

# COMENTARIS I NOTES



# MODEL FEDERAL/MODEL AUTONÒMIC. UNA REFLEXIÓ A PROPÒSIT DEL CANADÀ\*

Xavier Arbós

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Girona

L'encontre Quebec-Catalunya ens dóna una excel·lent oportunitat per a reflexionar sobre alguns problemes polítics cabdals. Les experiències històriques són prou semblants per a establir unes bases de diàleg sense que calgui explicar-ho tot als nostres interlocutors: tots podem imaginar els problemes d'una comunitat amb un fort sentiment d'identitat que reclama el seu reconeixement i un cert grau d'institucionalització política que el faci possible. Les diferències, però, existeixen, i són les que donen interès al diàleg. El paper que se m'ha encomanat per a contribuir-hi és comparar dos models diferents: «model federal» i «model autonòmic». Això sembla apuntar una diferència qualitativa en les formes d'articulació política de Canadà i Espanya, i la primera cosa que voldria fer és discutir la radical contraposició que sembla donar-se per suposada en plantejar la dicotomia entre el model federal i el model autonòmic. En segon lloc, traslladaré la reflexió a les fórmules polítiques vigents a ambdós estats, referint-me a les pautes que s'han seguit per a procedir a la distribució territorial del poder; si es vol dir amb altres paraules, tractaré de l'esquema d'atribució de competències.<sup>1</sup> Finalment, intentaré arribar a alguna conclusió, en la línia de traslladar el centre d'interès a la política. Al cap i a la fi, els dissenys institucionals que realment funcionen s'expliquen millor si es té en compte la realitat política.

## 1. La dicotomia model federal/model autonòmic

Quan parlem de models ens situem en un pla d'abstracció molt relliscós, en què cal moure's amb plena consciència del terreny estrictament conceptual que hom trepitja, per tal de no perdre l'equilibri. Un model és per a alguns una referència que es proposa com a digna d'imitació, almenys potencialment. En altres moments, el mot «model» és utilitzat de manera més especulativa, en el sentit de tipus genèric que

---

\* Aquest text es basa en el treball presentat a les «Jornades sobre el Canadà», organitzades per la Fundació Acta a Barcelona, els dies 12, 13 i 14 d'abril de 1994.

1. En aquest terreny és imprescindible guiar-se pel treball d'Antoni Milian i Massana: «Reflexions sobre l'autonomia de Catalunya davant del model federal canadenc», dins el recull *Seminari sobre el federalisme canadenc*. Barcelona, 23 24 i 25 d'octubre de 1991 (Quaderns de treball de l'Institut d'Estudis Autonòmics núm. 36, 1992), pàg. 7-21. També és molt útil l'«Estudio preliminar» d'Agustín Ruiz Robledo: *Bibliografía de Derecho constitucional canadiense*, Santa Cruz de Tenerife: Centro de Estudios Canadienses de la Universidad de La Laguna, 1993, pàg. 15-38.

reuneix els trets essencials que permeten identificar un cas específic, sense que pugui assimilar-se a cap en particular.<sup>2</sup>

A més de «models», hi ha experiències. Si es vol, hi ha exemples històrics concrets a partir dels quals podem assenyalar casos dignes d'estudi i potser d'imitació. Des de l'experiència catalana podem fixar-nos en un règim lingüístic com el canadenc, en un Senat com l'alemany o en una fiscalitat com la dels Estats Units. Evidentment, el que prendrem com a «models», en el primer sentit de l'expressió, seran fórmules polítiques que siguin veritablement efectives i experimentades, i no etiquetes buides de contingut. Moltes polèmiques a l'entorn del federalisme, almenys a Catalunya, vénen marcades per un escepticisme de principi, per assimilació del model federal a alguna experiència històrica concreta en què és un qualificatiu buit de contingut. Tal com ho veig, és el mateix que si neguéssim la validesa de la forma presidencialista de govern invocant l'experiència mexicana.

### 1.1. *El model federal*

Si hem de parlar de «models» en el segon sentit, com a tipus conceptuals que ens permeten comprendre millor les experiències històriques, resulta fàcil beneficiar-se del fet que el model federal és avui una categoria consolidada entre els estudiosos de ciència política i de dret públic.<sup>3</sup> Els elements definitoris d'un model federal varien, i força, segons els autors, però normalment comencen per recordar que ens trobem davant un estat compost.<sup>4</sup> Des del punt de vista extern, l'estat federal apareix com una unitat en la política internacional; des del punt de vista intern, però, l'exercici dels seus poders no és homogeni perquè:

- a) En el seu si es troben entitats que gaudeixen de facultats d'autogovern derivades de la Constitució de l'estat federal. Encara que les denominacions concretes poden variar, les anomenarem Estats membres.<sup>5</sup>

2. En aquestes qüestions, des de la perspectiva del dret públic, cal tenir en compte l'obra de Georg Jellinek: *Teoría general del Estado*, Buenos Aires: Albatros, 1978 (traducció de Fernando de los Ríos de la segona edició alemanya de 1905 de l'*Allgemeine Staatslehre*), pàgs. 25-30. Vegeu també la introducció de Miguel Herrero de Miñón a Georg Jellinek: *Fragments de Estado*, Madrid: Civitas, 1978, pàgs. 13-51 (pàg. 22-23), sobre la relació entre els tipus que proposa Jellinek i els «tipus ideals» de Max Weber.

3. Per citar exemples recents, Maurice Croizat: *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París: Montchréstin, 1992; Michael Burgess i Alain-G. Cagnon (dirs.): *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Londres: Harvester/Wheatstheaf, 1993; Thomas Fleiner-Gers-ter i altres: *El federalismo en Europa*, Barcelona: Hacer/Fundació Rafael Campalans, 1993.

4. Vegeu Isidre Molas: «El federalismo entre la ideología y las técnicas para resolver problemas prácticos», dins Antoni Monreal (coord.): *El Estado de las autonomías*, Madrid: Tecnos/Estudi General de Lleida, 1991, pàg. 37-45.

5. Si són o no veritables «estats» els estats membres és una qüestió doctrinal molt entretinguda, com ho mostra l'obra citada de G. Jellinek *Fragments de Estado*; més recentment, José Juan González Encinar: *El Estado unitario-federal*, Madrid: Tecnos, 1985, pàgs. 51-89. Al meu entendre, la denominació pot explicar-se pel nom que reben les entitats que componen l'Estat federal per antonomàsia, que té, justament, una denominació plural: Estats Units d'Amèrica. Si ha de portar a la polèmica sobre si els Estats membres tenen o no sobirania com els Estats federals, potser fóra millor deixar-la de banda perquè em sembla irrellevant a l'efecte de la meua exposició. Vegeu l'exposició de Manuel García-Pelayo: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Alianza Editorial, 1984 (reimpressió de la segona edició de 1951), pàg. 205-245.

- b) Hi ha un òrgan jurisdiccional, un Tribunal, que resol els conflictes d'acord amb criteris jurídic-constitucionals.<sup>6</sup>
- c) Els estats membres que componen l'estat federal participen com a tals en el procés de formació de la voluntat comuna. Això significa que participen en la funció legislativa i en la reforma de la Constitució de l'estat federal.

Des d'un punt de vista jurídic, allò que immediatament ens fa pensar en un model federal és la pluralitat d'òrgans legislatius, de l'estat federal i dels estats membres, actuant cadascun en plans diferents d'acord amb les seves competències. En efecte, segons l'esquema ideal del sistema normatiu, la Constitució és la norma suprema, i, per sota d'ella, trobem la llei. En el cas dels estats federals trobem dos tipus de llei diferenciades segons l'òrgan que les ha produït: en uns casos serà el de l'estat federal, que legislarà per a tot el territori; en els altres serà el poder legislatiu de l'estat membre que legislarà només per al seu territori. Vull subratllar que el punt de vista jurídic és molt rellevant: la distribució territorial del poder no és el resultat de criteris conjunturals de conveniència política, sinó que deriva de la Constitució de l'estat federal, i, en darrer extrem, les disputes es resolen per la vida d'una decisió judicial.<sup>7</sup> Sense Estat de dret — o «*rule of law*» — difícilment podrà parlar-se de model federal.

El model federal, doncs, configura un sistema polític compost, basat en l'hegemonia de les normes constitucionals que configuren la pluralitat de poders legislatius, situats en plans diferents per les seves competències i no per la seva jerarquia. Plans diferents, però, que arriben a relacionar-se en la mesura que els estats membres poden participar en la formació de la voluntat estatal: el mecanisme habitual és la participació en la legislació federal a través d'una cambra del poder legislatiu federal en què hi són representats els estats federats, afegit a alguna clàusula en la Constitució federal que imposi la participació dels estats federats en els procediments per a la seva reforma. Convé notar que el model federal és un model d'estructura més que de continguts; és a dir, un estat federal no comporta necessàriament l'atribució de moltes o poques competències als estats membres, ni que les competències atribuïdes siguin importants o menors. En la mesura que hi ha un Tribunal encarregat de resoldre els conflictes de competència interpretant les normes que les regulin, pot dir-se que l'orientació de les resolucions jurisdiccionals serà en la pràctica tan o més rellevant que la sola lletra dels textos constitucionals. Els nostres amics canadencs segur que ens podran donar exemples força significatius, i nosaltres sabem prou com condiciona la interpretació que faci el Tribunal Constitucional del que pugui ser la normativa estatal «bàsica» l'abast de la legislació de les comunitats autònomes.<sup>8</sup>

6. Vegeu les pàgines clàssiques de A.V. Dicey: *Introduction to the Law of the Constitution*, New York: St. Martin's Press, 1967 (1a. edició 1885), pàg. 144 i 175-180.

7. Vegeu Arend Lijphart: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven i Londres: Yale University Press, 1984, pàg. 195-196; També Jean-Louis Quermonne: *Les régimes politiques occidentaux*, París: Du Seuil, 1986, pàg. 271-272.

8. Vegeu J. Jiménez Campo: «¿Qué es lo básico? La legislación compartida en el estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pàgs. 39-92; més recent, Joaquín Tornos Mas: «Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (Junio 1991-Junio 1993)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pàg. 117-140. Val la pena subratllar l'esforç per a definir les categories competencials i donar un marc a l'actuació del Tribunal Constitucional espanyol fet per Carles Viver i Pi-Sunyer: *Materias Competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona: Ariel, 1989; un treball

## 1.2. *El model autonòmic*

Resulta difícil parlar d'un model autonòmic comptant només amb l'experiència espanyola.<sup>9</sup> La caracterització, cal fer-la a partir dels dos models que els constituents estudiaven: el federal i el que és conegut amb el qualificatiu de «regional», deduïble de la Constitució republicana de 1931 i de la Constitució italiana de 1948. Si hem de prendre com a referència el constitucionalisme històric, sembla clar que els constituents republicans es proposaven sobretot donar resposta a les reivindicacions catalanes, més que no pas generalitzar l'autonomia a tot el territori de l'Estat.<sup>10</sup> El caràcter excepcional de l'autonomia durant la II República, que només va poder tenir una certa estabilitat a Catalunya, impedeix, en la meua opinió, deduir un «model» de distribució territorial del poder. Pel que fa la comparació amb Itàlia,<sup>11</sup> em sembla que l'article 127 de la seva Constitució marca una diferència qualitativa fonamental respecte al sistema espanyol: les lleis regionals són susceptibles de control per part del legislador estatal, el que no és possible a Espanya.

És, doncs, difícil assimilar el règim d'autogovern de la II República al model federal i no arriba a constituir-ne un en sentit propi, que serveixi de matriu a altres sistemes. El sistema italià pot emparentar-s'hi, però en relació al sistema espanyol actual presenta la important diferència que acabo d'assenyalar. Els estudiosos espanyols més propers en el temps a la promulgació de la Constitució de 1978 tenien també els seus dubtes quan es tractava de situar l'Estat espanyol en alguna de les classificacions de formes d'estat per la distribució territorial del poder, que alguns identificaven com «estat regional».<sup>12</sup> Entre els qui tenien una perspectiva potser més matisada, Gumersindo Trujillo no trobava altra sortida que caracteritzar-lo com «federo-regional».<sup>13</sup> Altres, com Jesús Leguina, el qualificaven tenint en compte el text

---

més recent, Marc Carrillo: «La noción de "materia" y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pàg. 101-116.

9. Diu José Juan González Encinar: «Sin duda, uno de los intentos más estériles en que se ha embarcado la ciencia del Derecho en España ha sido el de intentar averiguar cuál era el "modelo" de Estado que, en lo referente a la organización territorial, había establecido la Constitución de 1978»; dins «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado», publicat a Antoni Monreal (coord.): *El Estado de las autonomías*, obra citada, pàg. 49-62 (pàg. 51).

10. Vegeu Nicolás Pérez Serrano: *La Constitución española*, Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, pàg. 41; també Adolfo Posada: *Tratado de Derecho Político*, Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1935, 2 vols., vol. II, pàgs. 307-398. Des d'una perspectiva contemporània recent, J.L. Cascajo Castro: «Notas sobre el ordenamiento constitucional de la segunda República: la distribución de competencias en el Estado integral», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pàgs. 13-27, i Francisco Tomás y Valiente: «La primera fase de la construcción del Estado de las Autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pàg. 45-62 (especialment pàg. 58-53).

11. Vegeu la intervenció de Livio Paladin: «L'ordinamento regionale in Spagna in relazione a l'esperienza italiana», dins, de diversos autors, *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Bolònia: Arnaldo Forni Editore, 1978, pàg. 133-140.

12. Tomás R. Fernández Rodríguez: «La organización territorial del Estado y la Administración pública en la nueva Constitución», dins Tomás R. Fernández Rodríguez (coord.): *Lecturas sobre la Constitución española*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, 2 vols., vol. I, pàg. 345-376 (pàg. 345-346).

13. Gumersindo Trujillo: «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado "federo-regional"», dins Gumersindo Trujillo (coord.): *Federalismo y regionalismo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pàg. 13-45 (especialment pàg. 15-20). Vegeu també Juan Luis de Simón Tobalina: *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, pàg. 196-197.

constitucional i les possibilitats que obria, en la mateixa línia que la Constitució republicana de 1931, i empraven l'expressió d'estat «unitari regionalitzable».<sup>14</sup>

Crec que pot dir-se que el disseny constitucional espanyol es caracteritza per la seva indeterminació, explicable potser perquè va ser preparat en un context on hi jugaven nacionalismes contraposats.<sup>15</sup> Per aquesta indeterminació de sortida i per les dificultats d'emparentar-lo amb altres models, es fa gairebé impossible presentar un model autonòmic amb uns trets essencialment diferents del model federal. En aquesta línia sembla situar-se la reflexió recent d'una de les autoritats en els estudis federalistes a Espanya, com és Gumersindo Trujillo.<sup>16</sup>

## 2. Les fórmules de distribució de competències

### 2.1. Espanya

El sistema constitucional a Espanya ve presidit pel que anomenem «principi dispositiu» que permet l'accés a l'autonomia, però no hi obliga: l'article 137 indica que «L'estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes *que es constitueixin*» — la cursiva és meua — i en la mateixa línia està l'article 143.1. A més fixa, diversos nivells d'autogovern entre els quals poden optar les comunitats autònomes segons quina sigui la via d'accés a l'autogovern que hagin elegit. La primera, la general, és la que s'endega a partir del que disposa l'article 143.2 i que permet accedir a totes les competències dins el marc de l'article 148, sense que pugui superar-se abans dels primers cinc anys de vigència de l'autonomia. Després d'aquests anys, podran accedir a un grau més alt d'autonomia, passant a tenir com a límit el que marquen les competències exclusives de l'Estat a què fa referència l'article 149.1. Recordem que és l'Estat el titular de les competències no assumides pels estatuts de les comunitats autònomes, segons l'article 149.3.

La segona i la tercera vies d'accés a l'autonomia tenen també com a límit l'enumeració de competències exclusives de l'Estat que figura a l'article 149.1. La segona via és la que comença per l'aplicació del que disposa l'article 151, i la tercera permet estalviar-se molts tràmits per aplicació de la disposició transitòria segona de la Constitució, pensada sobretot per a donar satisfacció immediata a les aspiracions de Catalunya i del País Basc.

Importa subratllar que en tots els casos cal partir que la Constitució configura

14. Jesús Leguina Villa: «Las Comunidades autónomas», dins Eduardo García de Enterría i Alberto Predieri: *La Constitución española de 1978*, Madrid: Civitas, 1981 (la primera edició és de 1980), pàg. 769-828 (pàg. 777-782). En aquesta línia se situava qui va ser el ministre per a les regions durant el període constituent, Bartolomé Clavero: *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona: Planera, 1983, pàgs. 100-101. Vegeu també Miguel Herrero de Miñón. «La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pàg. 29-44.

15. Sobre aquesta qüestió, pot veure's el meu treball, Xavier Arbós: «Central vs. Peripheral Nationalism in Building Democracy: the Case of Spain», *Canadian Review of Studies in Nationalism/Revue canadienne d'études sur le nationalisme*, núm. 1, 1987, pàgs. 143-160.

16. Gumersindo Trujillo: «Principio federal y Estado autonómico», dins Juan Cano Bueso i Antonio Porras Nadales (coords.): *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid: Tecnos/Parlamento de Andalucía, 1994, pàg. 25-35.

l'autonomia de les nacionalitats i regions com un dret en els termes de l'article 2, sense precisar cap mapa ni indicar quines són les nacionalitats i quines són les regions. A més, l'àmbit de l'autonomia pot ser modificat pel legislador estatal. Pot ampliar les competències —apartats 1 i 2 de l'article 150— i, respectant el seu contingut, modificar-les per a procedir a l'harmonització de què parla l'apartat 3 de l'esmentat article 150. Com pot veure's, segons el text de la Constitució espanyola, la distribució territorial del poder és força oberta i sempre manté una gran flexibilitat, amb què pot operar, si vol, el legislador estatal. D'altra banda, si bé s'imposen límits que poden considerar-se massa restrictius, no es predetermina el contingut dels estatuts d'autonomia.

El marc jurídic és, com veiem, molt obert.<sup>17</sup> L'experiència autonòmica resulta de l'evolució política, per la qual el règim d'autonomia s'ha generalitzat per tot el territori —amb les excepcions de les ciutats de Ceuta i Melilla—, i evoluciona cap a una ampliació de les competències de les comunitats autònomes de nivell més baix.<sup>18</sup> Evidentment, això no significa que el grau d'autonomia sigui satisfactori per a tothom, i alguns temen que la generalització autonòmica vagi en detriment del respecte al que consideren el fet diferencial de la pròpia comunitat autònoma. Amb tot, el fet indiscutible és que Espanya viu una experiència inèdita en la seva història: democràcia, pau civil i distribució territorial del poder durant més de quinze anys.

## 2.2. *Canadà*

Aquesta és la mena d'experiències que molts hem envejat del Canadà. Em referiré ara a aquest país amb alguns apunts que no tenen altre objectiu que permetre la comparació.<sup>19</sup> L'article 52.2 de la Llei constitucional de 1982 indica que la Constitució canadenca la formen la pròpia Llei i les normes a què remet en els seus annexos, entre les quals destaca la Llei constitucional de 1867. És allà on, en el seu preàmbul, es parla de la Unió Federal com a model de relació entre les províncies i dóna d'entrada una identitat federal al Canadà. No podem parlar, doncs, de la mateixa indeterminació que es desprèn de la Constitució espanyola.

Pel que fa la distribució de competències, l'esquema canadenc li sembla més senzill a un observador extern. L'article 91 de la Llei constitucional de 1867 enumera les que corresponen al poder legislatiu canadenc; a aquest article cal afegir l'ampliació feta per l'article 94A. Les competències de les províncies canadenques són recollides als articles 92, 92A, 93 i 95. Quant a la clàusula d'atribució de les competències residuals, que en el text espanyol es troba a l'article 149.3, apareix en l'article 91 ja esmentat.

17. Vegeu Luis López Guerra: «El modelo autonómico como modelo variable», dins Antoni Monreal: *El Estado de las autonomías*, obra citada, pàg. 65-78.

18. Vegeu la descripció sintètica que s'ofereix dins Manuel Ballbé Mallol i Joaquim Ferrer i Jacas (dirs.): *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, 1993, pàg. 85-92.

19. Per a una visió recent, sintètica i a l'abast del lector català, veure André Braën i Antoni Milian i Massana: «Canadá 1992: el fracaso del acuerdo de Charlotte town», dins Manuel Ballbé Mallol i Joaquim Ferrer i Jacas, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, obra citada, pàg. 486-503.



### 2.3. *Un apunt comparatiu*

Sense entrar en continguts, potser el més notable de la juxtaposició d'ambdós esquemes de distribució de competències és la indeterminació de l'espanyol, que reposa sobre el principi dispositiu i que permet que s'ampliïn les competències de les comunitats autònomes fins i tot transferint o delegant competències estatals, en els termes de l'article 150.2 de la Constitució de 1978. Ara bé, més que comparar Canadà i Espanya, pot tenir interès posar ambdós països en el mateix pla i assenyalar semblances i diferències respecte al model federal.

En primer lloc, pel que fa el caràcter compost de l'Estat i la garantia constitucional de l'autogovern de les unitats que el formen, és possible dir que tant Canadà com Espanya tenen aquesta característica definidora del model federal. La distribució territorial del poder no hi està condicionada per la voluntat de les majories legislatives, sinó que ve predeterminada per les normes constitucionals.

El segon tret, la garantia jurisdiccional de la distribució territorial del poder que fa la Constitució, no té un tractament igual en els dos sistemes. Pel que fa a Espanya, l'article 161.1. de la Constitució de 1978 atribueix al Tribunal Constitucional el coneixement dels recursos i les qüestions d'inconstitucionalitat —apartat a) de l'article esmentat— i dels conflictes de competències —apartat b)—, destinats sobretot a clarificar l'àmbit territorial de les disposicions normatives de l'Estat i de les comunitats autònomes. Val la pena subratllar que l'article 28 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional inclou els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes entre les normes que el Tribunal Constitucional ha de tenir com a paràmetre per a poder determinar la inconstitucionalitat de les normes amb rang de llei.

El cas de Canadà presenta perfils diferents, causats segurament per una evolució històrica peculiar als ulls d'un observador de l'Europa continental.<sup>20</sup> Allò que importa assenyalar és que la normativa constitucional canadenca no preveu explícitament la garantia jurisdiccional de la supremacia dels preceptes constitucionals, cosa que, d'altra banda, tampoc no fa la Constitució federal dels Estats Units. De fet, la garantia ha funcionat: primer, a càrrec del Comitè judicial del Consell privat del monarca britànic; a partir de 1949, sota la responsabilitat del Tribunal Suprem del Canadà, quan esdevé la màxima instància jurisdiccional del país.<sup>21</sup>

La tercera característica que presentava com a definidora de l'estructura federal era la participació dels Estats membres en la formació de la voluntat de l'Estat federal. Pel que fa el procés legislatiu, això es concretà normalment en l'existència d'un parlament bicameral, on la segona cambra acull la representació dels Estats membres, com ara el Senat als Estats Units. Quant a la reforma de la Constitució federal, els preceptes que la regulen han de preveure en cada cas alguna via de participació dels Estats membres, de manera que la seva voluntat pugui manifestar-se de manera individual i sigui rellevant per a l'aprovació de la reforma.

20. Vegeu José Woehrling: «L'évolution constitutionnelle du Canada et du Québec de 1867 à nos jours», dins Jacques-Yvan Morin i José Woehrling: *Les constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, Montréal: Themis, 1992, pàg. 123-571 (especialment, pàg. 283-289).

21. Vegeu C. Lloyd Brown-John: «Structural Decentralization in the Canadian Federal System: Judicial Decisions vs. Political Accommodation», dins Thomas Fleiner-Gerster i Silvan Hutter: *Federalism and Decentralization/Fédéralisme et décentralisation*, Fribourg: Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1987, pàg. 189-206.

Començant pel problema de la reforma constitucional, és clar que la norma fonamental espanyola no preveu cap participació específica de les Comunitats Autònomes. En canvi, la Llei constitucional de Canadà de 1982 ha previst en el seu article 38.1.b) la participació de les assemblees legislatives de les províncies canadenques. Val a dir que tampoc a la República Federal Alemanya hi ha lloc per a una participació específica dels *Länder*, tot i que en l'article 79.3 de la Llei fonamental de Bonn es proclama intangible l'estructura federal de la República.

La dimensió federal del procés legislatiu és potser més significativa; la reforma constitucional és probablement un fenomen extraordinari, mentre que l'activitat legislativa té una transcendència permanent. És prou sabut que el Senat espanyol no acaba de ser una veritable segona cambra federal:<sup>22</sup> en realitat, la regulació que estableix l'article 69 de la Constitució de 1978 no fa altra cosa que establir una fórmula electoral diferent —majoritària— per a les mateixes circumscripcions que operen per a l'elecció dels Diputats, en què se segueix una fórmula proporcional. El nombre de Senadors elegits a les comunitats autònomes és inferior a la dels que són escollits a les províncies.

Si el Senat espanyol no és una autèntica cambra de representació territorial, del Senat canadenc no es pot dir ni que sigui una cambra representativa. La Llei constitucional de 1867, en els seus articles 21 a 36, en fa una institució composta per persones designades pel governador general —representant de la Reina—, d'acord amb el govern canadenc. Encara que els seus poders són formalment gairebé iguals a l'altra cambra legislativa —la Cambra dels Comuns—, en la pràctica sempre accepta les seves decisions.

Cal afegir immediatament que, malgrat això, no pot dir-se ni molt menys que la participació de les províncies canadenques en el procés legislatiu sigui inexistent. En la pràctica, és el Gabinet federal el que assumeix la representació de les províncies: una convenció constitucional imposa que totes hi han de ser representades per un ministre que sigui diputat. Així, les aspiracions de les províncies poden ser canalitzades tant en la fase d'iniciativa legislativa com en el debat de la Cambra dels Comuns.

### 3. Conclusió

Què fa que un sistema polític concret mereixi el qualificatiu de «federal»? No és el grau de poder que es distribueix, sinó, més aviat, la pauta constitucional que es segueix per a distribuir-lo. El model federal, el construïm prenent com a referència l'estructura constitucional, perquè en un estat de dret la norma suprema garanteix que la distribució territorial del poder no es troba sotmesa als criteris d'oportunitat de

22. He tractat aquesta qüestió a Xavier Arbós: «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, 1991, pàg. 8-33. Una visió recent del problema és la que ofereix Pablo Lucas Murillo de la Cueva: «El Senado y su reforma», dins Juan Cano Bueso i Antonio Porras Nadales (coords.): *Parlamento y consolidación democrática*, obra citada, pàg. 46-53, en què, a les pàg. 54-62, hi ha un interessant col·loqui sobre les tesis exposades per Pablo Lucas Murillo de la Cueva a les pàg. 170-173. Vegeu també Antonio Torres del Moral: «El Senado», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, pàg. 357-375 i Manuel Martínez Sospedra: «Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, pàg. 377-397.

les majories parlamentàries d'una conjuntura política determinada. D'altra banda, des del meu punt de vista, no pot parlar-se de «model autonòmic»: no trobem experiències assimilables a les d'Espanya per, a partir d'elles, formular un model amb característiques específiques i clarament diferents de les que s'assenyalen per a definir el model federal.

Els models teòrics, com el model federal, poden ajudar a comprendre la realitat, però no la descriuen. Si comparem el model federal amb els casos canadenc i espanyol el raonament sembla portar-nos a una conclusió que topa amb el sentit comú. Espanya no encaixa amb el model federal, perquè les comunitats autònomes no participen com a tals en el procés legislatiu, però Canadà tampoc, perquè no en tenen altra garantia que una convenció constitucional. Cal recordar el Tribunal Suprem i no pot obligar a complir les convencions constitucionals.<sup>23</sup> Òbviament, aquesta conclusió no es correspon a la realitat, en què, per la via de convencions constitucionals, les províncies canadenques participen en el govern federal, i, conseqüentment, en la iniciativa legislativa.

Voldria subratllar aquest punt: per via convencional pot actuar un model que no es dona en el pla de la normativa constitucional. Cal ponderar el pes de les convencions en la cultura jurídica anglosaxona; com és ben sabut, les normes constitucionals britàniques són en gran part convencionals. Nogensmenys, sembla clar que la realitat federal reposa sobre la base d'actituds i pràctiques federalistes.<sup>24</sup> Des d'una perspectiva europea continental, aquesta base no sembla prou sòlida fins que no arriba a aflorar en el text d'una Constitució escrita, però tampoc podem tenir molta confiança en l'eficàcia de les normes constitucionals si les seves línies bàsiques no són interioritzades pels actors polítics. Potser la història canadenca pot ensenyar-nos la importància de les pràctiques polítiques.

La pràctica federalista, com jo l'entenc, comporta la voluntat de coparticipar en la decisió federal, el que és diferent de l'autonomisme que s'acontenta amb condicionar-la des de fora. I cal afegir que la pràctica federalista no es difondrà, o almenys no serà creïble, si els actors polítics principals no l'assumeixen en la seva pròpia vida interna. Si la lògica partidària s'imposa a la de la representació dels territoris en una segona cambra federal, el model federal no sortirà dels papers. Caldria considerar si el sistema electoral facilita molt o poc la dinàmica federalista, fent pagar un alt preu en resultats a les direccions dels partits que vulguin ignorar els candidats de les organitzacions territorials.

L'experiència federal canadenca pot mostrar-nos el grau en què els models teòrics són tributaris de la política. Una lliçó interessant, quan, per damunt de les disputes terminològiques, en aquesta experiència hi veiem tants exemples envejables.

23. La doctrina s'exposa a la Sentència *Renvoi: résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, pàgs. 880-882, que he consultat a Jacques-Yvan i José Woehrling: *Les Constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, obra citada, pàg. 136.

24. En els estudis federalistes és un tema clàssic la distinció entre el federalisme com a ideologia o pràctica, d'una banda, i la federació com a estructura política. Vegeu Michael Burgess: «Federalism and Federation», obra citada, pàg. 3-14.

