

IGUALTAT CONTRA AUTONOMIA?

José María Baño León

Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat de València

«Sería aún imperfecta la unión de las dos ciudades si los que en la una habitaran fuesen mirados en la otra como extranjeros; si no tuvieran libertad de fijar en ambas su domicilio, ejercer su industria y adquirir bienes, tanto muebles como raíces; si no gozaran en cada una de los derechos de que allí disfrutasen los ciudadanos; si no hallaran en las dos la protección de los Gobiernos y los tribunales y no pudiesen vivir en cada una al amparo de las leyes por las que se rigiese. La dificultad que experimentan en sus mutuas relaciones las ciudades sin vínculo político es lo que principalmente las lleva a confederarse (...)».

Francesc Pi i Margall, *Las Nacionalidades*.

I. Observació preliminar

Quan un estat muntat sobre els ciments del centralisme es transforma en un *compositum* de 17 comunitats autònomes, a les quals s'atribueix competències molt importants, és lògic que hi hagi un recel envers les possibles desigualtats provocades per la coexistència de lleis diverses. El recel és explicable, però per ell mateix no afegeix ni treu res al fet característic de qualsevol Estat no unitari, que és l'heterogeneïtat. Les diferències jurídiques formen part substancial de l'Estat de les autonomies com de qualsevol altre políticament descentralitzat.

Històricament, el federalisme ha estat palanca d'unió. Gràcies a la federació sorgeix l'estat, i a vegades després d'aquest, el sentiment de pertinença a una mateixa nació: el cas dels Estats Units de Nordamèrica. En aquestes circumstàncies la diversitat de regulació de cada estat és un pressupòsit sense el qual la mateixa noció històrica de federalisme no resulta entenedora. Ara bé, l'emergència de la federació ha anat llimant alguns aspectes de l'heterogeneïtat dels estats membres per permetre el funcionament de l'estat federal i, aquest, com qualsevol organisme viu, ha aprofitat totes les oportunitats que ha tingut per reforçar el seu poder. La configuració dels Estats Units com a potència mundial indubtablement ha repercutit en l'ampliació de les competències de Washington, davant el poder dels estats membres. Al mateix temps, la força econòmica del Govern federal provoca una tendència igualitària en subvencionar determinats programes i tendències.

A Espanya, el procés és justament l'invers. Es parteix d'una homogeneïtat normativa i es desemboca en l'heterogeneïtat natural, en l'existència de comunitats autònomes amb poders legislatius plens. D'aquí que, en el començament del camí, el consti-

tuent redoblés els advertiments i les garanties perquè hi hagués un mínim homogeni que permetés un estatut igual dels ciutadans. Al capdavant d'aquestes normes es troba l'article 149. 1. 1 CE, que atribueix a l'Estat la competència per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici dels drets i dels deures, i l'article 139, que declara que tots els espanyols tenen els mateixos drets i deures en tot el territori nacional. La interpretació d'ambdós preceptes, que ha donat lloc a un esforç doctrinal important, està establerta pel Tribunal Constitucional en uns termes que poden resumir-se de la manera següent:

a) El pluralisme normatiu és consubstancial a l'Estat de les autonomies.

b) La igualtat no es pot confondre amb una uniformitat monolítica de l'ordenament jurídic.

c) Hi ha un *status* unitari de drets i de deures que no pot ser alterat per les comunitats autònomes.

Són elements d'aquest *status*:

— La legislació bàsica estatal, l'objectiu de la qual és assegurar un mínim denominador comú.

— Els drets fonamentals, el desenvolupament legislatiu dels quals pertany exclusivament a l'Estat mitjançant llei orgànica, i que reforcen l'*status* unitari esmentat.

— L'article 149. 1. 1, que serviria com a criteri últim o residual d'interpretació de les competències, prescrivint que les diferències de tracte siguin desproporcionals o irraonables. Així ho ha exposat el Tribunal en relació amb la potestat sancionadora de les comunitats autònomes i ho ha reiterat en relació amb l'exigència del coneixement de la llengua pròpia de la comunitat en l'accés a la funció pública.

d) No hi ha discriminació pel simple fet que la pertinença a una comunitat autònoma determini situacions jurídiques heterogènies.

Prou em consta que el resum anterior no recull suficientment els molts matisos que doctrina i jurisprudència han anat elaborant, però crec que substancialment reflecteix els punts cardinals de la qüestió jurídica. I, en la mesura que els acceptem, ens serviran per analitzar quina és la situació real, un cop han transcorregut més de tres lustres desde la «restauració» de les primeres comunitats autònomes.

II. L'homogeneïtat de l'ordenament jurídic

Situada la confrontació igualtat-autonomia en el terreny dels fets i no de les valoracions, resulta relativament senzill calibrar el grau d'homogeneïtat del nostre ordenament, que és ben alt:

a) La tradició jurídica unitària de la codificació del dret privat i del dret penal

El moviment codificador que al llarg del s. XIX va fixar a Espanya les bases del dret privat i del dret penal, a excepció del respecte a la tradició foral, constitueix sens dubte un factor important d'homogeneïtat. La Constitució en aquest punt manté la competència estatal sobre la legislació mercantil, civil (inclosa la hipotecària), penal i processal, de manera que aquí no es pot parlar d'altra cosa que d'uniformitat normativa.

b) L'homogeneïtat normativa del règim jurídic de les administracions públiques

Al costat de la unitat substancial de dret privat, la nostra Constitució presumeix del manteniment de l'homogeneïtat en el règim jurídic bàsic de les administracions públiques. La rúbrica 18a accentua molt la unitat del règim jurídic de les administracions públiques. Avui, una vegada reformat una part important de l'instrumental al servei de les organitzacions administratives, es pot afirmar sense temor a equivocar-se que les pautes procedimentals i organitzatives de les administracions espanyoles són idèntiques. En aquest fenomen hi ha molt d'imitació — resulta més còmode copiar sobre el que és conegut que innovar — però també d'exigència constitucional, ja que el procediment i els mateixos principis jurídics de l'organització són establerts per la legislació estatal (a propòsit: la Llei 30/1992 ha arribat en això fins al límit mateix de la potestat d'autoorganització en establir normes sobre la delegació, avocació, comanda de gestió, etc., que són tècniques internes d'organització administrativa i difícilment bases del règim jurídic de les administracions públiques).

De la mateixa manera les garanties jurídiques dels ciutadans davant qualsevol administració pública són idèntiques, tant des del punt de vista procedimental com del material per la unitat del sistema de justícia administrativa.

c) El règim laboral i els drets econòmics i socials

Tant el règim laboral com els drets econòmics i socials tenen un alt grau d'uniformitat. No hi ha diferències substancials en l'execució de la normativa laboral, i els drets de representació sindical i de participació econòmica depenen en gran part de polítiques públiques.

La majoria dels drets propis de l'estat social són també uniformes. De fet, i a excepció d'algunes prestacions socials independents de la Seguretat Social (política assistencial) els grans serveis públics en mans d'algunes comunitats autònomes (educació, sanitat) i les polítiques d'ajut (foment de l'habitatge, subsidi de desocupació), depenen del finançament estatal.

Es tracta de l'afer jurídicament de més difícil encaix en l'Estat de les autonomies. De fet, una part important de l'esforç desplegat pel Tribunal Constitucional en els últims anys s'ha centrat en el poder de l'Estat per condicionar les subvencions en matèries que són competència de les comunitats autònomes. Aquí el Tribunal ha establert una jurisprudència ambigua que ha tractat de limitar allò que no admet limitació (limitar el poder de despesa estatal, que és virtualment il·limitat pel que fa a la seva distribució entre les diverses partides pressupostàries) per reconèixer competències a les comunitats autònomes els recursos de les quals depenen de l'Estat.

d) A Espanya, fins i tot el règim local té aspectes procedimentalment uniformes

La interpretació que fa el Tribunal Constitucional sobre l'autonomia local ha propiciat que es mantingui el mateix règim local en totes les comunitats autònomes (si es vol, amb excepció dels territoris forals que, en el cas de Navarra, van mantenir la seva peculiaritat fins i tot a l'època de Franco), tot i que la Constitució hagi admès una interpretació menys rígida, donant més joc a les comunitats autònomes per organitzar l'Administració local com a part del seu territori. Sigui com sigui, l'Estat exerceix més influència sobre les corporacions locals que les comunitats autònomes, encara que només sigui per la circumstància que aquelles depenen per al seu finançament de la clau estatal.

e) En fi, el règim de finançament de les comunitats autònomes es converteix en un instrument poderós en mans de l'Estat i en una rêmora en qualsevol política de contenció de la despesa pública. La corresponsabilitat fiscal és una condició no atesa del sistema d'autonomies. El fet, denunciat de seguida, amb prou feines s'ha corregit en els acords successius de la Comissió de Política Fiscal i Financera (la cessió del 15% de l'IRPF no influeix en la política de despesa de les comunitats), ja que el pes major dels recursos econòmics de les comunitats descansa en la subvenció procedent de l'Estat. I ningú no vol sentir parlar dels recàrrecs sobre impostos estatals per no afrontar la impopularitat de mesures d'aquest tipus.

Certament, les comunitats i territoris històrics en règim de concert introdueixen una nota important de desigualtat en els mecanismes de finançament, que no té cap altra justificació que el manteniment d'un privilegi foral, les raons del qual són tan conegudes històricament com obscures des de la perspectiva de la racionalitat del sistema de finançament.

III. La solidaritat i els desequilibris territorials

En l'oposició de la idea d'igualtat amb la d'autonomia, tradicionalment s'ha situat també el fenomen de la desigualtat entre regions, l'anomenat desequilibri territorial. La diferència entre regions riques i pobres és un fet que modernament sorgeix al mateix temps que el desenvolupament econòmic.

Els desequilibris econòmics territorials semblen aliens, no obstant això, a la diversitat política territorial. L'Estat centralista del règim autoritari de Franco no va poder corregir les diferències de riquesa entre les regions. Des de l'any 1978 i fins al moment actual, s'han produït canvis significatius que ja venien apuntats en l'època anterior. L'enfortiment d'algunes comunitats com la balear, la catalana, Navarra, La Rioja i la Comunitat Valenciana; l'estancament d'altres com el País Basc; el retrocés d'altres com Astúries —cas significatiu ja que es tracta d'una regió econòmica molt dependent de l'empresa pública—, Andalusia o Extremadura.

Juntament amb aquest aprofundiment de les diferències de riquesa, en els últims tres lustres assistim també al fenomen d'una major redistribució de la renda familiar, de manera que el menor pes en la producció es compensa amb les transferències que les famílies de les zones deprimides reben de la Seguretat Social i d'altres prestacions públiques. Mentre l'equilibri entre les prestacions bàsiques dels ciutadans —clau d'una igualtat eficaç en l'exercici dels drets— augmenta, disminueix la contribució al producte interior brut d'algunes regions i les distàncies que les separen de les més riques.

És a dir: les dades econòmiques demostren una realització efectiva del tan esmentat principi de solidaritat financera, en forma sobretot d'igualació de les prestacions dels serveis públics i de gaudiment de situacions de protecció social. No obstant això, la capacitat productiva de les regions sembla moure's per condicionants aliens a les polítiques de desenvolupament regional.

De manera que contràriament al que tantes vegades es predica, l'Estat de les autonomies no ha trencat amb la solidaritat interregional; al contrari, l'ha reforçada, mitjançant el paper actiu de l'Estat amb les prestacions socials.

La realitat examinada és concloent:

1) El dret estatal impregna de tal manera l'ordenament que bé es pot dir que hi ha un altíssim grau d'uniformitat normativa.

2) L'Estat de les autonomies no ha aprofundit les diferències entre regions més i menys desenvolupades. Al contrari, s'hi aprecia que gràcies preponderantment al paper redistributiu d'algunes de les prestacions socials de l'Estat, les diferències entre la renda familiar disponible entre les comunitats autònomes és molt menor que l'existent en la seva capacitat productiva (cfr. respecte a això: Julio Alcaide Inchausti, «Comportamiento económico de las Comunidades Autónomas españolas (1986-1991)», a *Papeles de Economía Española*, núm. 51 (1992), pàg. 2-33, i la conferència d'Enrique Fuentes Quintana, publicada per les Corts de Castella i Lleó amb el títol «Hacia una vertebración definitiva del Estado», Valladolid, 1994, pàg. 65-100).

3) Els problemes de cooperació en l'exercici de les competències s'ha llimat sensiblement, encara que seria de desitjar una cooperació més àgil.

4) Els conflictes davant el Tribunal Constitucional han disminuït espectacularment. (Només cal remetre's a les dades del Butlletí informatiu que trimestralment publica el MAP: el nombre total d'impugnacions Estat-comunitats autònomes en tot l'any 1994 va ser d'11, menys de la meitat que l'any 1992 i molt lluny de les xifres dels anys anteriors.)

IV. L'heterogeneïtat lògica de les polítiques de les comunitats autònomes i les demandes socials d'homogeneïtat

També hi ha un element important que influeix en la tensió igualtat/autonomia. A vegades, l'aplicació de polítiques pròpies autonòmiques, amb la inevitable diferenciació de situacions, provoca conflictes. Per exemple, el problema recent dels metges de l'INSALUD arrenca de la diferència de retribucions amb els facultatius dels serveis de salut de diverses comunitats autònomes.

Sembla oblidar-se, però, que cada comunitat és molt lliure de practicar una o altra política de personal, d'incentivar en major o menor mesura el treball realitzat.

Encara més: la política de personal de les administracions públiques té com a repte assolir o establir algun tipus d'incentiu —real— que discrimini la major eficàcia en la prestació del servei. La igualtat per a tothom, sense atendre les peculiaritats de cada centre, o la major eficàcia en la gestió, o la rendibilitat en el maneig dels recursos públics no contribueix en res a millorar la despesa pública. (Vegeu en relació amb això les reflexions de Barea Tejeiro/Gómez Liria: *El problema de la eficiencia del sector público en España*, IEE, Madrid, 1994, pàg. 201 i seg.)

Naturalment, aquí cal trencar amb hàbits adquirits durant dècades, i trobar fórmules d'incentivació del treball. Però l'aplicació de polítiques d'igualtat lineal de retribucions, sense atendre les necessitats de cada comunitat i, dins d'aquestes, la rendibilitat i eficiència de cada centre, pugna amb la lògica de la diversitat.

No obstant això, no se m'amaga la dificultat d'aquest afany, ja que resultaria absurd negar l'evidència del greuge comparatiu que suposa que metges formats sota les mateixes regles uniformes i que desenvolupen funcions paral·leles, percebin retribucions distintes. I, sobretot, ja que la càrrega fiscal dels ciutadans de cada comunitat té escassa relació amb els ingressos respectius dels ens esmentats, és fàcil criticar

qualsevol mesura autonòmica que tendeixi a establir diferències quant a criteris particulars d'organització dels serveis o d'incentivació de determinats col·lectius.

V. Diferències i discriminacions lingüístiques

Al marge d'opinions interessades i de prejudicis, no hi ha, doncs, desigualtats substancials entre els ciutadans d'unes i altres comunitats autònomes i la unitat de l'ordenament jurídic és un fet, no sols per l'exigència constitucional sinó per l'homogeneïtat creixent imposada des de la Unió Europea.

Naturalment, el nostre Estat de les autonomies no és l'Arcàdia feliç; hi ha moltes tensions i factors que poden afavorir situacions incòmodes, si no discriminatòries. El mateix fet que hi hagi comunitats ben diferenciades i que exerceixen un autogovern implica diferències que són connaturals a un estat descentralitzat. Una altra cosa és que es puguin produir discriminacions com a conseqüència precisament de la pertinença a una o altra comunitat.

Entre les situacions aparentment més conflictives es poden esmentar dues qüestions:

a) La utilització per algunes comunitats de polítiques de col·laboració o ajut que poden alterar el principi d'unitat de mercat i lliure circulació. Em refereixo a les mesures d'alguna comunitat autònoma que faciliten exempcions fiscals en els impostos bàsics com el de societats. Les anomenades vacances fiscals constitueixen mesures que tendencialment introdueixen obstacles a la llibertat de circulació ja que prima la domiciliació de societats en algunes comunitats.

b) La llengua també és un altre factor que potencialment es pot utilitzar discriminatòriament. Recuperada la llibertat d'expressió lingüística i obtingut per les llengües de les comunitats autònomes l'estatut de llengua oficial en el seu territori respectiu, el que ara preocupa és si el foment d'aquestes llengües pot convertir-se en un element discriminador i, fins i tot, en un obstacle per a la mobilitat dels ciutadans.

Les complicacions d'aquest assumpte són moltes. Els arguments a favor del foment de la llengua són no pas pocs:

1) La llengua és el principal element de la identitat d'un poble, aleshores és lògic que sigui el principal caràcter diferenciador.

2) La recuperació de la llengua autòctona no és només la reafirmació d'un signe d'identitat pròpia i respectable sinó també una manera de compensar el tracte injust i discriminatori sofert durant molts anys.

3) No pot haver-hi recuperació de la llengua sense «normalitzar» el seu ús, i fomentar-lo també significa que pugui ser comprès i utilitzat en totes les institucions públiques del territori.

4) No hi ha una recuperació possible de la llengua sense que sigui utilitzada en tres àmbits essencials:

- a) L'ensenyament
- b) Els organismes públics
- c) La televisió

5) El procés de normalització lingüística parteix d'una situació de discriminació de la llengua vernacle en relació amb el castellà, per la qual cosa és necessari adoptar mesures positives.

Des del costat contrari també es poden esgrimir arguments sobre els perills de la «normalització»:

1. Es pot convertir en un obstacle per a la mobilitat d'aquells ciutadans que no parlin la llengua de la comunitat.
2. Es discrimina els qui no tenen coneixement de la llengua.
3. Determinades mesures poden implicar de fet la discriminació del castellà en exigir-se com a llengua normal la pròpia de la comunitat.
4. En situacions extremes, es podria arribar a què alumnes d'alguna comunitat autònoma bilingüe acabessin els seus estudis sense el coneixement suficient del castellà.
5. L'obligatorietat de l'ensenyament de la llengua coarta la llibertat d'elecció dels pares que opten pel castellà.

En aquest elenc de raons en pro i en contra de la normalització lingüística es manifesta l'enorme càrrega valorativa i sentimental que suscita aquesta qüestió. I és fàcil veure, si es posen els arguments un al costat de l'altre, la senzillesa d'arribar a posicions irreconciliables.

La realitat a les nostres comunitats bilingües, ateses les susceptibilitats que la qüestió desperta, no es pot considerar desafortunada. Certament, sovint s'airegen les dificultats, però poques vegades es reconeix que ha estat molt el que s'ha caminat i en un espai de temps molt curt.

La Sentència del Tribunal Constitucional de 23 de desembre de 1994 sobre la normalització lingüística catalana ha estat rebuda amb divisió d'opinions. No és gens sorprenent ja que es tracta d'un assumpte tan polèmic. Però és una sentència molt important i, segons crec, molt encertada, ja que permet situar el règim lingüístic en un terreny de legalitat ordinària, despellant la Constitució de l'enorme pes que hauria representat una sentència que declarés contrari a aquesta el mètode d'immersió lingüística catalana.

Si això sembla encertat no és només per la repercussió negativa que una sentència d'inconstitucionalitat hagués pogut tenir —el Tribunal Constitucional també forma part de la *iuris prudentia*. Importa molt més subratllar que estem davant d'una sentència que situa l'anàlisi de la constitucionalitat del bilingüisme en el seu enfocament correcte:

1) La Constitució reconeix el caràcter oficial de les llengües pròpies de cada comunitat, en els termes que fixi el seu estatut d'autonomia, i al mateix temps reconeix el caràcter oficial del castellà en tot el territori. Res no impedeix a la comunitat autònoma regular l'abast de l'oficialitat sempre que es respecti el de la llengua castellana. L'oficialitat comprèn el dret a establir l'obligatorietat del coneixement de la llengua pròpia en termes raonables.

2) El dret de conèixer la llengua castellana obliga l'Estat i les comunitats autònomes que hagin d'adoptar totes les mesures que condueixen a garantir-lo en l'ensenyament.

3) La comunitat autònoma pot elegir diversos mètodes de convergència lingüística en l'ensenyament, sempre que es garanteixi el fet que els alumnes parlin i escriguin correctament totes dues llengües. El mètode d'immersió lingüística pot ser un dels constitucionalment lícits si es respecten aquelles limitacions.

L'anàlisi anterior il·lustra com, tot i el breu període històric transcorregut des de la «restauració» de la Generalitat catalana, fita històrica que marca l'inici de la descentralització política a Espanya, realment els temors a un esquerdament de la unitat jurídica i a la desigualtat dels ciutadans eren infundats. El grau d'uniformitat del nostre ordenament resisteix amb avantatge la comparació amb altres països d'estructura federal. Potser sigui en el món de l'execució i de la gestió administrativa on el resultat sigui més insatisfactori en mantenir-se duplicitats d'òrgans, innecessàries per complet. La igualtat substancial de la posició jurídica de tots els espanyols en qualsevol part del territori és un fet. I salvada la irremeiable desigualtat que pot provocar l'exigència de coneixement de la llengua vernacla en algunes comunitats, el desideratum de l'article 149.1.1 és una realitat inqüestionable.

La idea de l'autonomia política com a impulsora de la desigualtat entre espanyols no té suport en els fets. Són altres elements del context polític els que ajuden a tenir aquesta sensació. No són la desigualtat ni les discriminacions el gran repte del nostre Estat autònom, sinó la capacitat d'integració col·lectiva i la recerca d'una major corresponsabilitat entre els ingressos i la despesa pública. El Tribunal Constitucional ha decidit que en l'Estat de les autonomies hi caben molts «fets diferencials». I a propòsit de la llengua, no ha dubtat a sacrificar una idea igualitarista en honor de la defensa de la llengua particular de la comunitat.

Si bé es mira, les diferències més acusades són perfectament compatibles amb la idea d'unitat, mentre no introdueixin un tractament desproporcionat segons les pautes culturals de cada país. I cal notar que l'autonomia política suporta tot tipus de diferències sempre que es mantingui l'acord substancial sobre la voluntat de viure junts. Que pugui haver-hi traves lingüístiques en alguns cantons mai no ha estat obstacle a la unitat de la Federació Suïssa i a ningú no se li acudiria negar la unitat nordamericana pel fet, que a molts europeus ens pot semblar aberrant, que un mateix delictes pugui ser castigat o no amb la pena de mort segons l'Estat on es perpetri.

Potser és innecessari advertir que si falla la voluntat col·lectiva d'integració, els mecanismes de l'Estat de les autonomies mai no podran satisfer les demandes d'autonomia. Autonomia no és sobirania, ha hagut de dir amb freqüència el Tribunal Constitucional. En la necessitat de recordar una cosa tan òbvia continua radicant el nostre principal problema històric.