

Arrels i horitzons de l'estat autonòmic

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN



1. El vigent sistema autonòmic espanyol és fruit de la convergència de dos processos diferents. D'una banda, la realitat històrica d'Espanya i l'estructura diferencial que presenta. D'altra banda, el mimetisme de les reivindicacions autonòmiques.

Del primer fet, en donen compte la historiografia i la cartografia. Entre els

L'Espanya plural és, a més de plural, diferencial o asimètrica, perquè hi han diferents identitats

múltiples testimoniatges que podrien citar-se, és especialment rellevant el mapa que Torres Villegas va publicar

l'any 1852 i que, amb escàndol per part de molts, jo mateix vaig exhumar fa pocs anys (Derechos Históricos y Constitución, Madrid, Taurus, 1998). El mapa distingia entre una Espanya uniforme, constituïda per l'antiga Corona de Castella i de la qual caldria, per llengua, dret i tradició institucional pròpies, segregar el vell Regne de Galícia; una Espanya incorporada,

El mimetisme generalitzador i homogeneïtzador va caracteritzar el període constituent

és a dir, l'antiga Corona d'Aragó; i l'Espanya foral, integrada per Navarra i les províncies basques. Si avui interpretem de manera conjunta els articles 2, 3 i 149.1.8a i les disposicions addicional primera i transitòria segona de la Constitució, obtenim, més o menys, el mateix resultat. Fins i tot la ultraperifericitat de Canàries, de la qual és fruit la disposició addicional tercera de la Constitució, està prefigurada en l'Espanya insular apuntada per Torres Villegas fa mes de segle i mig.

¿Quina és la conclusió de tot això? Que l'Espanya plural, la que excedeix els esquemes unificadors de Javier de Burgos (1833), Espartero (1841) i Don Antonio Cánovas (1878) —hereus de la Nova Planta de Felip V i de la que en podríem dir “novíssima” de les Corts de Cadis— és, a més de plural, diferencial o asimètrica, perquè hi nien diferents identitats.

Identitats nacionals en alguns casos i identitats regionals en d'altres, distintes i infungibles entre si.

Malgrat això, el mimetisme generalitzador i homogeneïtzador va caracteritzar el període constituent i, encara més, el desenvolupament de

L'esquerra va optar per conquerir aquells territoris on tenia majors possibilitats de vèncer. La dreta volia diluir en la generalització les inevitables autonomies catalana i basca

la Constitució a partir dels primers pactes autonòmics del 1981. En efecte, la transició de l'autoritarisme a la democràcia va plantejar la necessitat d'atendre les reivindicacions autonomistes de Catalunya i el País Basc. Els qui vam viure aquells anys sabem molt bé que, en la dècada dels setanta, no hi havia més reivindicacions autonòmiques rellevants, salvant la coincidència general en la necessitat d'una àmplia descentralització administrativa, en la qual es pensava que a les províncies els esperava un important protagonisme. No obstant això, l'assumpció i la instrumentació jurídica, per part

d'Eduardo García de Enterría, de les tesis encunyades mig segle abans per Don José Ortega i Gasset van plantejar als espanyols la conveniència d'una regionalització general i les forces polítiques van adoptar immediatament aquesta idea.

L'esquerra, fascinada aleshores pel model federal iugoeslau, ho va fer perquè tenia dubtes ben fonamentats quant a guanyar prompte unes eleccions generals i va optar per conquerir aquells territoris on tenia majors possibilitats de vèncer (Andalusia, Extremadura o Astúries). La dreta, perquè volia, fóra com fóra, diluir en la generalització les inevitables autonomies catalana i basca. Els nacionalistes, especialment els catalans, perquè, tot i reivindicar la seua es-

Les asimetries incoades en la Constitució de 1978 es van diluir en la generalització del sistema

pecificitat, temien ser excepció. En Miquel Roca va pesar més el llegat d'Almirall que l'herència de Prat. Tots perquè, conscient o inconscientment, van veure en la generalització del sis-

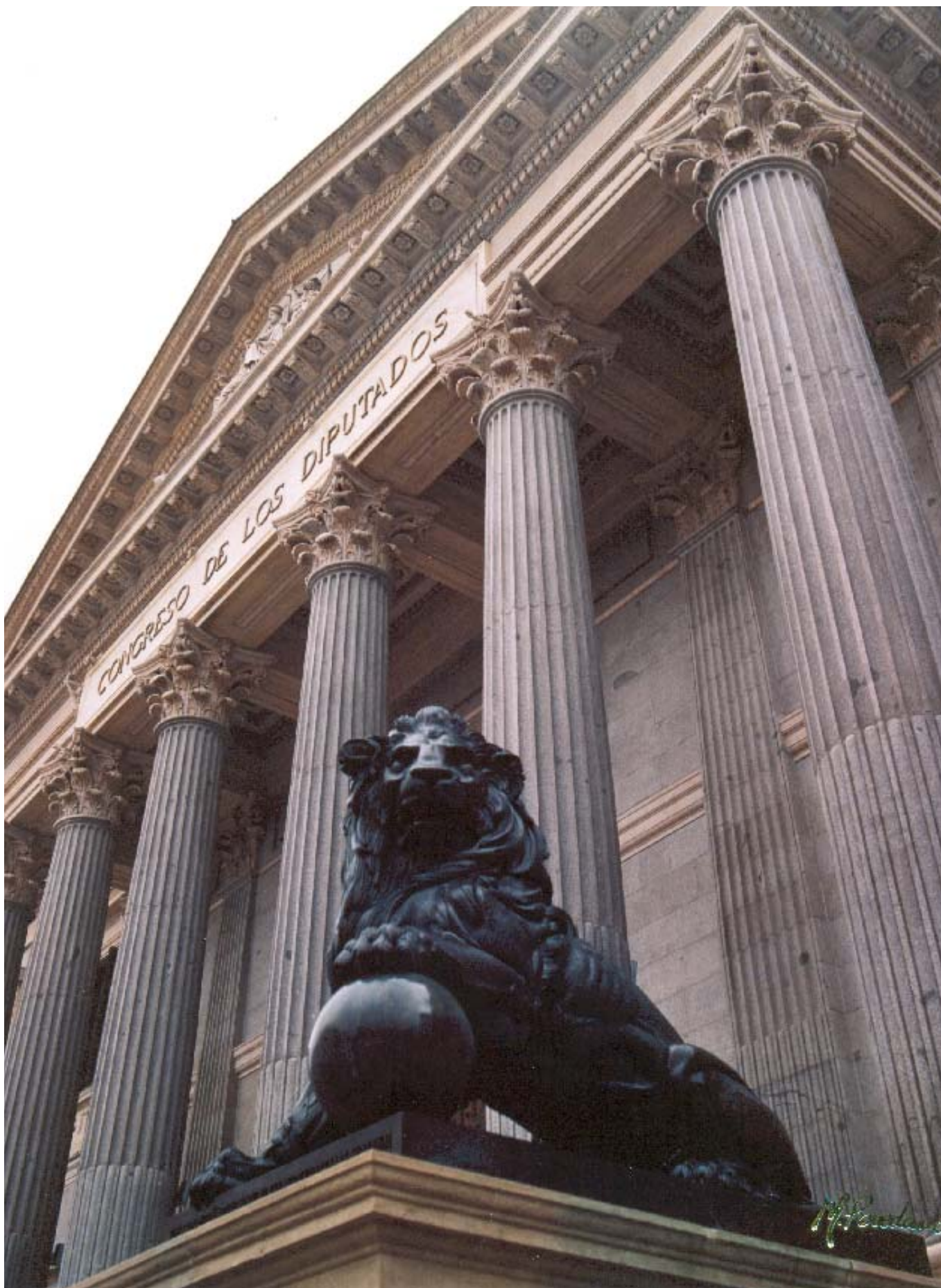
tema autonòmic una forma de disseminació dels oficis i beneficis propis del poder públic, capaç de generar noves lleialtats al nou règim constitucional. Es repetia així, a càrrec de l'estat, el que Mendizábal havia intentat molts anys enrere, a costa dels

Passat una quart de segle el balanç ofereix llums i ombres

béns eclesiàstics. Un coneixement molt deficient del dret i la pràctica comparats i una ingènua, si no ignara, oposició de suposada racionalitat constitucional a l'historicisme, capaç de confondre a Savigny amb De Mestre, van fer la resta.

El resultat de tot això va ser doble. D'una banda, les autonomies es van configurar institucionalment i competencial sobre el model català. D'altra banda, les asimetries incoades en la Constitució de 1978 es van diluir en la generalització del sistema, alhora que les autonomies, concebudes inicialment com eminentment polítiques, "s'administrativitzaren". Si el Tribunal Constitucional va frustrar el primer intent en aquest sentit en declarar inconstitucional la LOAPA, la seua doctrina posterior va avalar aquesta política.

de l'estat autonòmic



És inqüestionable que el sistema autonòmic ha arrelat a Espanya

2. Passat una quart de segle, el balanç ofereix llums i ombres. Al meu parer, entre les primeres, la principal ha estat la recuperació d'identitats sempre latents, però a punt d'asfíxia, sota la unificació forçada, primer per l'absolutisme i després per l'estat liberal. En aquest sentit, el cas valencià és el millor exemple d'això. I entre les segones, no és la menor la permanent inestabilitat d'un sistema que ve gran a la major part de les regions espanyoles, resulta petit a les comunitats d'inqüestionables identitat, vocació i aspiracions nacionals i és incapaç, per la innecessària rigidesa que presenta, d'ajustar-se, com la pell al cos, a necessitats molt diverses de territoris molt diferents. ¿Com es pot tractar eficaçment i per igual a Conca i a Lanzarote quant a delegació de competències?



El sistema no té tornada enrere i les conseqüències són ineludibles

El que és inqüestionable, però, és que el sistema autonòmic ha arrelat a Espanya, en tant que ha generat classes polítiques no ja provincianes sinó, en el millor sentit del terme, provincials i ha reafirmat, si no creat, consciències identitàries allà on no

n'hi havia, a més d'haver territorialitzat la despesa. La perifèria és ja avui més rellevant que el centre en la política espanyola. L'opinió pública coneix i valora —positivament o negativa— més un dirigent autonòmic que un ministre del Govern i, en molts casos, els poders i recursos d'aquests són inferiors als d'aquells. El sistema no té tornada enrere i les conseqüències són ineludibles. La classe política hauria d'adonar-se'n.

No obstant això i si guen quins siguuen les virtuts i els vicis de la nostra constitució, la veritat és que l'única part d'aquesta que és motiu de tensions i està sotmesa a discussió permanent, ja siga per a defensar-ne la intangibilitat, ja siga per a propugnar-ne la reforma, és el títol VIII —el que fa referència a les autonomies— i tot el que hi està connectat (article 2, addicionals i, fins i tot, el Senat). És així tant en els fòrums polítics, com en els jurisdiccionals o els acadèmics. Ni la doctrina és concorde a l'hora d'abordar la qüestió autonòmica,



Hemiciclo del Congrés dels Diputats

ni la jurisprudència és pacífica, ni les forces polítiques són capaces de consensuar el diagnòstic ni el tractament del problema.

3. És en aquest panorama, en què es plantegen la revisió de molts i importants estatuts d'autonomia (el projecte Ibarretxe no és cap altra cosa) i la mateixa reforma de la Constitució. La resposta que es done a això dependrà de la posició que s'adopti davant de les qüestions següents, abstruses en apa-

rença però d'immensa importància pràctica. Parodiant una frase famosa, cal dir que sense teoria autonòmica no hi haurà mai procés autonòmic satisfactori:

1r. L'autonomia, ¿és una conseqüència de la democràcia i pretén garantir la igualtat dels ciutadans i la participació democràtica d'aquests o pretén expressar i desenvolupar una identitat diferent? El primer plantejament du a l'homogeneïtat i la simetria de les comunitats autònomes; el segon

a l'asimetria institucional, competencial i simbòlica d'aquestes. Més encara, la primera opció condueix a desenvolupar els factors competencials i posar l'accent en els afers administratius. La segona, a potenciar la vessant política i molt especialment el que és simbòlic, perquè es tracta de satisfer afectes i l'única manera de manejar-los és el símbol. Institucions i competències tenen així importància, no solament per si mateixes sinó pel seu halo simbòlic. La insistència valenciana a recuperar



un dret civil propi, ¿no és bon exemple d'això? No cal dir que aquesta via no prejutja en absolut la igualtat ciutadana ni ha de disminuir, ans al contrari, la solidaritat interregional. Però una cosa és que la solidaritat servisca d'instrument, necessàriament transitori, per a superar desigualtats i una altra que la identitat pròpia s'afirme i garantisca com un valor permanent.

2n. ¿Sobre quines bases hem de reformar el sistema autonòmic? Sens dubte, l'experiència pràctica i les circumstàncies sobrevingudes al llarg d'un quart de segle aconsellen profundes revisions de la matèria. Des de la desitjable constitucionalització de les conferències de presidents i consellers autonòmics amb els homòlegs estatals —per tal que la convocatòria, el desenvolupament i les conclusions d'aquestes reunions no queden, com ara, a l'arbitri del govern central— fins a la projecció autonòmica en la Unió Europea, quan s'hi tracten matèries d'interès i competència de les respectives comunitats. Les relacions transfrontereres, tan favorables a l'interès espanyol, són un altre exemple de la necessària superació, en part ja apuntada pel mateix Tribunal Constitucional, del rígid monopoli de les relacions exteriors per part de l'estat, segons l'article 149,1,3a CE. Juntament amb aquestes reformes generals, encara que amb conseqüències ja asimètriques, perquè ni la situació geogràfica ni les produccions



agràries, per posar dos exemples, són generalitzables, cal respondre a unes altres asimetries de major calat afectiu. Asimetries netament polítiques, però que cal incardinar en fets diferencials de relleu constitucional, com ara la llengua pròpia (article 3 CE), el dret privat propi (article 149,1,8a CE) o els drets històrics (adicional primera i transitòria tercera). La interpretació sistemàtica dels textos i la presa en consideració de tots aquests factors permetrien encunyar una asimetria entre les identitats nacionals i les altres, independentment de les diferències que hi ha entre aquestes.

3r. ¿Com podem plasmar les asimetries? Sens dubte, competencialment, perquè els fets diferencials constitucionalment rellevants justifiquen competències diferents. Així, per exemple, la llengua

¿Com podem plasmar les asimetries? Sens dubte, competencialment: la llengua pròpia justifica competències culturals i educatives plenes i la corresponent projecció exterior

pròpia justifica competències culturals i educatives plenes i la corresponent projecció exterior. I les competències requereixen finançament. També podem plasmar-les institucionalment i, sobretot, conceptualment, transcendent les categories escolars pròpies del segle passat i que avui no serveixen per a explicar el nostre present politicojurídic. Unes categories que no són la Constitució mateixa, sinó mers instruments per a interpretar-la que són rebutjables si resulten inconvenients per a arribar a so-

lucions operatives. En això consisteix el que, juntament amb Ernest Lluch, vaig anomenar “constitucionalisme útil”. Així, els drets històrics, interpretats en termes nacionals; o l’adicional primera, que alguna cosa afig a la resta de la Constitució, tal com indica el seu nom; justificarien construir una relació pacificada entre els seus titulars i l’estat. Una relació que, mitjançant un sistema de garanties recíproques, eliminaria l’unilateralisme en les interpretacions i en les decisions i satisfaria la reivindicació de la diferència. La representació en el Senat ponderada, no només però també, pels fets diferencials de relleu constitucional contribuiria igualment a això. ¿Equival això a la cosobirania reclamada pels uns i temuda pels altres? No ho sé. Com deia Leon Duguít, un mestre del realisme, no m’he assegut mai a sopar amb la sobirania.

Aquest text s’acabà d’escriure en març de 2005.