



## Espanya, federal?

Klaus-Jürgen Nagel\* | klaus.nagel@upf.edu

### VISTA PRÈVIA

**Hi ha qui ha volgut veure en la reforma dels estatuts d'autonomia un avenç cap a l'Espanya plural i federal. I si no s'ha anat més enllà és perquè l'actual Constitució no ho permet, per la qual cosa posen de manifest la necessitat de modificar la Carta Magna. Una actitud respectable, però que obvia elements claus pel federalisme com l'existència de dos subjectes que es reconeixen la legitimitat per pactar i fomenten la seva relació en base a la confiança mútua.**

En algunes disciplines acadèmiques, s'ha posat de moda comparar l'Estat espanyol amb estats federals, i en particular, amb federacions com ara Alemanya, Canadà, Bèlgica o, fins i tot, Suïssa, els Estats Units d'Amèrica (EUA) o la llunyana Austràlia. Això vol dir que l'Estat espanyol (ja) s'agrupa a la categoria de les federacions? Si establim una comparació, alguna cosa deuen tenir en comú. Però d'altra banda, les caracteritzacions que trobem a la literatura també denoten que els autors tenen dubtes: *quasi federal state*, *imperfect federalism*, *incomplete federalism*; *federation in the making*; «*postmodern mode of federal development*, però també *unfulfilled federalism*.

També n'hi ha que agrupen l'Estat espanyol en el grup d'estats regionalitzats, amb Itàlia, per exemple. Però també es pot discutir incloure aquests països com a subgrup a la denominació genèrica de federalisme o d'acords federals, rebutjant, al mateix temps, classificar aquests països com a federacions.

\* Professor de Ciència Política a la UPF

## La comparació amb estats generalment classificats com a federacions fàcilment demostra que l'Estat espanyol no ho és

Però per què tants problemes a l'hora de classificar el sistema espanyol? Què tenen les federacions clàssiques que no té l'Estat espanyol? No hi ha cap catàleg de criteris necessaris per merèixer la classificació de federal o, encara més exigent, de federació. Tanmateix, creiem que la comparació amb estats generalment classificats com a federacions fàcilment demostra que l'Estat espanyol no ho és tot i compartir alguns dels criteris, i malgrat el fet que totes les federacions reconegudes, analitzades una per una, probablement tampoc no compliran tots els criteris que aquí analitzarem.

### Federalisme no és sinònim de competències

El principal motiu per comparar l'Estat espanyol amb federacions reconegudes és el seu elevat grau de descentralització. Hi ha federacions com per exemple Àustria, on el nivell de competències dels Estats membres tampoc no és més elevat que el de les comunitats autònomes espanyoles. Però hi ha autors exigents com William H. Riker (1920-1993) que demanen que, en una federació, els Estats federats han de disposar d'algunes competències realment exclusives. Només així es pot entendre la divisió de la sobirania. Només així, els representants dels Estats federats estan a la mateixa alçada quan es troben amb els negociadors de l'Estat federal i els poden mirar directament als ulls.

Tanmateix, les competències de les comunitats autò-

nomes normalment són compartides o concurrents. Cal dir, també, que aquesta idea de la divisió de la sobirania és molt més característica per federacions de tipus dual, com els EUA, que a Europa, on predomina la idea de la subsidiarietat. En la gran majoria de les federacions, la sobirania dels Estats membres es subratlla concedint-los les competències residuals, és a dir, que les competències no enumerades a la Constitució, automàticament, estan a la disposició dels estats membres. Això no és el cas de l'Estat espanyol, però tampoc no és així al Canadà o a Bèlgica, i en moltes altres federacions com ara Alemanya, Àustria o Rússia on, de fet, tots els camps possibles estan ja adjudicats a un nivell o altre, i la clàusula té un valor més aviat simbòlic.

En moltes federacions, els nivells comparteixen cada vegada més competències. Fins i tot als EUA, el sistema federal més dual. Recentment, a Alemanya o a Suïssa, s'ha intentat tornar a desenllaçar les competències, mitjançant reformes bastant diferents. Per la seva part, a l'Estat espanyol, els nous Estatuts d'Autonomia representen un intent de blindar competències autonòmiques, contra la tendència que porta cap a una cooperació cada vegada més entrelaçada.

Els defensors de la tesi que l'Estat espanyol és federal també poden al·legar que les comunitats autònomes realitzen una part força elevada de les despeses públiques, fins i tot quotes superiors a les que poden gastar estats membres de nombroses federacions reconegudes.

## Federalisme és pactar. Els estats que es federen es reconeixen, mútuament, la capacitat de pactar, i almenys en això, es tracten com a iguals

És cert que a federacions clàssiques com els EUA els estats membres competeixen entre ells per atraure inversions, recursos i ciutadans, amb un grau d'autonomia financera elevada i possibilitats normatives de fixar un IRPF o un IVA propi, sense que hi hagi un sistema general de perequació<sup>1</sup> financera. També a Suïssa els cantons reglen i cobren el seu IRPF, dins de les normes de la constitució federal. Tanmateix, cal dir que federacions clàssiques com el Canadà, Austràlia i també la nova federació belga practiquen una perequació financera considerable, per finançar prestacions socials elevades. Fins i tot als EUA hi ha tendències molt controvertides per involucrar, cada vegada més, la Federació en el finançament dels pressupostos dels Estats. Si anem a les federacions de caràcter clarament cooperatiu d'Europa, ens podem trobar amb casos com ara Alemanya, on l'autonomia normativa quant a impostos importants és fins i tot inferior a la ja per si minsa de les comunitats autònomes, malgrat tenir més autonomia a l'hora de gestionar el seu cobrament; i on la perequació financera assoleix un nivell de despesa per càpita molt similar entre els Estats membres, encara que teòricament respecta l'ordre de captació.

Però si no exclouem les federacions cooperatives ni les que comparteixen impostos i practiquen perequació de la categoria de les federacions, llavors no crec que s'hagi d'excloure l'Estat espanyol només perquè les comuni-

tats autònoms no tenen gaire autonomia normativa en aquest tema, ni perquè no cobren, amb la seva pròpia administració, els impostos que després reben parcialment. L'argumentació que presentem aquí va més enllà de la descentralització i de l'autonomia financera. Federalisme és pactar. La paraula llatina *foedus* és pot traduir com a «pacte», «contracte», «aliança», «tractat», «lliga». Els que participen en un *foedus* es reconeixen, mútuament, la capacitat de pactar i, almenys en això, es tracten com a iguals. Tots són igualment necessaris per pactar. Darrera del federalisme hi ha tota una filosofia i tota una cultura política. Cal confiança mútua, si no el pacte no té sentit, i menys si és, com en la gran majoria de les federacions, un pacte «etern».

La desconfiança de molts catalans amb l'Estat espanyol, i alhora de molts espanyols amb Catalunya, es reflecteix en moltes enquestes, però també és característica d'una part de l'elit política, econòmica i cultural. El pacte federal demana lleialtat, però en les dues direccions. És més, en les federacions, bona part de la societat reproduïx l'estructura de l'estat federal. Les associacions civils fan ús de la mateixa matriu territorial. A l'Estat espanyol, l'associacionisme social, laboral, econòmic, cultural i esportiu segueix aquestes pautes en algunes de les seves comunitats autònomes, però no a tot arreu.

Pel que fa al sistema de partits, trobem casos de federacions on coexisteixen partits que actuen a tota la federació amb partits que només es presenten a elecció-

---

<sup>1</sup> Repartició igual

## TAULA 1. ARGUMENTS A FAVOR I EN CONTRA QUE L'ESTAT ESPANYOL ÉS UNA FEDERACIÓ

Arguments a favor	Arguments en contra
Tot el país està organitzat en comunitats autònomes	Ni la cultura política és federal, ni la societat està organitzada en concordança amb el mapa autonòmic
L'estat és descentralitzat. Les comunitats autònomes tenen un nivell de competències alt, malgrat que aquestes normalment són concurrents o compartides.	Només hi ha un Estat.
Les comunitats autònomes realitzen una bona part de les despeses de l'Estat en general, però no tenen gaire poder normatiu ni participació en la gestió dels ingressos.	No hi ha cap pacte fundacional. Les comunitats autònomes no prenen part en la redacció de la Constitució, ni tampoc del procés d'esmenar-la
Els poders executiu i legislatiu estan doblats, existeixen en els dos nivells	Les comunitats autònomes no són enumerades a la Constitució
S'han introduït elements pactistes com ara: la conferència de presidents, les conferències sectorials i les Conferències d'Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees, la participació en cossos i gremis de l'Estat...	No hi ha segona cambra de representació autonòmica
	Les comunitats autònomes no participen en la composició del Tribunal Constitucional
	Les comunitats autònomes no tenen constitucions, tenen estatuts que són lleis orgàniques del legislador central
	Les comunitats autònomes no tenen competències residuals
	Les províncies continuen existint i gaudint de protecció constitucional
	Les comunitats autònomes tenen molt poc poder jurídic

Font: Elaboració pròpia

**Darrere del federalisme hi ha tota  
una filosofia i tota una cultura política.  
Cal confiança mútua, si no,  
el pacte no té sentit**

ons en algun o alguns dels estats membres. A Suïssa o a l'Índia, els partits dominants són del primer tipus, al Canadà –on per exemple, el Partit liberal du Québec no forma part del Partit Liberal du Canada– dominen les formacions del segon tipus. Trobem el cas excepcional de Bèlgica, on tots els partits són del segon tipus. Són més nombrosos els casos on els sistemes de partits de la federació es constitueixen exclusivament –o gairebé– amb formacions d'àmbit federal, com ara a Alemanya, Àustria, Austràlia i moltes federacions llatinoamericanes. Però en aquests casos, els partits es doten d'una estructura interna federal, i les seves seccions en els Estats federals decideixen quins candidats presenten i quines coalicions realitzen per formar governs als Estats federals. Per tant no són teledirigits des de la capital. Cal dir que a l'Estat espanyol, alguns partits centrals s'han adaptat millor que altres a l'estructura territorial de les comunitats autònomes, però sense que les seccions de tots els partits rellevants hagin arribat al grau d'autonomia –això sí, cooperativa– que ostenten les seccions territorials de les federacions, fins i tot de les més cooperatives.

**La Constitució ha de ser un pacte federal**

Òbviament, la Constitució Espanyola del 1978 és un pacte. Però no entre les comunitats autònomes –que ni tan sols existien– ni tampoc entre les comunitats autònomes

i el demos general. Habitualment, les constitucions federals enumeren els territoris que entren en el pacte. És veritat, tanmateix, que el mapa actual de l'Estat espanyol sembla més el d'una federació, on tot el territori està dividit en estats membres, i que l'autonomia no es redueix, com al Regne Unit, a territoris determinats. Però, curiosament, la Constitució protegeix també a les províncies, una subdivisió de l'Estat central, contra la seva possible abolicció per part d'algunes comunitats autònomes, cosa poc habitual en federacions, on els estats membres consideren la seva organització territorial interior com una de les seves competències bàsiques.

Hi ha federacions que no segueixen la pràctica d'enumerar els membres del pacte, per deixar una porta oberta a entrades de nous membres, com ara els EUA, Austràlia, el Canadà o el famós Grundgesetz alemany de 1949, que tanmateix sí que enumerava els Länder que ja n'eren membres. Tanmateix, les federacions que no ho fan –la constitució dels EUA, en el preàmbul, només fa servir el *we the people* en forma singular–, quan parlen de les condicions per esmenar o canviar la constitució, deixen palès que no prescindeixen dels estats membres. Per canviar o esmenar la constitució d'una federació, cal una majoria qualificada dels estats membres. A Alemanya, el llistó és relativament baix. A la segona cambra, on només hi ha representants dels governs dels estats membres, ha d'haver-hi una majoria de dos terços dels vots. Als EUA o a Mèxic, per posar exemples, on la segona cam-

## Hi ha desconfiança de molts catalans amb l'Estat espanyol i de molts espanyols amb Catalunya. El pacte federal demana lleialtat, però en les dues direccions

bra és un senat, i al Canadà, també cal una ratificació per part dels Estats. I fins i tot allà on es pot esmenar o canviar la Constitució via referèndum, com a Suïssa, es demana la doble majoria: la del *demos* de la federació, i la de la majoria dels *demos* dels cantons. Aquesta prescripció pactista sobre com canviar les regles del joc no existeix a l'Estat espanyol, on les comunitats autònomes poden proposar canvis constitucionals, però no les poden evitar.

Encara que no sigui un criteri discutit gaire en la literatura, potser també és digne d'esment que la majoria de les federacions procurin limitar el poder de la capital de la federació. En algun cas l'establiment de la federació és una protecció contra una capital preponderant, com va passar per exemple a l'Argentina o a Àustria. Ocasionalment, les federacions funden capitals totalment noves –Washington, Canberra, Brasília, Abuja...–, per no donar la capitalitat al centre poblacional o econòmic de la federació. Moltes vegades, les capitals tenen un estatus especial, de districte federal, que vol dir que els seus habitants tenen menys drets, precisament per viure en la capital. Molts ciutadans de Washington D.C. protesten per no tenir cap representació al senat, per exemple. En altres casos, les capitals de la federació són petites ciutats dins del territori d'algun estat membre –Ottawa, Bonn,...–. És cert que hi han els casos de Berlín i Brussel·les, capitals de les federacions alemanya i belga, respectivament, i al mateix temps, podríem dir, estats membres de la federació. Però en el cas alemany, Berlín dista molt de ser el

centre econòmic del país –la seva població és relativament pobre–, i moltes institucions federals tenen la seva seu en altres ciutats. Per posar exemples, les seus dels tribunals federals d'última instància són a Karlsruhe –Constitucional i part del Suprem–, Leipzig –una cambra del Suprem i l'Administratiu–, Erfurt –Magistratura de Treball–, Munic –Hisenda i Patents–, i Kassel –Seguretat Social–; l'agència federal de treball és a Nuremberg, la presidència de la primera televisió federal canvia de manera rotatòria entre les cadenes que en són membres, mentre que la segona cadena té la seu a Magúncia. I pel que fa a Brussel·les, no té les mateixes competències i privilegis que els altres territoris que constitueixen la Federació belga, si no menys. Tot això no passa en el cas espanyol.

Se'm podria dir que un Estat inicialment no federal es pot federalitzar, que pot canviar la constitució per ser-ho. Sí, òbviament. L'exemple belga ho demostra. Però les reformes constitucionals que transformen l'Estat unitari belga en una federació són pactades amb les comunitats i regions.

Un bon pacte fundacional incrementa la confiança entre els que pacten i la lleialtat mútua. En molts casos –com ara a Alemanya, Suïssa, i els EUA, entre d'altres– una confederació precedia la constitució federal, i el pas de la confederació cap a la federació va tenir lloc dins del procés de construcció de la nació. En pocs casos, les constitucions federals serveixen per mantenir units estats que són plurinacionals; s'intenta fomentar la confiança mínima per continuar sent una *polity*. En els dos supòsits

## La majoria de les federacions procuren limitar el poder de la capital de la federació. Això no passa en el cas espanyol

esmentats, però especialment en aquest segon, de vegades és necessari introduir elements d'asimetria per assegurar a les minories estructurals que ells també tenen oportunitats iguals a la federació, malgrat la seva situació minoritària. Exemples en podrien ser el disseny territorial, diferències en el joc de les competències, una representació desigual al centre, drets de vet especials... El grau d'asimetria no determina si es tracta d'una federació o no. A l'Estat espanyol, els que construeixen la nació espanyola, majoritàriament, no han tingut en compte ni la federació simètrica ni l'asimètrica; i els intents de garantir el futur d'un Estat comú, plurinacional, mitjançant mesures constitucionals o legislatives asimètriques sempre han trobat respostes de resimetrització. D'aquesta manera, no s'ha creat el grau de confiança que sí que és un element necessari d'una federació.

Resumint, en les federacions la constitució és un pacte entre els pobles dels estats membres o entre el poble general i els pobles dels estats membres, i a les regles d'esmenar-la també necessiten el beneplàcit almenys de la majoria dels estats membres –en una confederació, per canviar el tractat confederal, cal el sí de tots. La participació en el procés de les esmenes d'un Senat com l'espanyol, que no representa els estats membres, no pot complir, segons la nostra opinió, aquest criteri.

Com dèiem, a l'Estat espanyol el sistema d'esmenar la Constitució prescindeix del vistiplau de les comunitats autònomes, mentre que aquestes sí que han de pactar les

seves lleis orgàniques, els estatuts, amb l'Estat central. En el procés d'esmenar els estatuts, sí que podem trobar elements pactistes: la iniciativa ha de venir de la Comunitat, els parlaments de les comunitats autònomes han de presentar la proposta i participen, al menys en un principi, en les negociacions, i poden retirar les propostes. Les comunitats autònomes no tenen la última paraula sobre el text, ja que al final del procés hauran de ratificar o rebutjar un text fet pel legislador central. En les federacions, les constitucions dels estats membres les fan els mateixos estats membres, segons les seves respectives regles, però sempre sense contradir la constitució de la federació. Constitucions d'estats federals alemanys o nord-americans moltes vegades tenen articles que, per contradir la constitució federal posterior, ja no estan en vigor. Per comprovar si s'ha respectat la constitució federal, actuaran institucions federals, però normalment a posteriori. A Suïssa, país que no té tribunal constitucional federal, el parlament federal ha de ratificar la constitució cantonal –per tant, un procés a l'inrevés de l'espanyol. Però com és habitual en les federacions però no a l'Estat espanyol, aquestes institucions jurídiques o legislatives federals són de *shared rule*, govern compartit. Això ens porta a una altra diferència.

**Les institucions del govern de la federació han de ser de govern compartit**

## En estats plurinacionals a vegades és necessari introduir elements d'asimetria per assegurar a les minories estructurals que elles també tenen oportunitats iguals en la federació

El federalisme combina l'autogovern de les entitats –*self rule*– amb el govern compartit al centre –*shared rule*–. En una federació, els dos nivells estan en equilibri. Els dos nivells tenen autoritat pròpia, no derivada, i les seves decisions són directament vinculants pel ciutadà, sense que calgui una ratificació per part de ningú. Mentre es pot argumentar que malgrat tot les comunitats autònomes tenen un elevat grau de *self rule*, és molt difícil d'interpretar que el govern espanyol sigui un govern compartit. És totalment cert que hi ha federacions –i moltes– on l'executiu federal, el primer ministre o president del govern en democràcies parlamentàries o el president en democràcies presidencials és votat per la primera cambra del parlament o directament pel *demos* de tota la federació. En aquest sentit, Suïssa –on el govern federal és elegit per les dues cambres en sessió conjunta– o EUA –on la component federal pot tenir per conseqüència que el candidat amb més vots no arribi a ser president– són les excepcions. Però fins i tot a Alemanya, el president –el càrrec executiu formalment més alt– és votat per una assemblea que representa, en la seva meitat, els parlaments dels Länder. I també és cert que en moltes primeres cambres del poder legislatiu no trobem components federals. Una altra vegada els EUA, on els estats membres controlen l'accés a les eleccions i també la delimitació de les circumscripcions, també en les eleccions federals, són l'excepció. Però són realment rares les federacions on, com a l'Estat espanyol, ni la segona cambra representa els estats membres, sigui en

forma de senat, com a EUA, Suïssa, Nigèria, o les federacions llatinoamericanes, és a dir, amb senadors votats per l'electorat dels estats membres, o en forma de Bundesrat, com a Àustria –amb representants elegits pels parlaments dels Länder– o com a Alemanya –amb representants dels governs dels Länder. És cert que existeixen federacions on, com per exemple a Mèxic, hi ha un nombre inferior de senadors que no representen Estats. També passa a Bèlgica, on la majoria dels senadors són d'elecció directa, però hi ha un nombre important de senadors enviats per les Comunitats, però també hi ha un petit grup de nomenats. Però a l'Estat espanyol, la situació és a l'inrevés, en termes numèrics, i en addició, el poder del Senat és força menor que el del Congrés.

L'excepció és el Canadà, on els membres del Senat són designats pel primer ministre. Però cal dir que en aquest país, el poder de les Conferències de Primers Ministres dels estats membres és alt. Ben sovint, en federacions de caràcter més cooperatiu, aquestes conferències reuneixen un poder molt important, mentre que a l'Estat espanyol, on només s'han convocat en comptades ocasions, no substitueixen l'absència d'una cambra de les comunitats autònomes ni molt menys. Aquí són convocades i, quant a l'agenda, controlades pel president del govern central.

Tant a Canadà com a Alemanya o a Àustria, els primers ministres dels estats membres també es reuneixen pel seu compte, sense presència de l'Estat central. El federalisme

## **Els intents de garantir un Estat espanyol comú, plurinacional, mitjançant mesures constitucionals o legislatives asimètriques sempre han trobat respostes de resimetrització**

cooperatiu de caire horitzontal, on primers ministres –o ministres– de tots els estats membres d'una federació es reuneixen i arriben a decisions importants, normalment per unanimitat, es practica molt a Alemanya, per exemple. En aquest país, la federació no té competències sobre la majoria dels aspectes de cultura i de l'educació, i és la conferència de ministres de cultura –Kultusministerkonferenz (KMK)– que pren les decisions rellevants per homogeneïtzar el sistema escolar, per mostrar un exemple. És a dir, la reducció de la diversitat s'autoorganitza. La KMK, per cert, ja existia abans de la fundació de la República Federal d'Alemanya.

Per la seva part, a hores d'ara, a l'Estat espanyol no és imaginable que les conferències de presidents de governs autonòmics o dels seus consellers puguin arribar a tenir una importància semblant, i sobretot és difícilment imaginable que arribin a decisions importants sense la presència del govern central. És cert que la introducció de les Conferències Sectorials i de les Conferències d'Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees poden interpretar-se com a passos cap a les típiques negociacions multilaterals de les federacions de caire més cooperatiu, però a hores d'ara les negociacions entre governs de les comunitats autònomes i el govern central encara força sovint passen per altres canals. També és cert que, a través dels Estatuts de nova generació, les comunitats autònomes comencen a participar amb representants propis en alguns cossos i gremis de l'Estat central, però, tanmateix, no tenen el pes que tenen els represen-

tants dels Länder en institucions de la federació alemanya, des de les televisions fins al Banc Central.

D'altra banda, costa acceptar com a federació un país on els estats membres no tenen una influència considerable sobre la composició de la institució àrbitre, el Tribunal Constitucional. Més fàcil és imaginar-se un país que en funcioni sense. De fet, Suïssa no en té, perquè hi ha la possibilitat que el poble –i els pobles– puguin prendre l'última decisió mitjançant referèndums. Però allà on n'hi ha, cal que hi hagi la influència esmentada dels estats membres sobre la seva composició. És molt probable que, en sistemes federals, i malgrat la confiança –condició necessària esmentada abans– els arbitres tinguin més feina que en estats unitaris. D'aquesta manera, els presidents de federacions nord i sud-americanes, o fins i tot el president rus, quan nomenen jutges del Constitucional –o de les Corts supremes–, necessiten el vistiplau del Senat. I a Alemanya, on els jutges són nomenats pel poder legislatiu, la meitat els tria el Bundesrat, la cambra de representació territorial.

Un argument potser fins ara infravalorat o menys conegut, i que va contra l'eventual caràcter federal de l'Estat espanyol, és la gairebé absència de poder jurídic de les comunitats autònomes. Pels autors del *Federalist*, grans intèrprets de la Constitució dels EUA, el federalisme sobretot és una separació de poders doblada: horitzontal i vertical. La idea del federalisme nord-americà, tanmateix, és dual: dividir les competències entre els dos nivells, federal i federat. Almenys inicialment amb la idea que cada

## A l'Estat espanyol el sistema d'esmenar la Constitució prescindeix del vistiplau de les autonomies, mentre que aquestes sí que han de pactar els estatuts amb l'Estat central

competència estigui o bé en mans de la federació –poques–, i la resta, totalment en mans dels estats membres. «Totalment» vol dir que la legislació, execució i jurisdicció es trobessin al mateix nivell territorial. D'aquesta manera, els estats, sobre els seus assumptes, han de legislar, executar les seves lleis amb la seva pròpia administració, finançar aquestes tasques autònomament, i jutjar els transgressors contra la seva autoritat i contra les seves lleis amb els seus propis tribunals. D'aquesta manera, trobem Estats que, pels crims comesos contra les seves lleis, preveuen la pena de mort, i altres no, i són els tribunals dels estats membres que decideixen en última instància, i amb criteris bastant diferents. És clar que sempre dins dels límits que, segons la interpretació del Tribunal Suprem, estableix la constitució nord-americana. Pels crims comesos contra lleis de la federació, aquesta disposa del seu sistema jurídic propi. És veritat que en altres federacions, de caire més cooperatiu, trobem un repartiment del poder jurídic diferent. Al Canadà o a Alemanya, per exemple, tots els tribunals de primera instància o de les primeres instàncies són tribunals dels estats membres, però la última instància és un tribunal de la federació.

Sigui com sigui, creiem que és de gran importància per una federació que els estats membres tinguin aquesta potestat típica per qualsevol estat de decidir contra els transgressors de les lleis. Exercir el monopoli de la violència legítima és un criteri per ser Estat. Ostentar el poder jurídic subratlla el caràcter estatal dels membres d'una fe-

deració, i la seva noció de sobirania. Això ens porta a l'últim argument a presentar aquí.

### Cal que els membres d'una federació tinguin caràcter estatal

Vivim en un món globalitzat, on ja no hi ha gaire independència, però sí molta interdependència. Els estats membres de les federacions insisteixen en tenir-hi la seva part, en aquest «inter», de ser reconeguts com a *partners*, i de poder ostentar la simbologia corresponent. A les federacions, s'acostuma a respectar més aquest desig. Difícilment ens podem imaginar un primer ministre bavarès o un governador de Califòrnia demanant al president alemany o nord-americà el vistiplau de la seva investidura, tal com ho han de fer els presidents dels governs de Catalunya. El primer ministre bavarès i el governador de Califòrnia tenen una base de legitimitat pròpia que no necessita ser ratificada per una autoritat federal. Precisament quan a Rússia, sota la presidència de Vladimir Putin, els governadors dels estats membres passen a ser nomenats pel president rus, molts comencen a dubtar del caràcter federal del sistema, encara que els nomenats necessitin l'acceptació dels parlaments regionals.

En federacions, no acostuma a haver-hi problema si els estats membres fan ús de les seves competències per demostrar el caràcter estatal en la seva simbologia i s'autoanomenen, per exemple, *the sovereign state of Alabama* (Estat Sobirà d'Alabama) o *Freistaat Bayern* (Estat

## **Mentre es pot argumentar que malgrat tot les comunitats autònomes tenen un elevat grau d'autogovern, és molt difícil d'interpretar que el govern espanyol sigui un govern compartit**

Lliure de Baviera). S'entén que les seves institucions són estat bavarès o alabamès, no alemany o estatunidenc. Per això, Baviera i els altres estats alemanys tenen representacions (Landesvertretung) oficials a Berlín.

Aquest doble nivell d'estatalitat correspon a l'acceptació de dos nivells de *demos*, i la simbologia hi correspon, i ajuda a crear també una doble identitat, òbviament de caire estatal, no nacional. L'Estat Lliure de Baviera o l'Estat Sobirà d'Alabama no són nacions, però sí estats, encara que no independents. Òbviament, l'estatalitat dels estats membres d'una federació difereix força del caràcter de Catalunya, on les institucions són institucions de l'Estat espanyol i punt. Una federació, sigui uninacional –com la majoria– o plurinacional –unes poques–, és un estat d'estats.

### **Conclusions**

A causa d'una descentralització considerable, la *self rule* de les comunitats autònomes és comparable amb l'autogovern d'estats membres de federacions, encara que li manquin competències exclusives. Pel que fa a la seva quota de despesa, també són comparables, malgrat no gaudir de gaires competències normatives. Però federalisme no només vol dir *self rule*, sinó també el govern compartit al centre. I és aquí on trobem diferències categorials entre l'Estat espanyol i les federacions. La Consti-

tució Espanyola no és federal. Les regles per esmenar-la tampoc no ho són. Les institucions del centre no són de *shared rule*, ni tampoc en el cas dels poders legislatiu i jurídic. Les autonomies són Estat espanyol, i la falta d'una competència jurídica pròpia ho subratlla. Ni tan sols simbòlicament tenen tracte de ser estat.

Per federalitzar l'Estat espanyol cal un pacte amb les nacions i regions per exemple segons el model belga, que és un dels pocs casos existents d'un estat unitari que passa a ser estat federal, sense guerra ni revolució. Però el fet que a l'Estat espanyol no hi ha cultura política federal, i que la seva societat encara no hagi acceptat prou bé a organitzar-se a base de l'estructura territorial autonòmica –amb les excepcions que tots coneixem–, actua com un fre a aquest procés. La federalització també és improbable, perquè només una part del nacionalisme espanyol la veu en consonància amb els seus interessos nacionals; una altra part, des de fa poc, considera l'Estat de les Autonomies establert per la Constitució com la culminació de la història nacional espanyola, i en aquest sentit rebutja el federalisme i desconfia no només del nacionalisme dels altres, sinó també dels propis federalistes, quan precisament una de les precondicions per una federalització reeixida és la confiança. La desconfiança entre les nacions de l'estat fa difícil arribar als mínims de confiança mútua i lleialtat que una federació necessita. Probablement no hi ha prou disposició per part de la nació majoritària per a millorar la confiança establint les asimetries jurídiques necessàries per pal-

## **Costa acceptar com a federació un país on els estats membres no tenen una influència considerable sobre la composició de la institució àrbitre, el Tribunal Constitucional**

liar les preocupacions de les nacions minoritàries de ser menystingudes com a nacions.

Per tot el que hem dit, considerem que l'Estat espanyol s'agrupa millor a la categoria d'estat regionalitzat, i que les tendències a la seva federalització, que existeixen, de moment no troben les condicions per reeixir plenament. |