

# CRITERIS ECONÒMICS PER A LA DISTRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES ENTRE ELS DIFERENTS NIVELLS DE GOVERN

Oscar De Juan Asenjo

Professor titular d'Economia pública de la Universitat de Barcelona

## I. Plantejament del tema\*

La nostra nau espacial acaba d'aterrar en un planeta. Els polítics i els juristes s'han aplegat en unes Corts constituents per tal de redactar una Constitució federal. Assabentats de la nostra arribada, ens cedeixen la tribuna durant una estona perquè hi exposem els criteris econòmics que han de determinar la distribució de les competències entre els diversos nivells de govern de la Federació. Ens adverteixen que estan disposats a concedir la màxima autonomia política a les regions que formen l'Estat, sempre que aquesta autonomia sigui compatible amb la unitat i el bon funcionament del sistema.

### A. *El model neoclàssic del federalisme fiscal*

El símil de la nau espacial, el va utilitzar Richard Musgrave per a presentar les seves «Teories del federalisme fiscal» (Musgrave, 1969). La seva tasca esdevingué molt senzilla perquè tingué la sort d'aterrar en un planeta nou, Fiscàlia, on totes les decisions públiques i privades s'adoptaven exclusivament per criteris fiscals. Per començar, els ciutadans podien optar per una o altra jurisdicció política i van escollir aquella que els subministrava un conjunt de béns públics que es corresponien a les seves preferències. Els individus descontents sempre tenien la possibilitat d'emigrar a una altra jurisdicció. (És allò que Thiebout va anomenar «votar amb els peus») (Thiebout, 1956). Tots els individus d'una jurisdicció compartien, doncs, les mateixes preferències. Corol·laris d'aquestes hipòtesis eren la condemna de la centralització política, sempre tendent a donar solucions uniformes a unes comunitats diferents, i la justificació de l'autonomia territorial en la mesura que contribueix a maximitzar el benestar dels membres de cada comunitat. Aquesta és la base del *teorema de la descentralització* d'Oates (Oates, 1972, 1977).

La solució del problema de l'assignació de funcions als diversos nivells de govern, la troben en la mateixa naturalesa dels béns públics. Segons la teoria econòmica neoclàssica, en la qual recolza el federalisme fiscal, la funció primordial de l'Estat

---

\*Aquest treball és el resum o, més ben dit, les conclusions (una mica informals, tanmateix) d'una investigació realitzada a la New School for Social Research de Nova York els anys 1983-85. Aquesta investigació va ser finançada per la Fundació Juan March dins el seu programa d'estudis sobre les autonomies territorials. Desitjo expressar el meu agraïment a la Fundació per la seva ajuda econòmica i a la doctora Elisabeth Sanders per les seves orientacions i comentaris crítics.

consisteix a subministrar una sèrie de béns i serveis que la iniciativa privada, a través del mercat, no podria proporcionar o ho faria d'una manera inadequada. Els béns i els serveis públics es caracteritzen per la seva *indivisibilitat*, és a dir, pel fet que són de *consum col·lectiu*. Tanmateix, l'àrea de benefici no és uniforme per a tots els béns públics. En alguns casos, com la defensa, aquesta àrea es projecta a tota la nació i, per tant, és a l'Estat central a qui correspondrà la seva prestació. Per la mateixa lògica, la competència en la promoció d'una llengua regional correspondrà a un govern regional. El servei de l'enllumenat públic, l'àrea de benefici del qual és estrictament local, serà competència de les jurisdiccions municipals. Si els diferents nivells de jurisdiccions coincidissin perfectament amb l'àrea de benefici dels béns públics i si el cost de cada bé públic fos pagat íntegrament pels ciutadans que se'n beneficien (hipòtesi de la *correspondència fiscal perfecta*), la descentralització política contribuiria positivament, no sols al benestar individual, com deïem suara, sinó també a l'eficàcia econòmica i la responsabilitat democràtica: els ciutadans moderarien les seves peticions de serveis públics perquè el seu finançament repercutiria íntegrament en l'economia de cada un d'ells.

Quan la correspondència fiscal no és perfecta (per exemple, quan els béns públics tenen *efectes externs*, és a dir, quan beneficien algunes persones d'altres jurisdiccions que no han pagat per tenir-los), esdevé necessària la intervenció de l'Estat central, el qual mitjançant el flux d'impostos i subvencions mirarà de recuperar l'equilibri. Les subvencions són igualment convenients per raons d'equitat: igualar la capacitat fiscal de les jurisdiccions i assegurar un mínim de serveis públics als habitants de tot el territori estatal. El govern central s'encarregaria també de la redistribució personal de la renda i de l'estabilitat econòmica.

Aquesta és, en síntesi, la teoria elaborada per l'escola neoclàssica del federalisme fiscal, en la qual trobem l'anàlisi econòmica més completa i difosa de la distribució de funcions. (Existeixen d'altres teories econòmiques, com la de Breton i Scott (1976), basada en el criteri de minimització de costos, però no tenen ni de molt la difusió i la sofisticació del federalisme fiscal.) Convenia esmentar-la al començament d'aquest assaig perquè ens hem proposat d'elaborar una teoria alternativa que n'empleni les llacunes i n'esmeni les deficiències. Nosaltres creiem que el federalisme fiscal ofereix una visió irrealista i inadequada de l'Estat federal. No aconsegueix d'abastar els problemes de fons i per això les seves solucions són innòcues pel cap alt i sovint fal·laces.

Per començar, les hipòtesis de partida són ingènues i irreal. No podem justificar la descentralització territorial invocant l'homogeneïtat de preferències aconseguida pel sistema de Thiebout de «votar amb els peus». Tampoc no podem reduir les funcions de l'Estat a la prestació de béns públics ni circumscriure l'autonomia territorial a la prestació de béns públics regionals i locals. Si ho féssim, les jurisdiccions regionals quedarien buides de competències, car són molt pocs els béns d'àmbit estrictament regional. Si hem de ser veraçs, la teoria del federalisme fiscal ha tingut algunes aplicacions a l'estudi de les àrees metropolitanes, però il·lumina poc la problemàtica de la regió. I és precisament la problemàtica regional la que més preocupa des del punt de vista polític i la que ens interessa aclarir en aquest assaig.

### B. *Un model alternatiu*

Si els teòrics del federalisme fiscal tingueren la sort d'aterrar en un planeta ideal, on existien les condicions idònies per a aplicar un model de laboratori, la nostra nau

espacial ha anat a caure en un planeta tan vell i rígid com la Terra. Les primeres informacions que rebem són que el sistema econòmic imperant és el *capitalisme* i que la geografia política està fragmentada en un conjunt d'*Estats-nació*. Nosaltres ens trobem en un *Estat-nació capitalista* i ara com ara ens oblidarem de l'existència d'altres Estats i d'altres sistemes econòmics.

Un dels primers fets que sol·liciten la nostra atenció és que existeixen grans diferències entre les regions que configuren l'Estat-nació. En repassar la història del país ens assabentem que les arrels d'aquesta diferenciació es troben molts segles enrra, però que fou sobretot arran del naixement i el desenvolupament del capitalisme quan aquesta diferenciació esdevingué més vistent i donà lloc a la demanda d'autonomia territorial.

El desenvolupament capitalista es caracteritza precisament per la seva desigualtat (cf. Nairn, 1975). Un desenvolupament més gran comporta una divisió regional del treball més intensa. Així apareixen regions netament industrials, agrícoles o de serveis. La fesomia i la problemàtica de cada regió també esdevindran diferents segons sigui el producte o el conreu dominant, segons sigui el grau de dependència dels mercats exteriors i segons sigui la concentració de la propietat o el poder monopolista. Mentre algunes d'aquestes regions es trobaran en ple apogeu econòmic, d'altres potser travessaran una crisi econòmica i un tercer grup —que d'una manera general sol coincidir amb les regions agrícoles— semblen condemnades a una situació de subdesenvolupament i dependència econòmica crònica. Sigui quina sigui la situació de cada regió, en totes existeix un *interès regional* que cohesiona els múltiples, i sovint contradictoris, interessos econòmics particulars. En aquesta perspectiva, l'*autonomia política* sembla un instrument per a defensar i promoure l'interès regional. Factors culturals com la defensa d'una llengua pròpia o unes institucions històriques formen part de l'interès regional i sovint constitueixen la columna vertebral dels moviments nacionalistes. Això no obstant, aquests factors no són imprescindibles. A nosaltres ens interessa partir d'una concepció més àmplia del nacionalisme i el regionalisme. Pensem que les forces centrípetes generades pel desenvolupament capitalista són suficients per a originar un interès regional i que d'ell pot sorgir una demanda d'autonomia regional ja sigui per a trencar el cercle viciós del subdesenvolupament econòmic, ja sigui per a consolidar les posicions avantatjoses o bé per a conservar certes formes de vida.

Un cop satisfeta la nostra curiositat sobre els orígens de la demanda d'autonomia, preguntem per què tanta insistència a reclamar que l'autonomia territorial garantida per la nova Constitució federal sigui compatible amb la unitat i la funcionalitat del sistema polític-econòmic. En analitzar més a fons l'arxiu històric descobrim que, paral·lelament a les forces centrífugues, el desenvolupament capitalista ha alliberat unes altres forces centrípetes que foren determinants en la creació de l'Estat-nació i han generat una centralització progressiva de competències. La creació del mercat nacional fou una condició prèvia al naixement del capitalisme i el primer dels seus fruits. Ben aviat els múltiples i desintegrats nuclis econòmics pre-capitalistes quedaren integrats en un mercat nacional i un sistema capitalista de base nacional. A mesura que la integració anà avançant, els problemes econòmics esdevingueren comuns i les solucions es van haver d'adoptar des d'una plataforma unitària. Així es va crear un *interès nacional* que pot traduir-se en l'interès per la reproducció i el funcionament correcte del sistema. Igual com s'esdevenia en l'àmbit regional, no tots els grups socials participen igualment dels beneficis generats pel sistema, però tots estan in-

teressats en el seu bon funcionament. Els grups dominants del sistema seran aquells que sabran convertir els seus interessos de grup en interès nacional i disposaran dels mitjans adients per a imposar la seva voluntat als grups restants.

L'anàlisi de les forces centrífugues i centrípetes generades pel desenvolupament capitalista, l'hem exposada en el nostre treball *Capitalisme, nacionalisme i formes d'Estat* (De Juan, 1987). El lector interessat a aprofundir aquest tema pot consultar aquest assaig. Però ara el nostre objectiu és, com hem dit abans, esbossar un model de Constitució federal que asseguri la màxima autonomia territorial compatible amb la unitat del sistema econòmic i polític.

## II. Quatre regles bàsiques sobre el funcionament del sistema federal

### A. *Federalisme dual o federalisme cooperatiu*

Es pot organitzar una federació amb criteris molt diferents. Els estudiosos d'aquest tema acostumen a contraposar dos models extrems: el federalisme dual i el federalisme cooperatiu.

Els principis de funcionament del *federalisme dual* són relativament simples. Es parteix de la distinció entre matèries d'interès general i matèries d'interès local i s'assignen les primeres a l'Estat central i les segones als ens subcentrals. Cada jurisdicció exercirà les seves competències separadament i en règim d'exclusivitat. Aquest capteniment respon a la concepció tradicional del federalisme i ha quedat plasmat en la majoria de les Constitucions federals. El model semblava satisfer tant els partidaris de la màxima descentralització com els defensors del centralisme. Els primers establien unes parcel·les en què l'Estat central no es podria immiscir sota cap pretext; els segons asseguraven que l'Estat central actuaria sense cap interferència en els àmbits que li són propis.

El quadre 1, elaborat després d'analitzar el repartiment constitucional i fàctic de competències en els Estats federals i regionals contemporanis, mostra la concurrència en diverses àrees funcionals de normes procedents de diferents nivells de govern. Observem que les competències econòmiques més significatives se situen en el terreny de confluència del poder central i el poder regional. Però això no és tot. Si analitzem més a fons cada una de les àrees funcionals que, segons el quadre, pertanyen a un sol nivell de govern, descobrirem que ni tan sols aquestes són alienes a la col·laboració interjurisdiccional. L'Estat central participa en la política sanitària, educativa, cultural i urbanística de les comunitats autònomes mitjançant les subvencions condicionades (transferències per les quals l'ens destinatari queda obligat a complir les condicions imposades per l'Estat central).

Com que la nostra nau espacial ha aterrat en un Estat-nació que té un sistema capitalista molt desenvolupat, no tenim altre remei que acceptar les premisses del federalisme cooperatiu. Fer altrament seria tancar els ulls als imperatius de la realitat econòmica. El model que anem a proposar pressuposa tant la negació total de la filosofia del federalisme dual com la definició del que podríem anomenar una versió radical del federalisme cooperatiu. Hi introduïrem, tanmateix, certes reserves per tal d'eludir el predomini absolut del poder central, al qual amenacen de conduir els prototips actuals de federalisme cooperatiu.

El model de federalisme que propugnem es podria definir amb aquests quatre principis o regles funcionals:

- 1) Autonomia plena.
- 2) Coordinació i cooperació entre els diferents nivells de govern.
- 3) Supremacia de les decisions de l'Estat central quan siguin objectivament necessàries per al funcionament del sistema com un tot unitari.
- 4) Immunitat de les decisions de les comunitats autònomes quan no existeixi la circumstància anterior.

#### B. *Primera regla: autonomia plena*

El primer i el més general dels principis funcionals del sistema federal concediria plena autonomia i llibertat de moviments tant a l'Estat central com a les comunitats autònomes que l'integren. No fóra, doncs, necessari establir unes llistes de les competències centrals i subcentrals, com s'hauria de fer en un model de federalisme dual. En principi, els ens territorials disposarien dels instruments i els poders de tot Estat modern: poders normatius, capacitat per a la prestació de tota mena de serveis, lliure elecció del sistema de finançament, etc. Aquests poders serien utilitzats per a la consecució d'aquells programes econòmics i socials en els quals es concreten els interessos nacionals i regionals, tal com són interpretats pels grups dominants a les assemblees nacionals i regionals.

Al llarg d'aquest assaig veurem que són diferents el paper econòmic i l'*status* jurídic de l'Estat central i dels ens subcentrals. L'Estat central tindria reservades unes poques matèries (com és ara la defensa) i gaudiria de certes prerrogatives que analitzarem quan s'escaigui. Els ens subcentrals, en l'exercici de la seva autonomia, haurien d'abstenir-se d'entrar en l'àrea reservada a l'Estat central i haurien de respectar determinats principis generals, fixats per la Constitució, com seria el de la unitat de mercat. Fets aquests advertiments, podem afirmar que l'autonomia territorial és el primer i el més general dels principis funcionals del sistema federal.

#### C. *Segona regla: coordinació i cooperació entre els diferents nivells de govern*

L'existència d'una plèiade de comunitats autònomes, cada una de les quals posseeix poders per prendre les decisions que afavoreixin l'interès de la regió, i l'existència d'un Estat central que també té plena llibertat de moviments per tal d'assolir els objectius que considera d'interès nacional, obliguen a establir unes vies de coordinació i cooperació entre els diferents nivells de govern. L'expressió *federalisme cooperatiu* s'inspira en aquesta realitat.

Si no existissin unes vies de coordinació, les comunitats autònomes podrien desencadenar una guerra fiscal per a atreure el capital privat, l'eficàcia estabilitzadora de la política macroeconòmica del govern central quedaria disminuïda i els plans nacionals i regionals de desenvolupament podrien contrarestar-se mútuament. En canvi, una coordinació adequada, a més d'evitar aquests perills, permet que les comunitats autònomes aconseguixin uns objectius que altrament estarien fora del seu abast.

La cooperació s'instrumentaria en una sèrie d'institucions, més o menys formals, en les quals es coordinaran els plans de l'Estat central i els dels ens subcentrals. La primera d'aquestes institucions seria el *Senat* o cambra de representació dels ens territorials, que participaria en l'elaboració i aprovació de les lleis i els plans d'una major

*Quadre 1*

Assignació de funcions per nivells de govern pròpia de la majoria de països federals

<i>Nivells</i>	<i>Funcions</i>
1. Central	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Relacions exteriors.</li> <li>— Defensa.</li> <li>— Institucions monetàries i política monetària.</li> <li>— Pesos, mesures i horari oficial.</li> <li>— Serveis de telecomunicacions i correus.</li> <li>— Regulació bàsica de la propietat i protecció jurídica de l'empresa (competència, patents, marques).</li> <li>— Comerç nacional i internacional (incloses les duanes i els aranzels).</li> </ul>
2. Confluència central/ regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Justícia.</li> <li>— Policia.</li> <li>— Sanitat.</li> <li>— Seguretat social.</li> <li>— Recursos naturals.</li> <li>— Carreteres, aprofitaments hidràulics i obres públiques.</li> <li>— Transports i comunicacions.</li> <li>— Agricultura.</li> <li>— Indústria.</li> <li>— Turisme.</li> <li>— Banca i Caixes d'Estalvis.</li> </ul>
3. Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Institucions penitenciàries.</li> <li>— Ensenyament.</li> <li>— Llengua i cultura regionals.</li> <li>— Plans de desenvolupament regional.</li> </ul>
4. Confluència regional/local	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Activitats culturals.</li> <li>— Habitatge.</li> <li>— Assistència social.</li> <li>— Ordenació del territori i urbanisme.</li> <li>— Medi ambient.</li> </ul>
5. Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Viaritat (clavegueram, enllumenat i pavimentació).</li> <li>— Serveis sanitaris.</li> <li>— Trànsit urbà i infraestructura urbana.</li> <li>— Transports urbans.</li> <li>— Serveis d'aigua, gas i electricitat.</li> <li>— Protecció contra incendis.</li> <li>— Parcs i instal·lacions esportives.</li> <li>— Mercats i abastaments.</li> </ul>

incidència territorial. Uns altres organismes d'actuació conjunta podrien ser les *conferències de ministres* per a la coordinació de la política general, els *consells de planificació*, que tindrien la missió d'integrar els plans de desenvolupament regional en el pla nacional, i els *consells de política fiscal i financera*, que s'ocuparien de la coordinació dels sistemes fiscals i crediticis, ultra les corresponents polítiques econòmiques.

La direcció de la funció coordinadora correspon a l'Estat central. Aquest, en l'exercici dels poders de coordinació, no ostenta cap posició de primàcia jurídica que li permeti d'imposar coactivament la seva voluntat. Tanmateix, l'experiència de molts països ens diu que la funció coordinadora confereix a l'Estat central un poder efectiu de direcció en moltes qüestions. Cal tenir en compte que l'Estat central no actua com una oficina tècnica per a la coordinació dels plans elaborats per les comunitats autònomes, sinó que té el seu propi pla, la seva pròpia política de direcció social i econòmica, que intentarà de tirar endavant. Un dels mitjans típics del federalisme cooperatiu i un dels que millor demostren la capacitat de l'Estat central per a imposar les seves decisions és el sistema de subvencions condicionades.

#### D. Tercera regla: supremàcia i immunitat

El tercer principi de funcionament de la federació capitalista, convindria enunciar-lo en dues parts:

- a) Supremàcia de les decisions de l'Estat central quan siguin objectivament necessàries per al funcionament del sistema com un tot unitari.
- b) Immunitat de les decisions de les comunitats autònomes en el cas contrari.

Recordem que l'objectiu d'aquest assaig era elaborar un model de Constitució federal que garantís la màxima autonomia compatible amb la unitat político-econòmica del sistema. El principi que acabem d'enunciar fóra la clau de volta del sistema federal perquè tracta d'aconseguir l'equilibri entre els valors suprems de la unitat i l'autonomia.

La *clàusula de supremàcia* atorga a l'Estat central un poder decisiu per a imposar la seva voluntat sempre que estigui en qüestió la unitat político-econòmica. El perill de desintegració del sistema queda, doncs, exclòs *ab initio* i no es pot invocar com un pretext per a frenar el procés autonòmic.

Ara bé, cal que es tracti d'una mesura *objectivament necessària* per al funcionament unitari del sistema. Si no existia aquesta circumstància, la clàusula de supremàcia, en lloc d'actuar a favor de l'Estat central, passaria a defensar les decisions dels ens subcentrals i es convertiria, doncs, en una *clàusula d'immunitat* de l'autonomia territorial.

El *quid* de l'afer consisteix a decidir qui i com determinarà la necessitat o la irrellevància de la mesura en qüestió. L'ideal fóra que s'arribés a un acord espontani entre l'Estat central i els ens autònoms mitjançant els organismes de coordinació. Si l'acord no s'esdevenia, el conflicte de competències passaria al Tribunal Constitucional, que el resoldria analitzant si la mesura és o no és objectivament necessària per al funcionament unitari del sistema. En el primer cas, prevaldria la decisió estatal; en el segon, quedaria immune la decisió de l'ens autònom.

En principi i per tal de respectar la lògica autonòmica del nostre model, hauríem de mantenir una presumpció *iuris tantum* pel que fa a la validesa de les normes i actes

de les comunitats autònomes. Aquestes podrien legislar i actuar lliurement d'acord amb els seus programes de política sòcio-econòmica i respectant sempre l'àrea reservada a l'Estat central, que com veurem és molt limitada. Per la seva banda, l'Estat central també tiraria endavant la seva política sòcio-econòmica fins que topés amb una norma o un acte autònom que es mogués en direcció contrària. Si no s'aconseguia un acord espontani, s'hauria de plantejar un recurs davant el Tribunal Constitucional. Com a demandant que fóra, la càrrega de la prova correspondria a l'Estat central. Per tal que la clàusula de supremacia emparés la decisió de l'Estat, aquest hauria de demostrar que la decisió autònoma constitueix un *obstacle real i greu* al funcionament del sistema político-econòmic com un tot unitari.

#### E. Primer torn d'aclariments

Ben just havíem acabat la primera part de la nostra exposició a l'assemblea constituent quan s'hi alçaren forts rumors que arribaren a la nostra tribuna:

- Teoria, pures elucubracions teòriques!
- Un model com aquest institucionalitza el conflicte interjurisdiccional!
- No volem convertir el Tribunal Constitucional en un òrgan polític que decideixi discrecionalment allò que és constitucional i allò que no n'és!
- Allò que necessitem és seguretat jurídica; aquest model condueix a la indeterminació i arbitrietat absolutes!

No tinguérem altre remei que fer algun aclariment addicional per tal d'asserenar l'auditori. Primer de tot vam haver d'insistir que el model no era una simple elucubració teòrica, sinó la formalització de les tendències que s'entreveien en la realitat dels països federals contemporanis. Si per una banda tenim unes forces centrífugues que empenyen en sentit descentalitzador, per l'altra existeixen unes forces centrípètes que amenacen de provocar la centralització absoluta de l'Estat. I aquestes forces no són entelèquies abstractes, sinó que estan encarnades en uns grups socials que afirmen ser la representació de l'interès regional o nacional.

El federalisme cooperatiu sembla la resultant d'aquest sistema de forces. No és un invent nostre, sinó quelcom que ha existit en la realitat des de fa un munt d'anys i que s'ha accentuat aquests darrers temps (cf. Elazar, 1962; Reagan, 1972; García de Enterría (ed.), 1980). Les «comissions d'experts» de diversos països federals i regionals coincideixen en la necessitat de continuar avançant en aquesta línia. «El federalisme de la nostra època no pot ser sinó un federalisme cooperatiu», digué en conclusió l'any 1966 l'Informe Troeger, a partir del qual es va estructurar la reforma constitucional de la RFA de 1969. A la mateixa conclusió va arribar l'Informe Giannini a Itàlia (1976) i l'Informe García de Enterría a Espanya (1981). Als Estats Units, l'Advisory Commission of Intergovernmental Relations (ACIR) ha insistit en la mateixa tesi des de la seva creació el 1959. (Cf. ACIR, 1981.)

Les regles de funcionament del federalisme cooperatiu que proposem tampoc no es poden considerar una invenció nostra. En la jurisprudència de gairebé tots els països podem trobar arguments que abonen la mateixa línia. En *Cooley v. Board of Wardens* (12 Howard 299, 1851), el Tribunal Suprem americà va defensar la constitucionalitat de les normes estatals que regulen el trànsit de mercaderies als ports. Sens



dubte es tractava d'una regulació del comerç interestatal, que segons l'article primer de la Constitució és competència del Congrés federal. Però com que la normativa federal era insuficient i com que la diversitat legal no constituïa un obstacle al comerç interestatal, el Tribunal Suprem va confirmar la constitucionalitat de les lleis estatals. Per discernir fins a quin punt els Estats poden regular matèries de comerç interestatal i el Congrés matèries que no són pròpiament comercials però que incideixen indirectament en el comerç interestatal, el Tribunal Suprem ha dit algun cop que l'efecte sobre el comerç havia de ser *substancial* (cf. Hodel, *acting secretary of the Interior v. Virginia Surface Mining Ass. Inc.* 452, US 264, 1977). El criteri de l'*efecte substancial* coincideix amb la nostra idea que, per tal de declarar la inconstitucionalitat de les normes dels ens subcentrals, calia demostrar que constituïen un *obstacle real i seriós*. No preteníem, doncs, crear nous criteris, sinó consolidar els criteris que permeten funcionar eficaçment un sistema de federalisme cooperatiu.

Davant l'acusació d'institucionalitzar el conflicte interjurisdiccional, hem d'advertir que el conflicte de competències és consubstancial al federalisme i esdevé encara més acusat a mesura que augmenta la rigidesa de la divisió de competències entre els diversos nivells de govern. La majoria de les Constitucions federals van caure en la temptació d'adoptar la solució simplista del federalisme dual. I què n'ha resultat? Una baralla ininterrompuda en la qual tant l'Estat central com els ens autònoms s'havien d'agafar a cada mot de la llei per demostrar que la competència en qüestió era exclusiva. Els tribunals constitucionals s'han vist obligats a fer el simulacre d'unes construccions jurídiques, quan en realitat no han fet altra cosa que donar la seva pròpia interpretació política, una interpretació canviant segons eren les majories del tribunal i per la pressió dels esdeveniments externs.

Així ho testimonia el Tribunal Suprem dels Estats Units amb els seus dos segles d'experiència. Unes vegades (sobretot en el segle que va de 1835 a 1935) ha defensat tenaçment les competències dels Estats membres de la federació; altres vegades (sobretot en la primera època, sota la presidència de J. Marshall, i de 1935 ençà) ha donat llum verda a les forces centralitzadores. (Cf. Lerner, 1933; McCloskey, 1960.) La *clàusula de comerç*, que apareix a la secció vuitena de l'article primer i que autoritza el Congrés federal a regular el comerç interestatal, ha estat invocada pel Tribunal Suprem per tal de justificar tota mena d'intervencions federals en l'economia. Aquests darrers anys l'expansió dels poders federals s'ha fet mitjançant la *preemption* o *supersession*. D'aquesta manera, el Congrés federal està autoritzat a regular gairebé tota mena de relacions i, en fer-ho, invalida la normativa estatal vigent fins aleshores. Més d'una vegada s'ha objectat davant el Tribunal Suprem que la interpretació laxa de la clàusula de comerç i la figura de la *preemption* buidaven de contingut l'esmena deu, en virtut de la qual totes les competències no atribuïdes per la Constitució al Congrés eren de la competència dels Estats. Per sortir de l'atzucac, el Tribunal Suprem no s'hi pensà gens: va negar valor jurídic a l'esmena deu considerant-la un «*truism*». (Cf. *Unitet States v. Darby*, 312, US 100, 1941.)

L'experiència espanyola és més curta, però no menys significativa. Per molt exhaustives que fossin les llistes de competències exclusives que hi ha a la Constitució de 1978 i als Estatuts d'autonomia, els conflictes de competències no tardaren a produir-se. El Tribunal Constitucional, amb encomiable prudència política, ha procurat mantenir aquest difícil equilibri entre els valors d'unitat i els d'autonomia, però ben sovint s'ha dividit internament o ha canviat d'opinió. Davant el temor que els

continus conflictes de competències paralitzessin la construcció de l'Estat de les autonomies, el govern va presentar un projecte de llei orgànica per a l'harmonització del procés autonòmic (LOAPA). Un dels objectius que es perseguïen amb aquest projecte de llei era que les decisions de l'Estat prevalguessin en totes les matèries que li reservava l'article 149 de la Constitució. En alguns casos, la Constitució només confereix competències a l'Estat sobre les bases d'una matèria. Però des del moment que qui determinava el caràcter bàsic d'una mesura era el mateix Estat, resultava que la seva voluntat prevaldria sempre, sobretot quan s'emparava en una clàusula genèrica, com la de l'apartat tretze de l'article 149.1, que confereix a l'Estat competència sobre les bases de l'activitat econòmica. En la sentència del 5 d'agost de 1983, el Tribunal Constitucional declarà la inconstitucionalitat del projecte LOAPA i tallà així les ales a la voluntat centralitzadora de l'Estat; això no obstant, les arrels del problema persistiren incòlumes i els conflictes de competències no han deixat de reproduir-se.

La majoria de les Constitucions federals, després d'enunciar el llarg ventall de les competències de l'Estat central i dels ens subcentrals, inclouen una clàusula genèrica que servirà de clau mestra a l'Estat central per a regular la major part de les relacions econòmiques i socials. Hem vist que als Estats Units era una clàusula de comerç (article 1.8) i a Espanya la competència sobre les bases de l'activitat econòmica (article 149.1.13). La Constitució del Canadà (article 91) autoritza el govern federal a regular tot allò que sigui necessari per a «la pau, l'ordre i el bon govern». La Constitució de la RFA (article 72) disposa que a les àrees de concurrència prevaldrà la legislació federal quan «així ho exigeixi la protecció de la unitat jurídica o econòmica i, sobretot, el manteniment de la homogeneïtat de les condicions de vida per damunt de les fronteres d'un Land».

Si es tenen en compte aquestes experiències històriques, s'entendrà millor la lògica del nostre model. Acceptem com a punt de partida les premisses del federalisme cooperatiu. La llibertat de moviments tant per a l'Estat central com per als ens subcentrals és una necessitat que s'imposa per ella mateixa i n'és una prova les clàusules genèriques d'atribució de competències. Reconeixem igualment que els conflictes de competències són inevitables i, quan esdevingui impossible d'arribar a un acord al si dels òrgans de coordinació, aquests conflictes s'elevaran al Tribunal Constitucional, el qual decidirà basant-se en uns criteris emanats dels preceptes constitucionals. Per consegüent, queda descartada la possibilitat que sigui el mateix govern central qui decideixi l'abast de les clàusules genèriques de competències amb tot el perill d'arbitrarietat i centralisme que això comporta. Tampoc no seria necessari encabir la matèria en qüestió en algun dels punts del repertori de competències centrals o subcentrals. La missió del Tribunal Constitucional consistiria a analitzar si la norma o l'actuació de la comunitat autònoma constitueix un obstacle real i greu a la unitat del mercat nacional i als restants principis establerts per la Constitució. Estem en el terreny escabros dels *conceptes jurídics indeterminats*. Com és ben sabut, aquests conceptes no poden ser delimitats apriorísticament, però sí que són susceptibles d'una determinació objectiva que ens indiqui si la mesura en qüestió constitueix o no un obstacle real i greu. Aquesta determinació objectiva a càrrec del Tribunal Constitucional és precisament la que nosaltres propugnem.

Quan l'assemblea constituent va comprovar que les nostres propostes no estaven tan allunyades de l'experiència dels països federals contemporanis, va semblar que tornava a asserenar-se i ens va demanar que exposéssim detingudament els principis constitucionals dels quals emanarien els límits concrets de l'autonomia territorial.

### III. L'interès nacional i els principis que el protegeixen

#### A. L'Estat capitalista i les seves funcions

En definir l'autonomia plena com el primer criteri de funcionament del sistema federal hem matisat que, en l'exercici de la seva autonomia, les comunitats autònomes havien de respectar un conjunt de principis i abstenir-se d'entrar en unes quantes àrees reservades a l'Estat central. Aquestes principis actuen com a forces delimitadores de l'autonomia territorial i com a font de la qual emanen els poders reservats a l'Estat central. És important, doncs, de determinar quins són aquests principis i, per fer-ho, el camí més ràpid i incertat creiem que és l'estudi de la naturalesa i les funcions de l'Estat capitalista.

Seguint l'escola de filosofia i sociologia política de Frankfurt (vegeu Offe, 1975), examinarem la triple naturalesa de l'Estat capitalista, de la qual emanen sengles funcions. En primer lloc, podem representar-nos l'Estat com un «aparell» o *conjunt d'institucions* que tenen per finalitat la prestació d'un conjunt de serveis. L'eficàcia en la prestació d'aquests serveis hauria de ser la primera preocupació dels gestors de l'Estat-aparell. En segon lloc, es tracta d'un *Estat democràtic*. Els polítics són conscients que, per accedir al poder i mantenir-s'hi, necessiten tenir el suport dels electors, dit altrament, necessiten estar socialment legitimats i donar *legitimació social* al sistema polític-econòmic que gestionen. Finalment, però no pas menys important, es tracta d'un *Estat capitalista*, un aparell polític que actua en una societat capitalista i és el responsable últim del seu bon funcionament. L'*acumulació de capital* és el motor del sistema capitalista i l'Estat ha d'assegurar les condicions propícies al procés d'acumulació de capital.

Eficiència, legitimació social i acumulació de capital, aquestes són les funcions bàsiques que ha d'exercir l'Estat capitalista i d'elles podem extreure els criteris principals per a la distribució de competències entre els diferents nivells de govern. La inadequació de la teoria neoclàssica del federalisme fiscal exposada al primer capítol, és potser el resultat de la seva dèria d'enfocar-ho tot des d'una sola perspectiva: l'eficàcia tècnica. La defensa posseeix, certament, una àrea de benefici general i, d'acord amb la teoria neoclàssica, ha de ser competència del nivell central. Però aquesta teoria no ens explica per què, en el cas dels Estats Units, l'àrea de benefici abasta tot un continent mentre que, en el cas de Suïssa, se circumscriu a uns pocs quilòmetres quadrats. La clau del problema rau en el fet que ens referim a un *Estat-nació capitalista* i allò que importa, per damunt de tot, és la reproducció i la legitimació del sistema polític-econòmic. En això consisteix l'*interès nacional*, el garant del qual és l'Estat central. Aquest, com a agent de l'interès nacional, ha de vetllar pel bon funcionament del capitalisme nacional fomentant les condicions adients per a l'acumulació de capital. Simultàniament, ha de procurar la legitimació del sistema polític-econòmic que representa, evitant tots els problemes socials que podrien posar-lo en dubte. Des d'aquesta doble perspectiva i tenint sempre en compte les exigències de l'eficiència econòmica, podem deduir uns principis dels quals emanen els poders reservats a l'Estat central i els límits genèrics de l'autonomia dels ens subcentrals. Aquests principis són:

- 1) Unitat del mercat nacional.
- 2) Direcció unitària del procés econòmic.

- 3) Igualtat de drets i obligacions bàsiques.
- 4) Solidaritat.

## B. Unitat del mercat nacional

El capitalisme es defineix com un sistema de producció generalitzada de mercaderies; en unes altres paraules, un sistema en què les empreses produeixen per al mercat. La creació d'un *mercat nacional* fou la tasca principal de la burgesia revolucionària del segle XIX. Se sol definir la unitat de mercat com la *lliure circulació de capital, de béns i de serveis*, encara que no s'esgota en aquesta trilogia de llibertats. Un dels primers passos de l'Estat liberal va ser la supressió de les duanes i barreres interiors, i alhora el reforçament dels aranzels exteriors per tal de protegir el mercat nacional de la competència estrangera. El funcionament del mercat nacional va comportar així mateix la creació d'una infraestructura de comunicacions, a més d'un canvi notable de certes normes jurídiques i institucions polítiques. En conjunt, aquestes operacions suscitaron una forta centralització de l'Estat. L'Estat-nació assolí la seva fesomia moderna arran d'aquest procés de centralització de poders per a la construcció del mercat nacional.

Com és lògic, en una federació moderna aquests poders també han de ser reservats a l'Estat central. Aquesta reserva no sempre significa monopoli o exclusivitat d'una matèria o funció. En algunes matèries, les comunitats autònomes poden exercir funcions executives, reglamentàries o fins i tot legislatives. La qüestió important és que l'Estat central gaudeix de ple poder per a imposar la seva voluntat en aquestes matèries. Per tal que es vegi millor el seu significat, les classificarem en cinc grups.

- 1) *Llibertat de circulació de capital, béns i persones dins les fronteres estatals.* El capitalisme —sistema de producció generalitzada de mercaderies— no podria existir sense aquestes llibertats que configuren un mercat nacional. No cal dir que estarien prohibides les duanes interiors, però també tota mesura autonòmica que constituís un obstacle seriós a la lliure circulació de factors. Tant és que es tracti d'una mesura de finalitat recaptatòria, o bé sanitària, o bé d'una altra mena. La seva inconstitucionalitat, com ho declarà el Tribunal Constitucional espanyol en la seva sentència del 16 de novembre de 1981, ve del simple fet de constituir un obstacle real i greu, tant si és directe com indirecte, tant si és deliberat com indeliberat.

La consolidació del mercat nacional exigeix, per altra banda, que es protegeixi la indústria pròpia de la competència estrangera. Per això l'Estat central es reserva les competències sobre aranzels, tipus de canvi i règim d'importacions i exportacions.

- 2) *Establiment de les regles bàsiques del joc econòmic,* és a dir, les normes essencials de les relacions econòmiques capitalistes. La Constitució federal hauria de proclamar i garantir el dret a la propietat privada, la llibertat d'empresa i la llibertat de treball i sindicació. D'acord amb els preceptes constitucionals, la legislació estatal regularia uniformement el règim bàsic d'expropiació, contractació, fallides, competències, legislació laboral, etc. Les cambres autonòmiques hi podrien afegir restriccions complementàries en matèria de propietat urbana, contractació agrícola, etc., però mai no oposar-se a l'esperit i l'eficàcia de les regles bàsiques del joc econòmic.

- 3) *Institucions político-jurídiques* necessàries per a assegurar el respecte a les regles del joc econòmic i preservar la integritat del sistema contra tota mena d'atacs interns i externs. L'exèrcit, la policia i el sistema judicial són les principals institucions d'aquesta mena. La Constitució pot autoritzar la creació de cossos de policia regionals o locals, però l'Estat central mai no permetrà l'existència d'una altra força armada que sigui més poderosa que la pròpia. L'administració de justícia també es pot organitzar d'una manera descentralitzada, però és imprescindible una instància superior que assegurí la interpretació uniforme de les regles bàsiques del joc econòmic. En un altre ordre de coses, hem d'esperar que l'Estat central es reservi el monopoli d'aquelles institucions que representen l'Estat-nació en l'àmbit internacional (per exemple, les relacions diplomàtiques), reforçant així la seva imatge d'unitat.
- 4) *Sistema monetari i altres institucions econòmiques necessàries per a assegurar el funcionament del sistema com un tot unitari*. En un sistema econòmic descentralitzat, com és el capitalisme, el diner és la malla que interrelaciona tots els nuclis del sistema i el lubricant per al seu funcionament. Ja ho advertí Lenin: «Si vols destruir un règim polític i un sistema econòmic, comença per destruir la seva moneda». Els deu primers anys de règim confederal dels Estats Units serviren d'escarment per a comprendre que el control del sistema monetari havia de ser centralitzat (alguns Estats havien autoritzat unes emissions inflacionistes de diner per tal de pagar els deutes a d'altres Estats de la Confederació). En una economia moderna, la centralització del sistema monetari esdevé encara més necessària per a l'eficàcia de la política econòmica i d'aquí ve que els Estats hagin creat bancs nacionals als quals han donat el privilegi de l'emissió de diner.
- La borsa és una altra de les institucions bàsiques d'una economia capitalista avançada. Res no impedeix que cada autonomia tingui la seva borsa com a centre de contractació de valors. Però la lògica del capitalisme reclama una fluïdesa total en el moviment de capitals i l'Estat central pressionarà per tal d'aconseguir una regulació uniforme del mercat borsari. (El 1986 tant a Espanya com en d'altres països europeus hi van haver nombroses propostes en aquest sentit.)
- La unitat del sistema de pesos i mesures i la centralització del règim de duanes i aranzels són unes altres manifestacions de les exigències del principi d'unitat del mercat nacional.
- 5) *Infraestructura de comunicacions*. Per tal d'assegurar la circulació de capital, de béns i de persones en el mercat nacional és imprescindible un sistema nacional de carreteres, vies fèrries, ports i aeroports, així com altres serveis bàsics per a la comunicació moderna: transport nacional, telèfons, telègrafs, etc. La creació de la infraestructura física i la prestació dels serveis nacionals poden ser delegades als ens subcentrals. Tanmateix, hem d'esperar que l'Estat central exercirà sempre els seus poders de coordinació i imposarà la seva voluntat si sorgeixen conflictes polítics.

### C. Direcció unitària del procés econòmic

A l'apartat anterior hem examinat el tipus d'actuacions amb què l'Estat central tractava d'assegurar les condicions prèvies per al funcionament del sistema capitalista com un tot unitari. Una de les primeres i principals realitzacions de l'Estat bur-

gès va ser la centralització de les normes i institucions que feien possible la creació de totes les «condicions prèvies». Durant molt de temps es va pensar que l'única funció de l'Estat capitalista era crear les «condicions prèvies» i es donava per suposat que els mecanismes del mercat (la *mà invisible* de què parlava Adam Smith) serien capaços de dirigir el sistema amb eficiència i corregir els desequilibris econòmics i socials que hi poguessin sorgir. La gran depressió econòmica de 1929 va demostrar a bastament que les propietats autocorrectives del sistema eren una quimera i des d'aleshores la *mà visible de l'Estat* ha substituït, corregit o impulsat la *mà invisible del mercat*. A partir de la segona guerra mundial, l'Estat s'encarregà plenament de dirigir el procés econòmic i social cap als objectius de creixement econòmic, estabilitat de preus, ocupació plena, redistribució de riquesa i qualitat de vida. Els plans econòmics i els programes de política econòmica passaren a ser instruments habituals del govern.

Allò que en aquests moments ens interessa fer ressaltar és el fet que, des del moment que s'accepta la necessitat de dirigir el procés econòmic per tal d'assegurar la reproducció i el bon funcionament del sistema, la direcció ha de ser unitària i, per tant, hem de concedir a l'Estat central tots els poders que calguin per aconseguir una direcció unitària.

Això no significa que les comunitats autònomes estiguin mancades de tota potestat directiva. La «gràcia» de l'autonomia territorial consisteix precisament en la capacitat de dirigir els processos econòmics i socials dels territoris autònoms. Les comunitats autònomes poden i fins i tot han de participar en els plans i programes econòmics de l'àmbit nacional i amb aquesta finalitat s'han creat els organismes de coordinació i cooperació. Però hem d'esperar que la força directiva d'aquest procés de coordinació la tingui sempre l'Estat central i que, en cas de conflictes de programes, sigui aquest el qui hi digui la darrera paraula.

La centralització s'exerceix en totes i cada una de les activitats públiques, les quals prenen una nova significació quan persegueixen objectius de direcció econòmica i social. Començarem per l'*activitat de regulació*. Quan aquesta consistia a assenyalar un codi de drets i prohibicions amb la intenció de protegir els treballadors, els consumidors i els ciutadans en general, la diversitat normativa interregional no constituïa un obstacle greu per al funcionament del sistema econòmic nacional. Però des del moment en què l'objectiu primordial de la regulació econòmica va ser el control i la direcció del procés econòmic, una certa centralització va esdevenir obligatòria. Per superar la depressió econòmica de 1929, Roosevelt va proposar una limitació de la producció estatal de cereals, carbó i altres productes per tal d'evitar així que l'excés d'oferta continués deteriorant els preus. Una mesura d'aquesta mena forçosament havia de ser centralitzada. De què serviria que l'Estat d'Alabama imposés quotes de producció de blat si els agricultors de Geòrgia poguessin envair el mercat nacional amb els seus excedents de blat? I la mateixa cosa es pot dir de la regulació de preus i salaris, mesures típiques de la *política de rendes*.

*Política macroeconòmica amb finalitats d'estabilització.* Com ja se sap, aquesta mena de política s'implementa amb instruments monetaris i fiscals. El sistema monetari —com abans hem vist— és una peça clau per a la unitat del mercat nacional i de la política monetària; per això l'Estat ha monopolitzat l'emissió de diner i altres instruments afins. Les comunitats autònomes posseeixen competències per a emetre deute públic, fixar coeficients de fons públics regionals i regular directament o

indirecta els tipus d'interès. Ara bé, en el supòsit que aquestes mesures entressin en conflicte amb els programes de política econòmica de l'Estat central, ens atreviríem a predir que aquests acabarien imposant-se. Els primers anys de vigència de la Constitució espanyola de 1978, es produïren diversos conflictes de competència sobre el règim de les Caixes d'Estalvis. La regulació de les bases del crèdit, segons el que estableix la Constitució espanyola, és competència exclusiva de l'Estat. Per la seva banda, els Estatuts d'autonomia atorguen a les comunitats autònomes competència per a regular el règim de les Caixes d'Estalvis, en el qual s'inclou la fixació de fons públics d'origen regional. El conflicte sorgí quan l'Estat, en el desenvolupament de la seva política econòmica, també va fixar els seus respectius coeficients de fons públics amb un ordre de prioritats determinat. El Tribunal Constitucional espanyol, en la seva sentència del 28 de gener de 1982, va reconèixer la constitucionalitat de la mesura adoptada per l'Estat.

«Donat el seu caràcter general i fonamental respecte a la resta de l'ordenació de la matèria, les seves bases han de tenir estabilitat, car amb elles es regulen uns aspectes més estructurals que no pas conjunturals. Ara bé, limitant-nos en concret a l'ordenació de sectors econòmics com el crèdit, la consecució d'aquells interessos generals perseguits per la regulació estatal de les bases del crèdit exigirà que, a causa de circumstàncies conjunturals i objectius de política monetària i financera, el govern de la Nació procedeixi a la concreció i àdhuc a la quantificació de les mesures contingudes en la regulació bàsica del crèdit.»

Allò que el tribunal va reconèixer és que el terme «bases» és un concepte jurídic indeterminat i elàstic, el contingut del qual canvia segons sigui la matèria i la conjuntura. La determinació del concepte resultarà de la contrastació amb els principis constitucionals d'unitat de mercat, direcció unitària de la política econòmica, etc. Les bases del règim miner, per exemple, es podrien resumir en unes poques normes estructurals i permanents, però en la contingència d'una crisi energètica les competències de l'Estat central abastarien aspectes que abans es consideraven secundaris i que en aquell moment passarien a ser essencials per al funcionament del sistema econòmic nacional. En el cas del crèdit s'imposa una centralització encara més gran, perquè la majoria d'aquestes qüestions incideixen en la política monetària nacional i, tant si aquesta és regulada per lleis com per disposicions reglamentàries, hem d'esperar que aquestes s'imposaran sobre les decisions de les comunitats autònomes.

D'acord amb el nostre model federal —que, com hem dit, tracta d'ajustar-se a les forces operants en el sistema político-econòmic—, en cas de conflicte entre les decisions dels ens subcentrals i les de l'Estat central haurien de prevaler aquestes darreres. Tanmateix, perquè la clàusula de supremacia funcioni a favor de l'Estat central cal que les decisions autonòmiques constitueixin un obstacle real i greu. Donada la diferència de pesos relatius i el diferent àmbit en què es mouen, la cosa més normal és que sigui mínima la incidència de les polítiques autonòmiques en els programes econòmics nacionals. En principi, doncs, s'hauria de presumir la validesa de les decisions autonòmiques i, si l'Estat central desitja impugnar-ne alguna, haurà de demostrar que constitueix un *obstacle real i greu* a l'eficàcia dels seus programes econòmics.

#### D. *Igualtat de drets i obligacions bàsics*

Paral·lelament a la funció d'acumulació (fomentar les condicions favorables a la inversió privada), l'Estat capitalista ha d'exercir una funció de legitimació, és a dir, ha de legitimar el sistema econòmic imperant, ha de legitimar-se ell mateix com a Estat i ha de legitimar la classe política que mou les regnes del poder polític. Una política econòmica que assegurés alts percentatges de creixement econòmic a costa d'una distribució de riquesa cada vegada més injusta o d'una qualitat de vida cada vegada més deteriorada, una política d'aquesta mena posaria en qüestió el grup polític que ocupés el poder i potser el mateix sistema político-econòmic.

L'Estat ha de protegir i garantir els drets individuals i socials reclamats pels ciutadans i els grups socials. Entre els primers esmentarem els drets i les llibertats civils característics de les democràcies modernes: sufragi universal, llibertat d'expressió, llibertat d'associació, etc. Entre els drets socials hi ha tots els que es refereixen a les relacions laborals, la qualitat de vida, la igualtat d'oportunitats educatives, la seguretat social, etc.

La qüestió que aquí ens interessa destacar és que l'Estat central ha de garantir l'existència en tot el territori nacional d'un llindar mínim d'aquests drets i llibertats. Altament podria posar-se en qüestió la legitimitat del sistema político-econòmic representat per aquest Estat. Durant molts anys el govern federal nord-americà va tolerar la discriminació racial exercida pels Estats del sud. Però quan es va desvetllar la consciència cívica de les masses i va amenaçar de desestabilitzar el sistema, el Congrés es va haver d'enfrontar als Estats que practicaven tals mesures. La política social del New Deal il·lustra un altre aspecte d'aquesta panoràmica. Quan F. Roosevelt va ocupar la presidència dels Estats Units el 1933, moment culminant de la crisi econòmica, va comprendre que, per evitar una sublevació anticapitalista i per ser reelegit president, havia de donar ocupació als quinze milions de parats que sol·licitaven feina a Nova York, Chicago i els restants Estats, a més de vetllar per la satisfacció de les necessitats dels indigents de tot el país. Des d'aleshores i amb el propòsit de capitalitzar aquesta font de legitimació social, el govern federal nord-americà s'endinsà en el camp del *welfare state*, àrea tradicional de la política estatal i local, que esdevindria la matèria preferida per a la cooperació intergovernamental.

La concessió legal d'un estàndard mínim de drets als ciutadans i grups socials acostuma a tenir com a contrapunt la imposició de sengles obligacions a d'altres grups socials, sobretot als empresaris. Les mesures de protecció del medi ambient i de seguretat en el treball constitueixen una càrrega legal per a les empreses, que es tradueix en un augment dels costos; un pressupost públic generós en prestacions socials repercutirà generalment en un augment dels impostos a pagar parcialment pels empresaris, i així successivament. En un sistema polític descentralitzat, les càrregues legals i els costos socials que han de suportar les empreses poden ser molt diferents segons les comunitats. La diversitat normativa i de prestacions socials és una de les característiques que justifiquen la descentralització política. No hi veiem res de patològic. El problema sorgeix quan els poders normatius i fiscals s'utilitzen per a atreure capital i empreses d'altres comunitats. Sense cap mena de dubte, a una empresa li interessaria més d'establir-se en una comunitat on els sindicats estiguessin prohibits, el salari mínim se situés al nivell de subsistència, l'acomiadament fos lliure i sense indemnització, les normes de protecció del medi ambient no existissin i els impostos



fossis més reduïts perquè el govern autonòmic a penes prestés serveis socials. Aquesta mena d'actuacions crearien un clima de *competència deslleial* que entorpiria el funcionament del sistema econòmic nacional. Molt possiblement els empresaris i els governs autonòmics de les regions més perjudicades reclamarien una solució per part del govern central. Confirma la nostra hipòtesi la pressió que aquests darrers anys exerceixen els Estats del nord-est americà sobre el Congrés federal per tal que es «nacionalitzi» (és a dir, se centralitzi) la legislació laboral i social. La imposició d'un llindar mínim de drets i obligacions en tot el territori nacional, a més de contribuir a la funció de legitimació, soluciona parcialment el problema de la competència econòmica deslleial. La competència econòmica interregional podria establir-se per damunt d'aquest llindar, però mai per sota d'ell.

#### E. *Solidaritat*

La desigualtat econòmica interregional és una de les causes per les quals es reclama l'autonomia política territorial. Les regions pobres ambicionen sovint l'autonomia com un mitjà per a trencar el cercle viciós del subdesenvolupament i la dependència econòmica. En la pràctica, com hem dit, les coses no són tan senzilles i es pot esdevenir que l'autonomia política eixampli encara més la bretxa econòmica entre les diferents regions. Si fos així, es podria malmetre la unitat del sistema polític i econòmic que constitueix l'Estat-nació. El desequilibri econòmic es convertiria en una font de descontentament social i de rivalitat interregional. En el cas límit, una comunitat de renda baixa però rica en recursos naturals podria sentir-se temptada a fer públics aquests recursos i cobrar impostos a les empreses de les regions riques que els utilitzessin; unes altres podrien negar-se a transferir part dels seus impostos a les regions pobres; unes altres... Cap dubte no hi ha que per aquest camí s'arribaria a la desintegració de l'Estat-nació i del mercat nacional.

En virtut del principi de solidaritat, aquesta mena de mesures serien inconstitucionals encara que s'emparessin en competències concretes atribuïdes pels Estatuts d'autonomia i respectessin tots els procediments legals. En el seu vessant positiu, el principi de solidaritat confereix a l'Estat central la funció redistributiva per tal de corregir o atenuar els desequilibris econòmics territorials i les desigualtats personals entre els habitants de les diferents regions.

La redistribució territorial correspon a l'Estat central per dret propi, és a dir, perquè és l'ens que simbolitza la unitat dels diferents territoris autònoms. La distribució personal pot ser exercida des de dins de les comunitats autònomes, però els seus límits són evidents, com suara hem vist, i reclamen la col·laboració de l'Estat central.

La redistribució territorial s'exerceix mitjançant el sistema de subvencions i, particularment, pels fons de compensacions interterritorials. La condició *sine qua non* per a l'eficàcia de la política redistributiva és que el sistema fiscal central sigui prou potent per a generar un excedent quantios que hom pugui destinar a subvencions territorials.

### IV. El paper de les comunitats autònomes i l'abast de la seva autonomia

#### A. *Competències de les comunitats autònomes*

L'autonomia plena dels ens subcentrals constituïa la primera regla del nostre model federal. Dèiem que, en principi, les comunitats autònomes podien realitzar

totes les activitats pròpies de l'Estat modern i utilitzar els seus instruments habituals. Ara bé, per a tenir una idea cabdal de l'abast de l'autonomia és convenient repassar els tipus d'intervenció pública i precisar els límits de l'autonomia territorial, que ja han anat apareixent en les pàgines anteriors.

#### a) Activitat de regulació

Perquè sigui autèntica, l'autonomia política ha de tenir capacitat normativa. Les comunitats autònomes disposarien, com hem dit, del poder de regular les relacions econòmiques i socials de la comunitat imposant tota mena de límits i obligacions. No existeix en el nostre model una distribució de matèries per nivells de govern que indiqui les àrees que poden ser regulades per les comunitats autònomes. Cal advertir, però, que les regles bàsiques de l'ordre econòmic són consagrades en la Constitució i el seu desenvolupament i interpretació última corresponen a l'Estat central. Les normes autonòmiques poden desenvolupar la legislació estatal pel que fa a la propietat, la llibertat d'empresa, etc., o poden incidir tangencialment en les normes estatals. Això no obstant, la clàusula de supremacia i el respecte degut als principis constitucionals asseguren el predomini de la voluntat estatal en cas de conflicte.

#### b) Activitat de prestació

És ben possible que la prestació de serveis esdevingui el centre de l'autonomia territorial. Els serveis prestats pels ens subcentrals poden ser de diferents menes:

- 1) Serveis generals de la regió: administració, tribunals de justícia, policia autonòmica, etc.
- 2) Serveis socials. Són els típics del *welfare state*: educació, cultura, habitatges de protecció oficial, transport subvencionat, etc.
- 3) Serveis econòmics: creació de la infraestructura de comunicacions, subvencions a empreses, crèdit oficial, etc.

No cal insistir en la importància quantitativa i qualitativa d'aquesta mena de serveis. La prestació de serveis socials i econòmics constitueix el tret distintiu de l'Estat modern i s'enduu la part del lleó dels pressupostos públics. La descentralització política comportaria un alleujament considerable dels pressupostos de l'Estat central. Quedarien excloses de la descentralització algunes activitats importants, com la defensa nacional i els centres clau del sistema monetari.

#### c) Activitat de finançament

Totes les fonts de finançament, tant les de naturalesa tributària com les de naturalesa creditícia, estarien obertes a les comunitats autònomes. Aquestes podrien crear i modificar tributs, imposar recàrrecs als impostos de l'Estat central, emetre deute públic, etc. Les limitacions a l'activitat de finançament provenen de la necessitat de realitzar una política fiscal unitària i del principi d'unitat de mercat, que convertiria en inconstitucionals tots els impostos que constituïssin un obstacle real i greu a la lliure circulació de mercaderies, capitals i persones. Per altra banda, hem de tenir en compte que l'Estat central es reservarà per a ell les principals fonts de recaptació fiscal, cosa que pot significar que les comunitats autònomes no hi tinguin accés o

només l'hi tinguin per la via indirecta de les participacions i transferències. Sembla que, en el futur, el baluard de l'autonomia territorial haurà de raure en el vessant de la despesa pública, car en el vessant del finançament l'autonomia ha quedat molt disminuïda. (Cf. Bricall, Castells i Sicart, 1984.)

La supervivència de l'autonomia política requereix, tanmateix, que sigui quina sigui la via de finançament escollida, quedi sempre assegurada la quantia suficient dels recursos i la seva lliure disposició. Les subvencions condicionades —de les quals s'ha usat i abusat aquests darrers temps— s'haurien de reduir a unes proporcions moderades. Si la destinació de les transferències de l'Estat central fos sempre condicionada al compliment d'uns objectius concrets, aleshores fins i tot l'activitat de prestació —últim baluard de l'autonomia— quedaria en situació subordinada.

Un exemple clar del que acabem de dir el trobem en la Constitució espanyola actualment vigent. L'apartat primer de l'article 157 deixa a disposició de les comunitats autònomes absolutament tots els sistemes de finançament. Però tot seguit hom autoritza l'Estat a aprovar una llei orgànica que reguli i coordini les competències financeres de les comunitats autònomes. Com era de preveure, l'espai per a la creació d'impostos que la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (LOFCA) de 22 de setembre de 1980 deixa a aquestes comunitats autònomes és mínim i els controls de política fiscal, molt forts. Aquesta tendència és universal. La LOFCA s'inspira en les lleis de reforma constitucional de la RFA de 1967 i 1969 que van limitar fortament l'autonomia financera dels *Länder* per tal d'assegurar l'eficàcia de la política fiscal d'estabilització econòmica.

#### B. *La política socio-econòmica de les comunitats autònomes*

Mitjançant les activitats de regulació, prestació i finançament les comunitats autònomes tracten de dirigir el procés econòmic i social que es desenvolupa en el seu àmbit territorial. La seva política econòmica i social es planteja d'una manera no gaire diferent de la política de l'Estat central. No oblidem que els governs autonòmics també són elegits per sufragi universal, es presenten a l'electorat amb un programa socio-econòmic determinat i es fan responsables de la seva realització. Ara bé, no tots els objectius de política socio-econòmica poden ser eficientment assolits des del nivell subcentral ni totes les modalitats de la política socio-econòmica tenen la mateixa importància pràctica.

##### a) *Política de direcció social*

La política de direcció social presenta múltiples facetes, cada una de les quals bastaria per a justificar l'autonomia territorial. Una comunitat autònoma pot estar especialment preocupada pels problemes de qualitat de vida i realitzar plans generals o urbanístics que continguin una normativa molt restrictiva sobre les activitats contaminants i alhora dedicar una part considerable del pressupost autonòmic a la conservació dels espais naturals o a la neteja dels rius. Una altra comunitat pot ser especialment sensible a l'equitat i procurar una redistribució de la renda personal per la via fiscal (impostos-subvencions) o mitjançant la prestació gratuïta de béns comunitaris bàsics: sanitat, ensenyament, transport, habitatges de protecció oficial, etc. A les comunitats que tenen una cultura pròpia és d'esperar que els poders autonòmics s'utilitzin per a la seva defensa i promoció.

La política de direcció social constitueix, doncs, una part essencial dels programes autonòmics. Tanmateix, no sempre resulta fàcil fer realitat aquests programes. Per començar, topem amb el problema de finançament dels serveis de *welfare state*. La majoria de les comunitats autònomes no disposen dels fons necessaris per a menar endavant els programes socials que voldrien realitzar. Unes altres podrien fer-ho mitjançant la creació d'impostos o recàrrecs fiscals, però temen, amb raó, que l'increment de la pressió fiscal i/o de les obligacions legals provoqui la fugida del capital privat. Un perill similar existiria si s'intentava una redistribució radical de la renda personal mitjançant la imposició fiscal: els contribuents més rics fugirien a d'altres regions i només es podria repartir la misèria.

b) La política estructural i el desenvolupament econòmic

El desenvolupament econòmic constitueix el segon focus d'atenció de les comunitats autònomes. Sovint s'ha reclamat l'autonomia política per tal de tenir instruments amb els quals poder trencar el cercle viciós del subdesenvolupament regional o millorar les possibilitats d'una economia regional ja desenvolupada. Aparentment l'autonomia política ofereix unes expectatives immillorables per a aconseguir aquest objectiu. La creació d'una bona infraestructura viària i la prestació dels serveis bàsics per a l'activitat econòmica (transports i comunicacions, subministrament d'energia, etc.) són factors determinants de la inversió privada, que s'han tingut molt en compte als anomenats «pols de desenvolupament regional». El mateix objectiu es pot aconseguir amb la desgravació i altres incentius fiscals, i amb les subvencions o els crèdits a interès baix concedits per les entitats autonòmiques de crèdit.

Els defensors del desenvolupament regional equilibrat fonamentaven les seves esperances en la teoria dels *pols de desenvolupament* de F. Perroux o la teoria de G. Myrdal sobre els *processos de desenvolupament acumulatiu*. Una interpretació simplista d'aquestes teories semblava donar a entendre que només calia una sàvia combinació de la inversió pública i uns estímuls a la inversió privada per a crear un pol de desenvolupament, el qual actuaria com un camp magnètic i, doncs, atrauria més i més capital fins aconseguir el desenvolupament regional integrat. Les coses no són tan simples. Si la política de desenvolupament regional ha tingut poc èxit quan ha estat implementada a nivell nacional, les condicions encara són més difícils a nivell regional. La capacitat financera dels ens subcentrals és molt més reduïda, sobretot a les regions pobres, que són les que tenen més necessitat dels fons per al desenvolupament. Igualment precari és el poder dels ens subcentrals per a mobilitzar el capital privat. En el capitalisme avançat, les grans decisions d'inversió, és a dir, les decisions que poden canviar el futur econòmic de tota una regió, estan a les mans de les empreses multinacionals. Aquestes actuen segons una estratègia internacional. L'atractiu dels estímuls que els pot oferir un ens subcentral és força limitat. Finalment, hem de tenir en compte que la creació d'un pol de desenvolupament és una condició necessària, però no suficient. Per a assegurar un creixement integral i autosostingut, el pol creat ha de ser prou fort per a competir amb els pols econòmics veïns. En general, l'inversor prefereix la seguretat dels centres econòmics ja consolidats, que tenen un mercat propi i gaudeixen de les «economies d'aglomeració» (sobre aquests punts vegeu Holland, 1976).

El panorama dels límits financers i econòmics s'hauria de completar amb els límits de naturalesa jurídic-política analitzats al capítol III. Com ho hem explicat més amunt, el principi d'unitat de mercat determinaria la inconstitucionalitat de les

mesures autonòmiques que, directament o indirecta, constituïssin un obstacle seriós al funcionament unitari del sistema econòmic.

#### c) Política conjuntural d'estabilització

La política conjuntural d'estabilització econòmica presenta problemes seriosos per a ser implementada a nivell regional. Ens trobem davant una impossibilitat tècnica. La política estabilitzadora consisteix en el control de la demanda afegida mitjançant l'ús d'instruments fiscals i monetaris, dèficit o superàvit pressupostari, ampliació o restricció de la base monetària, emissió o amortització de deute públic. Aquestes mesures tenen uns efectes immediats sobre la demanda afegida, els quals són amplificats pel mecanisme del multiplicador keynesià. Doncs bé, aquest mecanisme no actua en una economia oberta en la qual existeix una plena llibertat de moviments de mercaderies, capital i persones, com s'esdevé a les economies regionals (cf. Oates, 1972, capítol 1). Els efectes expansius de la despesa pública de la regió X potser beneficien únicament la regió Y si tots els productes s'importen d'aquesta regió. L'emissió de deute públic amb la finalitat de disminuir la liquiditat a la regió X pot esdevenir estèril si els subscriptors del deute són d'una altra regió. Pel que fa a la política monetària, poca cosa pot fer-s'hi a nivell regional, car, com ja ho hem indicat, els principals instruments de política monetària estan centralitzats. Algunes comunitats autònomes tenen competències per a regular els interessos o els coeficients de fons públics; tanmateix, aquestes mesures difícilment poden servir per a l'estabilització.

#### d) La política de rendes

La política de rendes tampoc no es pot realitzar plenament a nivell regional, perquè l'economia nacional forma un sistema global i els representants del treball i del capital prefereixen pactar a nivell nacional. De totes maneres, les assemblees de les comunitats autònomes representen les principals forces socials de la regió o el municipi i per això són la seu adequada per a la negociació de tota mena d'acords socials. L'activitat pública d'arbitratge social ha estat fructuosa a nivell regional i local quan es tractava d'una o de poques empreses concentrades en una localitat determinada.

Hem de destacar encara una qüestió important. El fet que la política de rendes i la política conjuntural estiguin totalment centralitzades i el fet que moltes decisions de la política estructural de desenvolupament econòmic o la política de direcció social es prenguin des d'instàncies centrals, no signifiquen que les comunitats autònomes no hi puguin participar. En tots els països federals existeix una cambra alta o Senat que representa directament les regions. Aquestes, doncs, poden participar directament en l'aprovació i el control de les polítiques de projecció nacional. A part el Senat, són possibles d'altres comissions intergovernamentals per a tasques específiques, com és ara consells de planificació o consells de política financera.

#### C. Segon torn d'aclariments

La nostra exposició del paper de les comunitats autònomes va suscitar una certa confusió a l'assemblea constituent. Segons sembla, l'origen de la confusió era la creença que propugnàvem donar el mateix tracte a totes les comunitats autònomes i els

imposàvem un model uniforme d'autonomia. Un sector de l'auditori va predir que un model d'aquesta mena conduiria al separatisme i la desintegració de l'Estat. Des del sector oposat ens advertiren que els nostres principis obrien les portes al centralisme més rigorós.

Vam haver de repetir que la nostra pretensió no era elaborar un model federal d'aplicació uniforme, sinó assenyalar l'espai de competències en el qual se suposa que s'haurien de moure l'Estat central i les comunitats autònomes. Algunes comunitats tindran tot l'interès i prou força moral per a ocupar tot l'espai de competències que els deixa la Constitució. D'altres potser reduiran la seva activitat a la promoció de la cultura regional o la prestació d'uns quants serveis col·lectius. Per la mateixa lògica, l'Estat central pot manifestar unes pretensions intervencionistes extremes o bé limitar-se a les funcions típiques de l'Estat central o fins i tot delegar-les parcialment als ens subcentrals si considera inexistent el perill d'una fragmentació del sistema polític-econòmic.

¿I no hi haurà el perill que una estructura política tan laxa menii a la desintegració del sistema polític-econòmic i el separatisme? No ho creiem. Precisament els criteris que informen el model s'han seleccionat de manera que assegurin el funcionament del sistema com un tot unitari. Nosaltres pensem que la descentralització política és el millor antídote del separatisme. Però ha de ser una descentralització profunda que atorgui una capacitat de decisió real a les comunitats autònomes i arribi fins als últims nivells de govern, àdhuc el municipal. Hi hauria molt a dir sobre l'autonomia local, però ens sembla que aquest no és el moment adient per a fer-ho. Ens limitarem a assenyalar que per les mateixes raons que es genera una *interès regional*, els habitants de cada municipi tindran també un *interès local* i reclamaran un marge d'autonomia per defensar-lo i promoure'l.

És inevitable que els resultats obtinguts semblin a alguns excessivament centralistes. Mai no es pot accontentar tothom i encara menys en matèries d'indole política. Creiem, tanmateix, que les possibilitats obertes a l'autonomia territorial són tant o més àmplies que les existents al federalisme contemporani. En tots els països federals s'està produint una centralització creixent i incontrolable mitjançant clàusules generals d'atribució de competències a l'Estat central, ja sigui per la via directa de la *supersessió*, ja sigui per la via indirecta de les subvencions condicionades. Com hem dit abans, aquestes tendències són la manifestació externa de les forces centrípetes generades pel desenvolupament capitalista, forces objectives que s'encarnen en uns grups socials molt concrets. Postular una autonomia plena sense tenir esment dels condicionants del sistema fóra una actitud pueril i contraproduent. L'actitud lògica —la que nosaltres hem tractat d'adoptar en la nostra exposició dels principis de la Constitució federal— consisteix a detectar aquestes forces centrípetes i contenir-les en la mesura que sigui possible de fer-ho.

## V. El paper de l'Estat central. De l'Estat-nació a l'Estat supranacional

### A. El paper de l'Estat central

Als capítols anteriors s'ha pogut comprovar que, en una federació política informada per la premissa de la màxima descentralització política, l'Estat central hi té un *paper subsidiari* i, tanmateix, un paper *dominant* i *crucial*. És subsidiari en el sentit que

el ciutadà manté una relació més directa amb els ens autonòmics: d'ells rep la majoria de les prestacions socials, està vinculat en primer terme a les seves normes, la seva política econòmica i social és la que li marca les condicions de vida, etc. En aquest context, la política econòmica i social de l'Estat-nació apareix com a complementària. Això no obstant, es tracta d'un paper dominant i crucial perquè l'Estat central ha d'assegurar la reproducció i el funcionament unitari de l'Estat-nació capitalista i, per aconseguir-ho, ha estat investit de poders ordinaris, especials i extraordinaris.

Entre els poders ordinaris hi ha les activitats de *regulació, prestació, finançament i arbitratge social*, de què també gaudeixen els ens subcentrals. A cavall entre els poders ordinaris i els especials hi ha el *poder de coordinació*, que no autoritza l'Estat central a imposar coactivament la seva voluntat, si bé el situa en una posició privilegiada, des de la qual pot realitzar els seus plans amb el consentiment i la col·laboració dels ens subcentrals. Allò que és característic de l'Estat central són els poders que se li concedeixen com a responsable últim del manteniment de la unitat del sistema polític-econòmic. Aquests poders comporten autèntics privilegis dels quals no gaudeixen els ens subcentrals. Ens referim a la reserva de certs poders, la clàusula de supremacia i els poders extraordinaris.

Els *poders reservats* a l'Estat central, els hem trobats en analitzar el principi d'unitat del mercat nacional:

- Regles bàsiques del joc econòmic.
- Institucions polítiques que assegurin el seu compliment i defensen la integritat del sistema contra tota mena d'atacs externs i interns.
- Institucions econòmiques com el sistema monetari o el règim duaner que fan possible el funcionament del sistema com un tot unitari.
- Infraestructura de comunicacions necessària per a la integració econòmica del sistema.

En virtut de la *clàusula de supremacia* l'Estat central té poder per a imposar la seva voluntat sobre les decisions de les comunitats autònomes sempre que ho exigeixi l'interès nacional, o sigui, sempre que les decisions autonòmiques constitueixin un obstacle real i greu al funcionament del sistema com un tot unitari. Aquesta clàusula té un paper important per tal d'assegurar la direcció unitària de la política econòmica i social que, a l'Estat central, també li interessa de realitzar com a representant de la comunitat nacional.

La unitat del sistema polític-econòmic —valor suprem d'una Constitució federal— recomana de deixar a disposició de l'Estat central certs *poders extraordinaris* per a situacions excepcionals, quan ni els poders ordinaris ni la reserva de competències ni la clàusula de supremacia són suficients per a assegurar el funcionament unitari del sistema. En aquests casos no sembla convenient l'aplicació del principi general segons el qual les normes i les decisions de les comunitats autònomes són vàlides fins que són desautoritzades pel Tribunal Constitucional després de demostrar que atempten seriosament contra la unitat del sistema. Les Constitucions federals reserven a l'Estat central uns poders extraordinaris per a circumstàncies excepcionals en les quals es donin alhora tant la urgència com la gravetat. Un exemple en seria l'article 155 de la Constitució espanyola, que concedeix al govern el poder d'obligar les comunitats autònomes al compliment forçós de les seves obligacions o d'impedir-ne les actuacions que atemptin greument contra l'interès nacional.

### B. Centralització de poders a nivell supranacional

L'anàlisi anterior està emmarcat en el context d'un Estat-nació capitalista. Les Corts constituents ens van demanar que dissenyéssim un model federal per al seu hipotètic Estat-nació. La curiositat intel·lectual ens incita ara a obrir una finestra a l'escenari internacional. No podem sinó descriure el panorama que s'hi contempla i les conseqüències que se'n poden inferir.

El primer fet que crida l'atenció és que el nostre món no està format per Estats-nació aïllats entre si. Ben al contrari, tots estan integrats en un mateix *sistema econòmic internacional*: el capitalisme. S'ha aconseguit la integració al llarg d'un lent procés històric. No podem dir que aquest procés ja s'hagi consumat, però sí que està madur. Les xifres de comerç internacional, la multiplicació de les empreses transnacionals i la creació d'organismes supranacionals de naturalesa política i econòmica en són una bona prova. A la mateixa conclusió s'arriba en observar que una recessió o un auge econòmic als Estats Units o a Europa es propaga ràpidament al Tercer Món, mentre que l'embargament del petroli per part dels països àrabs o la fallida financera d'un país llatinoamericà pot constituir una deterioració seriosa de l'economia del centre econòmic.

La realitat d'un sistema econòmic internacional ens mena a inferir l'existència d'un *interès internacional*, que es pot definir com l'interès per la reproducció i el bon funcionament del sistema capitalista. De la mateixa manera que ho hem observat a nivell nacional i regional, no tots els països del món, ni tots els grups ètnics, ni totes les classes socials, participen en la mateixa mesura dels beneficis del sistema. La burgesia del centre econòmic, que coincideix *grosso modo* amb els països de l'OCDE, usufructua la major part de l'excedent produït, mentre que, a les masses de la perifèria, només els arriben les engrunes. De totes maneres, també els països subdesenvolupats de la perifèria econòmica estan vitalment interessats en el bon funcionament del sistema, car són ells els qui més senten les crisis econòmiques del centre: negar-los aquestes engrunes podria equivaler al seu extermini.

En comparar l'àmbit internacional amb l'àmbit nacional o regional, la diferència més notable que observem és l'absència d'institucions polítiques que constitueixin quelcom de semblant a un Estat o govern supranacional. Això no obstant, si el nostre raonament és correcte, hem d'esperar que també a l'àmbit internacional sorgiran unes forces centrípetes que tendiran a la centralització dels poders essencials per a la reproducció i el bon funcionament del sistema econòmic. Seran, per una banda, unes forces objectives que emanen de l'estructura i la dinàmica internes del sistema capitalista. Però seran al mateix temps unes forces subjectives encarnades en els grups dominants de la burgesia del centre econòmic. Una simple mirada a la panoràmica internacional ens confirma l'existència d'un ordre econòmic internacional protegit per unes forces reals que de mica en mica van acaparant les funcions i els poders genuïns de l'Estat central.

- 1) *Llibertat de circulació de mercaderies, capitals i persones*. L'autonomia dels Estats per a tancar les seves fronteres o imposar aranzels arbitràriament alts no és total. La integració en l'ordre econòmic internacional implica l'acceptació dels acords del GATT i altres organismes internacionals que imposen un desarmament aranzelari progressiu. Per altra banda, en tots els continents es multipliquen els intents de mercats comuns, la primera norma dels quals és la llibertat de circulació



de mercaderies, capitals i persones. El cas més conegut és la Comunitat Econòmica Europea (CEE). Uns altres exemples serien la Comunitat Europea de Lliure Comerç (EFTA), el Mercat Comú Centramerica i l'Associació Llatinoamericana de Lliure Comerç (ALALC).

- 2) *Regles bàsiques de l'ordre econòmic capitalista i institucions que n'asseguren el compliment.* La propietat privada, la llibertat d'empresa, la llibertat de contractació i la supeditació del treball al capital són les regles bàsiques del joc econòmic. L'absència d'una Constitució econòmica formal no impedeix l'existència d'una Constitució econòmica real respectada per tots els membres de l'ordre econòmic internacional i defensada per unes forces poc definides però amb poder real. Un país que intentés nacionalitzar els mitjans de producció o confiscar les propietats de les empreses transnacionals seria repudiat per la comunitat internacional capitalista i possiblement no podria resistir el seu bloqueig econòmic. El cas de Xile sota la presidència d'Allende n'és un bon exemple.

A poc a poc es van creant institucions internacionals per a la defensa de les regles bàsiques de l'ordre econòmic. Com a organització militar tenim l'OTAN; en el pla jurisdiccional destaca el Tribunal Internacional de la Haia. Però l'efecte de les forces centrípetes no es limita a aquestes manifestacions institucionals, l'eficàcia de les quals és escassa ara com ara. Encara més important (i eficaç) és el paper que exerceixen la diplomàcia i l'exèrcit dels Estats Units com a àrbitres i defensors de l'ordre capitalista mundial. No és estrany que sigui així perquè aquest país constitueix el centre econòmic del sistema capitalista i creu que té dret a reclamar els atributs propis de l'Estat central.

- 3) *Sistema monetari internacional.* Un ordre econòmic internacional exigeix un ordre monetari internacional que doni agilitat i seguretat a les relacions comercials. Durant molts anys l'or va ser el patró monetari del sistema internacional, després de la primera guerra mundial ho va ser la lliura esterlina i d'ençà de la segona guerra mundial, sota el sistema de Bretton Woods, ho ha estat el dòlar nord-americà. La crisi econòmica dels anys setanta produí un caos monetari, però tot seguit les forces internes del sistema bregaren per la reconstrucció d'aquest ordre, ja sigui mitjançant la resurrecció del patró or, ja sigui per les noves divises internacionals com el marc alemany o el ien japonès, ja sigui per la creació de patrons combinats com el sistema monetari europeu.
- 4) *Infraestructura de comunicacions.* En la mesura que un Estat participa del tràfic econòmic internacional, ha d'anar a la construcció de la infraestructura física necessària per a aquest tràfic (ports, aeroports internacionals i d'altres mitjans de comunicació). Per altra banda, tots els Estats estan obligats a respectar els acords de les organitzacions internacionals creades per a facilitar el comerç internacional.
- 5) *Estàndard mínim de drets i obligacions.* L'existència d'un llindar mínim de drets individuals i socials no és una condició indispensable per a l'acumulació de capital a escala internacional, tot i que sembla convenient des del punt de vista de la legitimitat del sistema global. Règims polítics com el de F. Marcos a les Filipines o el vigent a Sud-àfrica, que no reconeixen les llibertats polítiques mínimes, posen en qüestió la legitimitat del sistema capitalista i provoquen reaccions de signe comunista. Per altra banda, l'existència d'unes càrregues legals molt despro-

porcionades entre els diferents països es pot convertir en un element disfuncional per al sistema econòmic internacional. Les empreses americanes es queixen de la *competència deslleial* practicada per Corea i d'altres països de l'Àsia oriental, on els salaris mínims estan al nivell de la subsistència, la llibertat sindical no existeix i les càrregues legals per a la protecció ambiental són mínimes.

El repertori que acabem de fer, creiem que és suficient per a corroborar l'existència d'unes forces centrípètes que emanen de la dinàmica del sistema capitalista i tendeixen a concentrar les competències pròpies de l'Estat central a nivell internacional. Gairebé sense adonar-nos-en, estem assistint a un canvi d'ubicació de l'Estat central. Hem d'esperar per a l'avenir l'existència d'un «Estat» supranacional amb un paper subsidiari però crucial i dominant. La seva missió principal seria crear les condicions per al funcionament unitari del sistema capitalista mundial i, per a fer-ho, tindria els poders típics de l'Estat central. Els Estats-nació podrien compartir parcialment aquests poders, però supeditats ara a l'autorització dels ens supranacionals. Dit altrament, els Estats-nació deixarien de ser *sobirans*. El seu paper s'assemblaria al que hem esbossat en aquestes pàgines per a les comunitats autònomes: ens polítics encarregats de la direcció econòmica i social del sistema nacional, que coordinen els programes dels ens subnacionals i són coordinats a escala supranacional i que, abans que tot, han de respectar les condicions bàsiques imposades des de la instància central per assegurar el funcionament unitari del sistema capitalista mundial.

### C. Unes conclusions fora de lloc

En la introducció d'aquest treball hem explicat que la nostra nau espacial havia aterrat en un Estat-nació del planeta Terra. Les Corts constituents acabaven de reunir-se per redactar una Constitució federal i ens van demanar d'esbossar els criteris econòmics per a una distribució racional de competències entre els diferents nivells de govern d'un Estat-nació capitalista. O, per dir-ho amb unes altres paraules, havíem d'assenyalar el màxim d'autonomia política compatible amb la unitat política i econòmica de l'Estat-nació. A les pàgines anteriors hem tractat de derivar aquests criteris de la lògica de funcionament del sistema capitalista. Analitzant les forces centrífugues i centrípètes generades pel desenvolupament capitalista hem delimitat a grans trets —i sense pretensions prescriptives— el camp d'actuació de les comunitats autònomes i de l'Estat central. Portant la lògica econòmica del nostre model fins a les seves últimes conseqüències, hem arribat a la conclusió que algunes de les competències essencials de l'Estat-nació havien de passar a uns organismes supranacionals. La monopolització per l'Estat-nació dels poders propis de l'Estat central s'ha convertit en un factor disfuncional per al capitalisme contemporani, que és un sistema econòmic internacional i exigeix unes bases comunes i una direcció econòmica unitària. Per altra banda, en aprofundir l'estudi de les forces centrífugues hem arribat a la conclusió que la descentralització no es pot aturar a l'àmbit regional; existeix un *interès local* capaç d'aglutinar els diferents grups locals i generar una demanda d'autonomia local.

Com ja ho temíem, aquestes conclusions no han agradat a les forces polítiques presents a l'assemblea constituent. Segons sembla, aquestes representaven l'*interès nacional i regional*, però no estaven disposades a acceptar una centralització i una descentralització més enllà d'aquests límits. Sens dubte, les forces econòmiques que

nosaltres hem desvetllat poden entrar en conflicte amb les forces polítiques dominants en una situació concreta. A llarg termini creiem que la lògica econòmica acabarà imposant-se, si bé a termini curt el resultat és imprevisible. Sigui com sigui, la cosa certa és que hem ultrapassat la missió que ens van confiar les Corts constituents de l'hipotètic país on vam aterrar, que les nostres conclusions estan fora de lloc i que el millor que podem fer és embarcar-nos en la nostra nau i retornar a l'espai.

#### Referències bibliogràfiques

- ACIR (1981). *The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints*. Ed. ACIR. Washington.
- Breton, A. and Scott, A. (1978): *The economic constitution of federal states*. University of Toronto Press. Toronto.
- Bricall, Castells i Sicart (1984): *Estat autònom i finances públiques*. Diputació de Barcelona. Barcelona.
- De Juan, O. (1987): *Capitalismo, nacionalismos y formas de Estado*. Treball presentat a la Fundación Juan March.
- Elazar, D. (1962): *The American partnership*. University of Chicago Press. Chicago.
- García de Enterría, F. (ed.) (1980): *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- Holland, S. (1976): *The regional problem*. Macmillan. London.
- Lerner, M. (1933): «The Supreme Court and American capitalism». 42. *Yale Law Journal*, 668.
- McCloskey, R. (1960): *The American Supreme Court*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Musgrave, R. (1969): «Theories of fiscal federalism», en *Public Finance*, núm. 24, pp. 521-532.
- Nairn, T. (1975): «The modern Janus», en *New Left Review*, November-December, 1975, pp. 3-29.
- Oates, W. (1972): *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Javanovich Inc. Nova York.
- Oates, W. (1977): «An economist's perspective on fiscal federalism» en Oates (ed.) (1977): *The political economy of fiscal federalism*. Lexington Brooks. Lexington.
- Offe, K. (1975): «Theses on the theory of the state». *New German Critique*, núm. 6, pp. 137-47.
- Reagan, M. (1972): *The new federalism*. Oxford University Press. Nova York.
- Thiebaut (1956): «A pure theory of local expenditure» en *Journal of Political Economy*, núm. 64, pp. 416-424.

