

ESPECIAL  
«PROBLEMES I PERSPECTIVES  
DE L'ESTAT DE LES  
AUTONOMIES»

---

Estudis



## PRESENTACIÓ

Amb aquest número especial dedicat al tema «Problemes i perspectives de l'Estat de les autonomies» la revista *Autonomies* pretén diverses finalitats.

En primer lloc, es tracta de fer un balanç d'allò realitzat fins ara en aquesta matèria però, especialment, es tracta d'intentar plantejar, en vistes al futur, els problemes encara no resolts. Des d'aquest punt de vista, la perspectiva que ofereix l'any 1995 és privilegiada, ja que s'ha cobert una etapa decisiva en el desplegament de l'Estat de les autonomies i, precisament, és aquest final d'etapa el que permet intuir les perspectives de l'etapa següent.

En efecte, tots els estatuts d'autonomia, ja aprovats abans de 1983, han tingut un ampli desenvolupament. A més, l'any 1994 s'han reformat els estatuts de la via de l'article 143 CE (amb l'excepció canària), i s'ha produït entre ells el que s'ha anomenat «igualació substancial» de les competències autonòmiques, la qual cosa té importants repercussions en el funcionament de l'Estat de les autonomies. També l'any 1994 es va celebrar una sessió en el Senat, ja avui considerada com a històrica, en la qual els presidents autonòmics expressaren les seves preocupacions sobre el funcionament de l'Estat de les autonomies, essent totes elles —i no per casualitat— força coincidents, i concloent finalment en la necessitat urgent d'efectuar una reforma constitucional del Senat per tal que aquesta institució es converteixi en peça clau del funcionament autonòmic. Per últim, els primers mesos d'aquest any 1995 s'han aprovat els estatuts de les ciutats de Ceuta i Melilla, únics textos legals d'autogovern que faltaven per completar totalment el mapa autonòmic d'Espanya. Certament, el conjunt d'aquests fets fa entrar l'Estat de les autonomies en una fase nova i permet reflexionar, des de les grans fites ja aconseguides, sobre els problemes pendents.

Tanmateix, aquests problemes són molts i molt variats. Una revista de dret com és *Autonomies* només els pot tractar, òbviament, des de la vessant jurídica. No obstant això, alguns d'aquests temes han tingut en els darrers temps un ressò notori en l'opinió pública. És el cas, entre d'altres, de la ja esmentada reforma constitucional del Senat o de la corresponsabilitat fiscal entre Estat i comunitats autònomes en la recaptació d'impostos. Temes tampoc resolts, però més del domini dels especialistes, són els de les relacions entre les comunitats autònomes i els altres poders públics: els municipis, l'Administració estatal o les institucions de la Unió Europea. Per últim, resta un gran tema teòric pendent, molt discutit fins ara a la doctrina i amb importants repercussions a la pràctica, que és el del model d'Estat, des d'un punt de vista territorial, que es configura a partir de les comunitats autònomes. Problema aquest estretament lligat a un altre —més del domini de l'opinió pública pel seu caràcter polític— que és la discutida contraposició entre la necessària igualtat dels ciutadans a les comunitats autònomes i els anomenats fets diferencials de moltes d'elles.

Aquests són els problemes que vam escollir per confeccionar aquest número monogràfic. Per tal de donar un caràcter polèmic i plural en examinar aquests temes pendents, vam sol·licitar per al tractament de cada un d'ells la col·laboració de dos especialistes amb la finalitat que, del conjunt del número, se'n poguessin extreure enfocaments diversos, producte de models teòrics i de sensibilitats diferents. A més, vam demanar als nostres col·laboradors articles breus, sense gran aparell conceptual ni bibliogràfic però amb una preocupació especial per les dimensions pràctiques i de política jurídica dels problemes tractats. Des d'aquesta presentació volem expressar el nostre agraïment als autors perquè totes aquestes finalitats s'han complert abastament, amb la qual cosa ha estat corresposta amb escriure la confiança que havíem dipositat en ells.

Anant d'allò més abstracte a allò més concret, hem de començar comentant la problemàtica del model d'Estat, que ha anat a càrrec dels professors Manuel Aragón Reyes i Luis López Guerra.

Manuel Aragón parteix de considerar l'Estat autonòmic com a suficientment definit en l'ordre constitucional però inacabat en la seva vertebració institucional. Com a exemple, entre d'altres, d'això segon, destaca el problema de la significativa mancança d'una institució unitària que connecti el pluralisme autonòmic amb les institucions centrals de l'Estat, institució que, segons Aragón, no pot ser altra que el Senat autonòmic. D'altra banda, aquest autor considera que la dicotomia Estat federal/Estat regional no és útil per definir la realitat constitucional espanyola ja que aquesta està dotada d'unes peculiaritats que la fan irreductible a qualsevol forma d'Estat de les moltes que ofereix el dret comparat. Aquesta singularitat està basada, especialment, en el fet que les normes constitucionals espanyoles són de dos tipus: primàries (Constitució pròpiament dita) i secundàries (estatuts d'autonomia de les comunitats). Així, existeix un doble poder constituent: d'una banda, el format pel conjunt de ciutadans que configuren l'Estat com a social i democràtic de dret i, de l'altra, el que es forma segons les previsions constitucionals en els diversos moments «estatutents», que determina la forma territorial d'Estat.

El professor López Guerra, exvicepresident del Tribunal Constitucional, destaca el caràcter asimètric i obert de l'Estat autonòmic. Així es permet que es reflecteixin els diversos fets diferencials que donen personalitat pròpia a cadascuna de les comunitats autònomes. Ara bé, aquesta asimetria i aquesta obertura tenen uns límits — molt especialment els derivats del principi d'igualtat — que estan perfectament dissenyats a la Constitució. Per a López Guerra l'autonomia no és principalment una tècnica per fer més eficaç l'Administració o apropar més al ciutadà els poders públics sinó que l'autonomia ha de servir, molt especialment, per al manteniment de la identitat d'unes realitats històriques, uns ens preexistents i deferenciats com són les nacionalitats i les regions. Així doncs, la asimetria de l'Estat de les autonomies — respectuosa amb els principis, derivats de l'article 2 CE, d'unitat nacional, identitat de nacionalitats i regions i solidaritat — és quelcom volgut tant per la Constitució com pels estatuts.

Aquesta mateixa preocupació pels problemes que ofereix i que soluciona la asimetria estatal, la planteja el professor Joaquim Ferrer, el qual la fonamenta també en la consciència de col·lectivitat, entenent per tal el «veure els altres com a diferents» que

tenen unes i altres comunitats autònomes, malgrat que no totes, a judici d'aquest autor, estiguin caracteritzades per «fets diferencials». Prenent com a punt de referència normativa i institucional els casos actuals de Flandes i del Québec, Ferret proposa unes tècniques concretes d'estratègia, d'organització i de procediment, per tal de preservar aquests fets diferencials, tècniques que fan imprescindible en tots els casos la reforma constitucional. El professor Baño León, per la seva banda, incideix en aquesta matèria mostrant com l'homogeneïtat territorial està assegurada tant per la Constitució directament (especialment per les clàusules dels articles 139.1 i 149.1.1) com pels blocs normatius que la Constitució reserva a l'Estat: normes civils i penals, bases de les administracions públiques, règim laboral, règim local i finançament autonòmic. Des d'aquest punt de vista, Baño León opina que «la idea d'autonomia política com a impulsora de la desigualtat entre els espanyols no té suport en els fets». Per contra, el gran repte actual és la recerca d'una major corresponsabilitat en els ingressos i en la despesa pública.

De tots aquests plantejaments, se'n desprenen, com és evident, punts d'acord i punts de dissidència, així com determinats interrogants. Tots estan d'acord en què el model d'Estat és asimètric, però no sembla haver-hi tanta coincidència en si la asimetria actual —la determinada per la Constitució i els estatuts— és suficient i definitiva o bé impedeix l'encaix en el conjunt de l'Estat de determinades realitats nacionals. Tots estan d'acord en què el nostre model d'Estat pertany al tipus genèric d'Estat compost però ja no és tan clar si formem part de la gran família dels estats federals o bé les peculiaritats constitucionals fan que es tracti d'un model radicalment nou. En tot cas, el posar sobre la taula aquests problemes complexos, de manera alhora profunda i entenedora, és el gran mèrit dels autors dels articles comentats.

En aquesta línia d'evitar desigualtats per tal d'evitar conflictes es posen en relleu dos grans problemes pendents. Un l'ha esmentat Baño León en la seva darrera reflexió: el de la corresponsabilitat fiscal. L'altre era un dels nuclis de les reflexions que es feien López Guerra i Aragón: el Senat com a institució integradora de les comunitats autònomes.

L'article del professor de dret financer Juan Ramallo Massanet ens mostra com la LOFCA —l'actual llei de finançament autonòmic— està inspirada en una filosofia que és només una de les molt diverses possibilitats interpretatives dels articles constitucionals que estableixen els principis de finançament de les comunitats autònomes. La corresponsabilitat fiscal, és a dir, l'exercici —i la consegüent responsabilitat— dels poders per recaptar impostos per part de les comunitats autònomes, no es desprèn de manera clara de la Constitució i, per tant, la seva implantació depèn dels acords entre l'Estat i les comunitats autònomes. Això no obstant, res no impedeix a la Constitució aquesta corresponsabilitat fiscal; ans al contrari, els principis de solidaritat i d'autonomia financera li donen suport i els Acords del Consell Fiscal i Financer de 1992 en aquesta matèria ja van, almenys en la seva principal intenció, dirigits a fer realitat aquest principi. Ramallo, a través de la interpretació de la Constitució i del dret comparat, ens mostra els instruments i els límits de l'esmentat principi de corresponsabilitat dins el nostre ordenament constitucional. Els professors Antoni Castells i Núria Bosch expliquen l'experiència del funcionament fiscal i financer de la Comunitat Autònoma catalana entre els anys 1987 i 1994, de la qual es desprenen interessants conclusions vàlides per a la resta de les comunitats de règim comú.

Els professors Juan José Solozábal i Eliseo Aja parteixen d'un punt d'acord en els seus respectius estudis sobre la reforma constitucional del Senat: la necessitat d'un consens molt ampli en l'aprovació de l'esmentada reforma. Solozábal ens descriu les dificultats, els perills i els límits d'aquesta reforma constitucional. Aja, l'autor que primer va tractar sobre la necessitat de reformar el Senat, ens descriu les línies generals de la composició, les funcions i el caràcter d'un nou Senat que compleixi les funcions de participació i d'integració de les comunitats autònomes, tal com sembla ser el desig actual de la major part de les forces polítiques. Amb aquesta finalitat, Eliseo Aja perfila un Senat d'elecció indirecta, a partir dels governs i parlaments autonòmics, dotat de funcions legislatives decisives en matèries relacionades amb l'activitat de les comunitats autònomes, així com amb unes funcions executives de cooperació i col·laboració. A més, com a aspecte molt important, aquest Senat seria l'instrument de participació de les comunitats autònomes en la Unió Europea.

Els autors dels articles sobre aquestes dues problemàtiques tan delicades i complexes són conscients de la necessitat d'establir un ampli diàleg sobre ambdues qüestions abans de procedir a la seva aprovació definitiva. Tot canvi legislatiu, i encara més constitucional, d'aquest abast i transcendència, perquè sigui durable, ha d'haver arrelat profundament en la consciència dels ciutadans. Precisament, l'actual tasca de la doctrina, tant en el tema de la corresponsabilitat fiscal com en el del Senat, en aquests moments es troba en aquesta fase. Les reflexions dels nostres dos col·laboradors contribuiran, sens dubte, a avançar en aquesta decisiva línia de facilitar el previ consens dels partits i de l'opinió pública.

Les relacions de les comunitats autònomes amb els altres poders públics, tant de nivell europeu, com de nivell estatal i local, ocupen la resta dels articles.

El professor Iñaki Lasagabaster ens descriu la realitat actual i, sobretot, futura, de la Unió Europea com una forma nova de dominació que, en virtut de la seva existència, posa en crisi els estats nacionals però que, si vol reeixir, ha de combinar el principi d'identitat d'aquests estats amb el principi de subsidiarietat, ja recollit a l'Acta Única i al Tractat de Maastricht. El treball del professor Francisco Rubio Llorente, exvicepresident del Tribunal Constitucional, ens mostra l'evolució dels instruments legals i institucionals de participació de les comunitats autònomes en les instàncies públiques de la Unió Europea, especialment intensificades a partir de les reformes de 1992. Rubio posa de manifest la relativa efectivitat del sistema i els seus límits. És important tenir en compte la seva conclusió, en la qual, per resoldre definitivament el problema de la participació de les comunitats autònomes en la Unió Europea, creu necessària la reforma constitucional i la formula en els següents termes: «La integració a Europa i la necessitat de fixar una posició comuna que hagi de ser presa en consideració i eventualment adoptada per l'Estat com a posició inicial d'Espanya en el si de la comunitat, obliga les comunitats autònomes a *posar en comú* l'exercici de la seva autonomia així com els membres de la Comunitat *posen en comú* el de la seva sobirania, una obligació que pot resoldre's materialment de moltes maneres diferents, però que formalment només pot abordar-se, com ja s'ha apuntat (Albertí Rovira, 1995), mitjançant una reforma constitucional».

El professor Tomàs Font Llovet ens subministra un ampli marc de la problemàtica local en relació a les comunitats autònomes. Parteix de dos problemes no resolts en

aquesta relació: el finançament dels ens locals —que és tasca encomanada principalment a l'Estat encara que també a les comunitats autònomes— i l'assignació de més competències a aquests ens locals —que és tasca principalment encomanada a les comunitats autònomes, encara que també a l'Estat. Aquests problemes els estudia Font dins el marc de la necessària reforma estructural del minifundisme municipal, pel qual recomana quatre possibles vies de solució: 1) no augment de les segregacions; 2) foment de les agregacions; 3) establiment de mancomunitats, i 4) divisió comarcal. Per a Font la perspectiva europea ofereix un marc de solucions per al règim local en el qual cal enquadrar la problemàtica espanyola: principi de subsidiarietat, Comitè de Regions, Carta Europea de l'autonomia local i fons estructurals. Font també considera idònies les conclusions de l'Assemblea de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (La Corunya, 1993) que es concreten en la petició de més competències per als municipis —especialment les de caràcter normatiu—, més mitjans personals i financers, i evitar l'uniformisme municipal, contemplant la diversitat de situacions dels municipis, especialment establint un tractament específic per a les grans ciutats.

El professor Antoni Bayona, director de l'Institut d'Estudis Autònoms, centra el seu estudi sobre la relació entre les comunitats autònomes i l'Administració local en tres tipus de problemes. D'una banda, critica la interpretació constitucional (STC 32/1981) que estableix la permanència de les diputacions provincials i proposa la seva desaparició en el marc d'una reforma de les hisendes locals. En segon lloc, critica també l'anomenat model bifrontal —ratificat pel Tribunal Constitucional— que a més de duplicar les actuacions administratives, el que produeix és, paradoxalment, establir una autèntica absència de model en l'organització de règim local. El més raonable fora, diu aquest autor, que les comunitats autònomes detinguessin la competència respecte als municipis. Finalment, Bayona també veu difícil que l'Estat legisli sobre els recursos econòmics dels ens locals. Si aquesta facultat fos competència de les comunitats autònomes hi hauria, diu aquest autor, més garanties del necessari respecte a la diversitat local a partir del principi d'igualtat de recursos.

Les relacions entre l'Administració de l'Estat i l'Administració de les comunitats autònomes estan marcades per un fet bàsic al qual ja abans hem al·ludit: la «igualació substancial» de competències entre comunitats autònomes, producte de la recent reforma estatutària de 1994. Per al professor Luis Ortega, l'Estat ha de realitzar segons la Constitució, «polítiques nacionals» i, per tant, ha de mantenir l'Administració perifèrica. Per a Ortega, el federalisme d'execució —que porta, en el seu límit extrem, a l'Administració única— no és compatible amb el model constitucional d'Estat autònmic. Tampoc el principi de subsidiarietat no és present a la Constitució: al contrari, el nostre sistema es regeix per la clàusula residual que deriva de l'article 149.1.3 CE. Conseqüentment amb aquesta filosofia que defensa Ortega, la recent reforma de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques estableix en el seu article 15 la figura de la «*encomienda de gestión*», com a fórmula descentralitzadora, i el Projecte de llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE) manté l'estructura de l'Administració perifèrica. Per tant, segons Ortega, l'orientació legislativa actual no segueix l'opinió d'una part de la doctrina de tendir a fer desaparèixer, en allò constitucionalment possible, l'Administració territorial estatal.

El professor Joaquim Tornos extreu conseqüències diferents, pel que fa a la reforma

administrativa estatal, de la «igualació substancial» dels estatuts. Segons aquest autor, la igualació permet abordar la reforma de l'Administració estatal i adaptar-la, definitivament, a l'Estat de les autonomies. Per a Tornos aquesta reforma ha de comportar la delegació de la quasi totalitat de competències executives estatals en les comunitats autònomes o en els ens locals, en virtut del principi de descentralització i en coherència amb el principi d'eficàcia i de racionalitat administrativa. Aquest plantejament comporta, com és obvi, la quasi desaparició de l'Administració perifèrica i s'inscriu, segons Tornos, no tant dins les regles del federalisme d'execució sinó — i el més important — dins la «federalització de les competències executives», tant les pròpies com les obtingudes per delegació. Conscient Tornos de la radicalitat de les seves posicions, al final del seu treball fa unes consideracions de tipus polític. Una reforma administrativa d'aquest tipus implica, necessàriament, la pèrdua per part de l'Administració de l'Estat de capacitat política, ja que, com és obvi, qui realitza directament una actuació política és objecte de més reconeixement ciutadà que aquell que, mitjançant la planificació, l'ha fet possible. En efecte, tenir competències executives vol dir tenir competències que comporten un alt component de poder polític; i perdre presència física en el territori de l'Estat repercutirà, forçosament, en la percepció que els ciutadans tenen de les actuacions estatals.

Com es pot comprovar, les posicions dels autors ens fan reflexionar que aquests tres blocs de matèries —comunitats autònomes/Unió Europea, comunitats autònomes/règim local, comunitats autònomes/Administració de l'Estat— són notòriament plurals. En la temàtica europea el problema se centra en el mètode de participació en les instàncies supranacionals i, molt especialment, en si el marc constitucional permet una participació adequada. Més problemàtica és la posició dels autors respecte a la relació comunitats autònomes/règim local, marcada per dues opcions polítiques clau. Primera, es tracta d'optar respecte de si les comunitats autònomes tenen competència global sobre el règim local o si aquesta competència —com és el cas actual— ha de ser compartida amb l'Estat. Segona, s'ha d'optar també respecte a la quantitat i a la qualitat de les competències dels ens locals. Donar una resposta a aquestes dues alternatives és fonamental tant per solucionar el problema bàsic del finançament local com per resoldre la disjuntiva d'organitzar l'Estat en dos —Estat i comunitats autònomes— o tres —Estat, comunitats autònomes i ens locals— grans nivells administratius autònoms territorials. Aquest problema està connectat amb l'últim dels punts tractats, és a dir, amb el redimensionament de l'Administració estatal en virtut de les recents reformes estatutàries. Aquí les posicions de Luis Ortega i Joaquim Tornos reflecteixen plenament les dues maneres de veure el problema: conservar l'Administració estatal en tot el territori, segons el repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, o bé descentralitzar aquestes potestats estatals en les administracions autonòmiques i locals.

Sens dubte, l'Estat de les autonomies té plantejats en aquests moments nombrosos problemes. També, amb tota seguretat, aquests problemes tenen moltes respostes diverses, segons les perspectives globals siguin d'un o altre tipus. En aquest número d'*Autonomies* no hem pogut, evidentment, recollir tots els problemes i totes les respostes. Sí creiem però que hem aplegat veus molt significatives i prestigioses que, des de posicions diferents, han donat la seva opinió fonamentada sobre alguns dels temes que més preocupen els experts sobre l'organització territorial del nostre Estat. Amb això

no s'ha pretès, òbviament, haver donat solució a cap dels problemes plantejats sinó, únicament —i creiem modestament, que no és poc—, haver contribuït, des del punt de vista del dret, al necessari diàleg que inexcusablement ha de precedir tota reforma consistent i durable.

Elisenda Malaret Garcia  
Francesc de Carreras Serra

