

# EL MODEL AUTONÒMIC

Luis López Guerra

Catedràtic de dret constitucional  
de la Universitat Carles III de Madrid

## 1. Un «model» autonòmic?

Dins la lògica tendència a l'elaboració i aplicació de taxonomies típica de la investigació acadèmica, no han mancat intents, en la doctrina constitucionalista, de situar l'Estat de les autonomies espanyol dins alguna de les categories clàssiques relatives a la forma de distribució territorial de poders de l'Estat. Tanmateix, i com ha tingut ocasió d'assenyalar recentment el professor Gumersindo Trujillo, aquestes temptatives ho han estat gaire abundants: si bé disposem d'una notable quantitat d'estudis sobre les tècniques i les eines de repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, són molt més escassos els que miren de precisar la «naturalesa» (en el sentit d'inclusió dins alguna de les categories clàssiques en ús) de l'Estat de les autonomies.<sup>1</sup>

No és difícil entendre perquè això ha estat així. Des de la posada en marxa de les primeres comunitats autònomes (Catalunya i País Basc) l'any 1979, una de les característiques de la vida política espanyola ha estat l'alt nivell de conflictivitat competencial entre les comunitats (sobretot les dues esmentades) i l'Estat, conflictivitat que es palesa a la pràctica en discrepàncies sobre qüestions concretes i individualitzades que se sotmetien a la jurisdicció constitucional, la qual cosa donava lloc a una àmplia jurisprudència referent a això. La complexitat de les disposicions del títol VIII de la Constitució, i la primerenca aparició (ja l'any 1981) d'una jurisprudència interpretativa d'aquestes disposicions, explica l'abundor d'anàlisis i comentaris de tipus parcial o sectorial, centrats en les tècniques de l'autonomia, més que no pas en el significat i objectiu darrer d'aquesta autonomia.

Tot i així, i tal com també manifestava el professor Trujillo, «parece que ese desinterés toca a su fin».<sup>2</sup> Ben cert que no manquen raons per plantejar-se o replantejar-se (un cop interpretats i explicats de manera raonablement satisfactòria, per doctrina i jurisprudència, gairebé tots els complexos mecanismes de distribució de competències continguts en el títol VIII) quins poden ésser els grans trets definitoris, per al futur proper, de la fórmula espanyola d'organització territorial, i quins en són els principis inspiradors. En els darrers anys s'han posat damunt la taula qüestions les quals, per a la seva resolució, exigeixen una determinació acceptablement clara de quins són els

---

1. G. Trujillo, «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado». *Documentación Administrativa*, 232-233 (1992-93), pàg. 101-120, pàg. 103, nota 2.

2. *Ibidem*.

principis generals que informen l'Estat de les autonomies o, si es vol, en formulació més clàssica, quina pot ésser la «naturalesa» d'aquest Estat. En les ratlles que vénen a continuació es fa referència a algunes d'aquestes qüestions, com poden ésser la de la necessitat o conveniència de dur a terme una igualació competencial, o de «tancar» el repartiment competencial; no fóra pas difícil, però, citar-ne moltes altres, el tractament de les quals ultrapassaria amb escreix el propòsit d'aquesta exposició.<sup>3</sup>

Tot això indica l'encert de l'afirmació del professor de la Universitat de La Laguna pel que fa a l'interès de l'anàlisi dels principis generals i profunds del sistema. Una altra cosa és, però, la via més adient per a aquesta anàlisi. Més amunt s'ha fet referència a les categories elaborades pel dret comparat: estat unitari (en les seves variants de centralització i descentralització administrativa), estat federal, estat regional. Certament, resultaria còmode poder seguir la via deductiva, és a dir, verificar si, de les previsions constitucionals, se'n pot concloure la inserció d'Espanya en alguna d'aquestes categories i després extreure les conclusions i els corol·laris corresponents. Tanmateix, aquest enfocament presenta notables inconvenients. Les categories esmentades, sens dubte útils a efectes didàctics, o d'exposició general, presenten una amplitud que redueix la seva utilitat per a l'anàlisi de casos concrets. La noció d'«estat federal» i les més recents d'«estat regional» o d'«estat autonòmic» no apareixen de cap manera tan clarament delimitades com perquè puguin servir per subsumir-hi, amb seguretat, el cas espanyol.<sup>4</sup> En efecte, el cas espanyol ha pogut ésser considerat tant una variant de l'estat federal,<sup>5</sup> com un supòsit integrable en la fórmula d'estat regional.<sup>6</sup> D'altra banda, l'eclosió de noves formes d'organització territorial, tant a l'Europa Occidental com en les noves constitucions dels països de l'Est d'Europa i, concurrentment, el reforçament de les organitzacions inter i supranacionals converteixen en poc operatives les categories tradicionals relatives a la distribució territorial del poder.

Per això sembla més útil, si més no inicialment, seguir una via metodològica distinta per tal de mirar de discernir la «naturalesa» de l'Estat de les autonomies i els seus principis rectors: una via que consisteix a, tot renunciant a tècniques comparatistes, mirar de trobar aquests principis a partir de l'anàlisi de les circumstàncies (normatives i històriques) del «cas espanyol». Es tractaria, a la vista de dades referides exclusivament a Espanya, de dilucidar si, darrere les concretes previsions constitucionals i legals que han estructurat fins ara l'Estat de les autonomies, hi ha una raó o explicació última, una raó (política) la qual, en inspirar tot el sistema, li forneixi una lògica o coherència interna que doni lloc a què es pugui parlar d'un «model autonòmic».

Això, per descomptat, implica partir d'una hipòtesi que pot ésser negada des de la seva arrel: que les normes constitucionals ordenadores de l'Estat de les autonomies no

3. Per exemple, les relatives al paper i la composició del Senat com a cambra de representació territorial o a la introducció d'una «administració única» o de l'anomenada «corresponsabilitat fiscal».

4. Sobre aquesta qüestió resulten d'interès els assaigs (entre ells els de P. Bon i F. Moderne) continguts en el volum compilat per C. Bidegaray, *L'État autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, París, 1994.

5. Per exemple, J. Rupérez, *La protección constitucional de la autonomía*, Madrid, 1994, pàg. 34: «El llamado estado regional —entendido aquí como categoría genérica comprensiva tanto del modelo italiano de 1947 como de los españoles de 1931 y 1978— no es sino una especie concreta del género de los federalismos».

6. Vegeu referent a això les consideracions d'I. de Otto, «Sobre la naturaleza del Estado de las autonomías y la relación entre Constitución y estatutos», a *Autonomías* 1 (1985), pàg. 9-19.

representen un conjunt de mandats descoordinats i encaminats a donar una sortida conjuntural, i potser nominal, al «problema regional», sinó que expressen una voluntat d'establir un sistema basat en uns principis acceptats conscientment o inconscientment i que pretén tenir una acceptable estabilitat en el futur. Parlar d'un «model» constitucional de l'Estat de les autonomies implica, en la meua opinió, com a mínim això. Certament, precisar quin pot ésser aquest model no és una tasca pas fàcil: però, si més no, es pot començar inquirint alguns dels trets que han presidit la creació i el desenvolupament de l'«Estat de les autonomies» i que, per acumulació, han definit la seva situació actual i, possiblement, han condicionat la seva evolució futura.

## 2. Una clau: l'autonomia com a procés

A l'hora de detectar aquests trets definitoris del (postulat) model autonòmic resulta útil recordar una peculiaritat de les previsions constitucionals del títol VIII del text fonamental. Com s'ha assenyalat en múltiples ocasions, la Constitució, més que establir un sistema, el que feia era crear un procés de descentralització política.<sup>7</sup> Fases d'aquest procés foren la formulació d'iniciatives per a la creació de comunitats autònomes, l'aprovació dels estatuts d'autonomia, la transferència de funcions i serveis d'acord amb les competències assumides, i, en el seu cas, l'adopció d'aquelles transferències «complementàries» previstes en l'art. 150 de la Constitució.

Aquesta perspectiva permet fer paleses dues notes característiques de l'Estat de les autonomies, derivades de la concepció constitucional de la descentralització política com a procés. D'una banda, que aquest procés no es configurava, si més no inicialment, com a constret a uns límits expressos, ni pel que fa als terminis en els quals s'hauria de dur a terme, ni pel que fa a les competències que havien d'assumir els nous ens autonòmics. D'altra banda, i correspondentment, que dins les diverses fases del desenvolupament autonòmic podien (i havien de) produir-se situacions de desigualtat (o *asimetria*) competencial entre les comunitats per constituir.

Quant a la primera nota (procés descentralitzador com a procés obert), la Constitució reflectia la continuïtat de diverses fases de descentralització, de manera gràfica, en el seu art. 148.2: «les comunitats autònomes podran ampliar *successivament* les seves competències». Seguint una línia semblant, l'art. 150 estableix formes d'alteració del repartiment competencial sotmeses a consideracions de voluntat o de conjuntura política. No era pas un mapa o un objectiu determinat per assolir allò que de les previsions constitucionals es desprenia, sinó un procés *in fieri*, si més no durant un cert temps.

Quant a la segona nota, és a dir, la asimetria competencial, apareixia com a conseqüència lògica de la configuració de l'autonomia com a procés, en tant que permetia, i fins i tot obligava, que aquest procés es desenvolupés a diferents velocitats i ritmes. Les previsions constitucionals no forçaven les comunitats autònomes que s'haurien de constituir a assumir llistes de competències prèviament determinades en

---

7. Així, *in extenso*, J. de Esteban, «Los caracteres del proceso autonómico» a J. de Esteban i Luis López Guerra, *El régimen constitucional español*, II, Barcelona, 1982, pàg. 336 i seg. P. Pérez Tremps, «Principios generales de la organización territorial del Estado», a López Guerra *et. al.*, *Derecho constitucional*, II, València, 1994, pàg. 299 i seg.

el seu conjunt i comunes a totes. La situació, més aviat, era la contrària. D'una banda, cada estatut d'autonomia havia d'incloure la llista de competències assumides, en cada cas, per cada comunitat autònoma: en principi, res no s'oposava que hi hagués tantes llistes competencials com comunitats autònomes. Però, a més, l'heterogeneïtat competencial era el resultat obligat de l'establiment, en la pràctica, de dos llistes competencials: el contingut en l'art. 148 CE, obert a totes les comunitats autònomes, i el resultant, a *contrario*, de l'art. 149 CE, obert únicament a algunes d'aquestes. La asimetria competencial es configurava així com una nota definitòria de l'Estat de les autonomies per crear.

La asimetria competencial i el caràcter obert (o amb límits definits d'una manera força imprecisa) del procés de descentralització política han aparegut així, i així han estat percebuts, com a notes definitòries de l'inicial «model espanyol» de l'Estat de les autonomies. No sols les comunitats autònomes disposaven de nivells competencials diversos entre ells (diversitat existent tant entre els dos grans grups de «comunitats de l'article 143» i «comunitats d'autonomia plena», com dins aquests mateixos grups), sinó que a més les seves competències podien incrementar-se en sentit progressiu i acumulatiu per vies com la reforma estatutària, la transferència de funcions i serveis, o la transferència de competències prevista en l'art. 150 CE, sense que apareguessin —si més no, amb prou claredat— uns límits, temporals o materials, que representessin un «sostre competencial».

La qüestió que es planteja és si aquestes notes característiques —la asimetria i el caràcter obert— són peculiars únicament d'una etapa del desenvolupament del postulat «model espanyol» o bé si, al contrari, a la llum dels mandats constitucionals, i de les circumstàncies i els condicionaments que reflecteixen, han de considerar-se com a peculiaritats inherents, de manera permanent i inevitable, a l'Estat de les autonomies. Precisament, i com s'ha assenyalat, moltes de les discussions recents, en la teoria i la pràctica polítiques, versen sobre aquests dos aspectes: la «igualació competencial» i la necessitat de «tancar el model autonòmic» són nocions que és fàcil trobar, gairebé cada dia, de manera directa o indirecta, en els mitjans de comunicació, en les declaracions dels líders polítics i en les discussions parlamentàries.

### 3. L'autonomia com a tècnica d'integració o de racionalització

Respondre aquesta qüestió implica en gran manera pronunciar-se sobre elements essencials (sobre la «naturalesa») del model autonòmic i sobre la pròpia raó d'existir de l'Estat de les autonomies. I en aquest sentit cal tenir en compte una diferenciació entre models de descentralització política, diferenciació fàcil d'observar a partir del desenvolupament històric dels estats complexos. La creació d'un Estat descentralitzat (per l'adhesió d'unitats anteriorment independents, o per la devolució de poders de les instàncies centrals a les perifèriques) pot respondre a dos objectius: o bé a fer possible la integració en una comunitat política superior de comunitats dotades d'una identitat pròpia i personalitat política cultural, de manera que quedin garantides tant aquesta identitat i personalitat com l'existència de l'Estat complex (descentralització com a *integració*), o bé a assegurar una més gran eficiència en la consecució d'objectius generals de tota la comunitat política, independentment que existeixin o no personalitats o identitats parcials dins l'Estat (descentralització com a *racionalització*). El pri-

mer tipus sol donar-se en supòsits de pluralisme cultural i lingüístic definit territorialment; el segon, en supòsits d'homogeneïtat cultural-lingüística territorial.

No és pas agosarat afirmar que la fórmula típica de la descentralització política (el federalisme) sorgeix per assolir el primer tipus d'objectius, com a *federalisme d'integració*. El federalisme nordamericà apareix, com és ben sabut, com a fórmula per fer possible la coexistència entre una comunitat política global, la Unió, i unes comunitats pre-existents, les antigues colònies, amb peculiaritats jurídiques, religioses i culturals pròpies: quelcom de semblant pot dir-se del federalisme alemany en la fase del Segon Imperi, del federalisme suís, o —en una situació més complexa— de la peculiar estructura de l'Imperi Austro-hongarès. Es tractava, en tots aquests casos, de l'aplicació de mecanismes de «garantia» o d'integració en una unitat superior d'ens territorials als quals se'ls reconeixia dotats de la seva identitat pròpia.

No és tampoc agosarat afirmar que la majoria dels estats compostos existents avui dia (s'anomenin federals o no) ja no responen a aquest model. L'evolució social ha implicat o bé la disgregació de federacions o bé una homogeneïtzació cultural que redueix o elimina les aspiracions a la garantia de la «identitat pròpia» de les col·lectivitats integrades en l'Estat federal. Aquesta garantia deixa de tenir sentit si la diversitat cultural-lingüística desapareix (o si, com en el cas dels Estats Units, no té una base territorial). No obstant això, l'homogeneïtzació cultural no comporta la desaparició de la descentralització política, ja que aquesta es troba justificada per altres motius, com és la seva més gran capacitat per assolir objectius comuns: aquests foren el més gran acostament dels governats als centres de presa de decisió, la més gran eficàcia administrativa i legislativa, la més gran planificació econòmica, i d'altres de semblants. De fet, de manera general, pot veure's que aquesta és la situació en la gran majoria dels països amb una estructura federal. Alemanya, Estats Units, Àustria o Austràlia podrien ésser exemples d'aquest «federalisme d'homogeneïtat». La distribució competencial perseguia objectius utilitaris en l'absència de comunitats lingüístico-culturals territorialment definides. Aquest «federalisme pràctic», o federalisme d'optimització és, certament, un fenomen resultant d'una evolució històrica: en general, el model federal, en el moment de la seva adopció, no es configurava sobre aquest supòsits i amb aquests objectius.

#### 4. L'Estat de les autonomies com a fórmula d'integració

Així, apareixen dos models de descentralització, com a integració o com a racionalització. I no calen pas gaires esforços per veure que, d'aquests dos models, la Constitució espanyola segueix el que persegueix la integració de comunitats diverses.<sup>8</sup> Per causes sens dubte complexes, no s'ha produït a Espanya, malgrat la primerenca unificació política, un procés d'homogeneïtzació i reducció o desaparició de trets propis de les diverses comunitats integrades en la Corona d'Espanya, semblant al que es va produir en altres països d'Europa occidental. Sens dubte, la convivència, a partir de finals del segle XV i començaments del XVI, dels antics regnes medievals en una mateixa comunitat política, les mútues influències, els transvasaments de població i

8. Sobre aquesta qüestió, E. Albertí Rovira, «Estado autonómico e integración política», a *Documentación Administrativa* 232-233 (1992-93), pàg. 223-246.

la gradual adopció de pautes comunes de vida (jurídica o d'altre tipus) ha donat lloc a què pugui parlar-se d'una Nació espanyola com a entitat referida a una autèntica realitat social diferenciada i amb uns trets que en fan molt més que un agregat de pobles, grups o ètnies. Però això no pot pas amagar que dins Espanya perviu una pluralitat de comunitats lingüístico-culturals amb trets i identitats propis; i que, d'altra banda, la integració d'aquestes comunitats en l'estructura política de l'Estat no ha estat una qüestió pacífica, si més no des del segle XVII, o potser des d'abans.

No hi ha cap dubte que la Constitució parteix de la constatació d'aquesta pluralitat. Certament, la Constitució expressa l'existència d'un poble espanyol («La sobirania nacional resideix en el poble espanyol», art. 1.2) i d'una nació espanyola (art. 2: «La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la nació espanyola»). Però, alhora, i en el seu preàmbul, reconeix l'existència de «pobles» (en plural) d'Espanya, dotats de «cultures, tradicions, llengües i institucions». I, dins la nació espanyola, reconeix que s'hi integren *nacionalitats* i regions, així com el seu dret a l'autonomia.

Així, l'Estat de les autonomies es configura en la Constitució sobre la base de realitats socials pre-existents que responen a consideracions històriques; de fet, la *història* és emprada expressament en moltes ocasions pel text constitucional com a fonament de l'autonomia. La formació de comunitats autònomes es fa dependre de l'existència de «característiques històriques, culturals i econòmiques comunes» entre províncies limítrofes (art. 143.1) o d'«entitat regional històrica» si la comunitat autònoma ha de tenir una base uniprovincial: en aquest darrer supòsit, la manca d'aquesta entitat regional històrica impedeix la formació d'una comunitat autònoma, tret que hi concorrin motius d'interès nacional, observats per les Corts i que donin lloc a una llei orgànica (art. 144.a). Referències directes a la identitat històrica poden trobar-se en l'art. 147.2.a o en la disposició addicional primera. Referències no expressades, però evidents, a la identitat històrica com a configuradora de comunitats o «pobles» es troben (entre d'altres exemples) en l'art. 149.1.6 o en la disposició transitòria segona.

Certament, caldria una àmplia discussió sobre quines podrien ésser aquestes comunitats definides històricament, així com sobre l'efectiva pervivència de la seva identitat, després del procés unificador que ha tingut lloc tant durant l'Estat constitucional com, anteriorment, durant l'Antic Règim. Però aquest és un problema d'aplicació o concreció de criteris, i ha estat resolt, com és ben sabut, després d'un llarg i de vegades controvertit procés de fixació de límits i d'assignació de totes i cadascuna de les províncies a alguna de les disset comunitats autònomes creades. Quant a la classificació de «regions» o «nacionalitats», són els estatuts respectius els que han de situar cada comunitat en una o altra categoria.

La fórmula de descentralització política (l'«Estat de les autonomies») que introdueix la Constitució respon així a un problema històricament definit: com fer compatible la unitat de la Nació com a comunitat política amb la garantia de les peculiaritats de cadascuna de les comunitats lingüístico-culturals que la integren. Cal no excloure, certament, que altres consideracions influïssin en l'adopció de la decisió constituent creadora de l'actual model autònmic. La racionalització i més gran eficàcia dels poders públics, o l'acostament dels ciutadans a aquests poders sens dubte van tenir el seu pes en l'ànim dels constituents. Això es fa palès en el reconeixement constitucional d'altres tipus d'autonomies, com la de municipis i províncies, present en els art. 140 i 141 del text fonamental. Però la decisió en favor de la descentralitza-

ció política recollida en el preàmbul, en l'art. 2 i els concordants i esmentats és una decisió clarament situada en l'àmbit de la integració política. En realitat, la fórmula bàsica de l'Estat autonòmic es troba en el preàmbul i els dos primers articles constitucionals. El títol VIII, «De l'organització territorial de l'Estat», representa una instrumentació més detallada d'aquesta fórmula bàsica, instrumentació només comprensible si es parteix del contingut i abast de la decisió constitucional inicial.

El reconeixement del dret a l'autonomia es duu a terme dins el marc de la «indisoluble unitat de la Nació espanyola». Aquesta afirmació de l'art. 2 de la Constitució del principi d'unitat troba la seva garantia més ferma en la disposició continguda en l'art. 1.2: «la sobirania nacional resideix en el poble espanyol, del qual emanen els poders de l'Estat». Això representa la proclamació constitucional de l'existència d'una comunitat política nacional a la qual es reserva l'adopció de decisions sobiranes. Entre les quals, òbviament, es troba la referent al manteniment de la seva pròpia existència i règim polític. El poder constituent es reserva així a tot el poble espanyol, i queda absolutament fora de l'àmbit de l'autonomia política. Això es reflecteix, d'altra banda, en les disposicions del títol X, «De la reforma constitucional», i implica, certament, que l'autodeterminació d'una regió o nacionalitat, com a decisió que incideix directament sobre la mateixa existència i definició de la comunitat política espanyola, queda exclosa de les possibilitats constitucionals. Una decisió d'aquest tipus només podria ésser adoptada pel poble espanyol en el seu conjunt.

La garantia constitucional de la unitat d'Espanya s'uneix a la garantia constitucional de l'autonomia de «nacionalitats i regions» les quals, d'acord amb el que s'ha vist, es configuren constitucionalment com a ens socialment pre-existents a la mateixa Constitució. Aquesta reconeix el seu dret a l'autonomia i fa possible la seva expressió jurídica com a comunitats autònomes, però per descomptat que no les crea, ni permet la seva definició discrecional. Per a la Constitució, nacionalitats i regions són una dada històrica, i el reconeixement de l'autonomia (la creació d'un model autonòmic) se subordina a aquesta dada. Com a conseqüència, l'autonomia política no apareix com una tècnica optimitzadora de valors com la eficàcia administrativa o l'acostament del poder als ciutadans, sinó com una garantia del manteniment de la identitat d'unes realitats històriques, nacionalitats i regions, les quals es consideren com a ens pre-existents i diferenciats.<sup>9</sup>

A la unitat nacional i la garantia de la identitat de nacionalitats i regions s'hi afegeix, en el mateix art. 2 CE, un tercer principi bàsic del model, el de la solidaritat; un principi que, cal assenyalar, ha rebut una més petita atenció per part de la doctrina acadèmica. Però, si es vol arribar a una concepció del postulat model autonòmic, aquests tres principis, integrants de la decisió política en favor de l'«Estat de les autonomies», apareixen com a punt de partida ineludible. I sobre aquests ha de construir-se el procés d'integració els mecanismes del qual es recullen en el títol VIII

---

9. Aquesta posició, per descomptat, no és universalment acceptada, i no hi manquen molt autoritzades opinions en contra. Per exemple, E. García de Enterría considera que «la autonomia territorial es una técnica funcional de gobierno y su apoyo verdadero, más que en una hipotética justicia de restitución histórica o cultural, está en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos que les conciernen, derecho que tienen igual quienes se amparan en ciertas tradiciones que los intereses mantienen y afirman que aquellos otros que han venido al mundo sus antecedentes tan ilustres y provienen del común de la stirpe». «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas», a *La revisión del sistema de autonomías territoriales*, Madrid, 1988, pág. 38.

de la Constitució. És des d'aquesta perspectiva que es mirarà, en les ratlles que vénen a continuació, de respondre les qüestions assenyalades més amunt respecte a si el model autòndmic es configura constitucionalment com un model simètric o asimètric, tancat o obert.

## 5. Simetria i asimetria

L'expressió «federalisme asimètric» ha fet una certa fortuna en els darrers temps: ha estat aplicada, no sols a la fórmula espanyola, sinó també a les solucions emprades posteriorment en altres contextos, com podria ser la continguda en la Constitució de la Federació Russa de 1993.<sup>10</sup> En termes forçosament simples, el federalisme (o regionalisme) asimètric consistiria en una fórmula de repartiment territorial de poder en la qual els ens territorials dotats d'autonomia política disposarien d'un elenc diferenciat de funcions i aquestes versarien sobre conjunts materials també d'extensió variada. En altres paraules, l'abast de les atribucions dels poders «centrals» variaria segons les diverses zones del territori. Així, doncs, dins el mateix Estat, hi hauria zones amb diferents nivells d'autonomia política.

Tal com s'ha assenyalat, l'Estat de les autonomies va néixer amb la característica original de la desigualtat competencial entre comunitats autònomes. Els pactes autòndmics de 1981 feren possible reduir aquesta desigualtat en proporcions raonables, la qual cosa va evitar l'aprovació de disset estatuts amb llistes competencials radicalment diferents. Però no van poder evitar la desigualtat derivada, d'una banda, de les previsions de la disposició transitòria segona de la Constitució; d'una altra, de la interpretació donada, en el cas de Navarra, a la disposició addicional primera; en tercer lloc, de l'aplicació efectuada, a Andalusia, del referèndum regulat en l'art. 151 CE; i, finalment, de l'ús de les previsions de l'art. 150.2 CE per incrementar el nivell competencial de València i Canàries. Ara bé, aquesta desigualtat inicial es configurava de manera forçosament provisional (si més no, en part) atès que l'art. 148, en el seu apartat segon establí la possibilitat que, transcorreguts cinc anys, des de l'aprovació dels seus estatuts, les comunitats autònomes d'«Estatut ordinari» poguessin ampliar les seves competències, sense més límits que els derivats de l'art. 149.1 CE, el qual estableix les competències reservades a l'Estat.

Com he tingut oportunitat d'assenyalar en un altre lloc,<sup>11</sup> la situació de desigualtat resultant de la primera fase de desenvolupament autòndmic es va concebre, en molts casos, no com a merament «provisional» (és a dir, alterable o modificable, en el sentit de reduir o pal·liar aquesta desigualtat competencial) sinó com a «transitòria»: és a dir, com una fase prèvia a un desenllaç forçós, el qual seria la igualació competencial com a meta obligada. Aquesta consideració s'ha basat en múltiples raons, les quals van des de les estrictament relacionades amb la psicologia col·lectiva (una des-

10. Així, l'expressió «federalisme asimètric» per definir el sistema creat per la Constitució russa de 1993 pot trobar-se a M. Lesage, «La constitution russe du 12 decembre 1993 et le six premiers mois du système politique», a *Revue du Droit Public* 6 (1994), pàg. 1735-1767, especialment pàg. 1753-54, i Th. Schweisfurth, «Die Verfassung Russlands vom 12 Dezember 1993. Entstehungsgeschichte und Grundzüge», a *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 19-20 (1994), pàg. 473-491, especialment pàg. 484.

11. A «Algunas notas sobre la igualación competencial», *Documentación Administrativa* 232-233 (1992-1993), pàg. 121-134.



igualtat entre comunitats autònomes fóra «inacceptable» o «insuportable» per a comunitats amb nivell autonòmic inferior) fins a les fonamentades en consideracions de justícia econòmica (la diferència en el nivell competencial representaria diferències, no tan sols en les oportunitats de desenvolupament econòmic, sinó també pel que fa a una distribució solidària interregional dels recursos econòmics). I, entre aquestes raons compten també, sobretot, les jurídic-constitucionals. Des d'aquesta perspectiva de la Constitució, podria derivar-se'n un mandat d'igualació competencial, de manera que aquest mandat (i amb això, la mateixa Constitució) no quedaria completat fins que no s'arribés a un situació d'homogeneïtat competencial entre les comunitats autònomes.

Davant els canvis legals i estatutaris realitzats a partir de 1992, no es pot negar que s'ha superat en bona mesura la situació de desigualtat competencial pròpia de la primera fase de desenvolupament de l'Estat de les autonomies. La Llei orgànica 9/1992, de transferències a les comunitats autònomes, i les posteriors reformes estatutàries, les quals incorporaven al text dels estatuts d'autonomia les competències prèviament transferides per aquesta llei, han representat una homogeneïtzació notable del patrimoni competencial de les comunitats autònomes i, encara més, han comportat que aquest patrimoni competencial sigui immodificable unilateralment pel legislador estatal. Tot i així, aquesta homogeneïtzació no és total i, des de la mateixa perspectiva constitucional, no sembla que, si més no sense reformes serioses, pugui ésser-ho en el futur.

Les causes per al manteniment de nivells d'autonomia diferents es poden resumir en dos tipus, els quals podrien definir-se com d'origen constitucional i estatutari.

D'origen constitucional resulta el manteniment de desigualtats associades a la previsió, en el text constitucional, de determinades competències com a reservades a algunes comunitats autònomes, sense que la seva assumpció quedi generalitzada a la resta. (Es tracta, cal assenyalar-ho, d'una reserva *constitucional*, no pas d'una restricció *natural*, com podria ésser la restricció de competències en matèria de pesca marítima a les comunitats amb litoral.) Com a desigualtat forçosa, deguda a característiques històriques de determinades comunitats, pot considerar-se la restringida possibilitat de «conservació, modificació i desenvolupament per les comunitats autònomes dels drets civils, forals o especials» (art. 149.1.8) reservada a les comunitats on existissin aquests drets en el moment d'aprovar-se la Constitució. Per molt generosament que s'interpreti aquest requisit per part de la jurisprudència constitucional, és evident que tan sols el compleixen algunes comunitats autònomes. També com a constitutiva d'una situació de desigualtat (favorable) cal interpretar la disposició addicional primera, garantidora dels «drets històrics» dels territoris forals i, amb menor intensitat, la disposició addicional tercera pel que fa a la modificació del «règim econòmic i fiscal de l'arxipèlag canari». Ni que sigui de manera inicial, cal destacar que aquestes previsions constitucionals específiques de règims competencials singulars tenen totes una nota comuna, i és que parteixen del respecte a situacions històricament heretades.

Però a aquestes desigualtats, volgudes i sancionades per la Constitució, se n'hi afegeixen d'altres, les quals tenen el seu origen, no pas en els mandats constitucionals, sinó en previsions d'(alguns) estatuts d'autonomia. Aquestes previsions, en el seu moment, van representar un aspecte més de les diferències originàries entre autonomies «de competències plenes» i «de competència reduïda», i per tant reflectien el

diferent tractament previst per la Constitució per a tots dos tipus de comunitats. Però amb el pas dels cinc anys exigits per la clàusula de l'art. 148, han esdevingut competències assumibles per totes les comunitats autònomes... i, tanmateix, no assumides.

No és sobrer recordar, en aquest sentit, que el procés d'ampliació competencial per part de les comunitats autònomes de l'«article 143» es dugué a terme en dues fases formalment força diferents. La primera fou l'aprovació de la Llei orgànica 9/1992, resultat d'una iniciativa governamental (és a dir, procedent d'una instància estatal). La segona fase va consistir en la reforma dels estatuts d'autonomia, per iniciativa de les comunitats autònomes respectives i d'acord amb el que preveuen els estatus corresponents, una reforma que va incorporar als elencs competencials estatutaris de cada comunitat les competències ja transferides per la llei estatal.

Doncs bé, aquesta inicial transferència estatal i la posterior assumpció competencial autonòmica no van representar la igualació de nivells competencials amb les comunitats autonòmiques d'«autonomia plena» en tots aquells aspectes que la Constitució permet. Per voluntat estatal, i posteriorment autonòmica, quedaren excloses de la competència de les comunitats que reformaren els seus estatuts diverses facultats que podien, sense vulneració de mandats constitucionals, haver assumit. Només cal fer esment aquí de competències en matèria de policia autònoma, banca, assegurances i sanitat.

El fet és que, ara com ara, continua essent possible parlar d'una «asimetria competencial» volguda o bé per la Constitució o bé pels estatuts d'autonomia. El «model espanyol» continua essent, doncs, asimètric. La qual cosa duu per força a plantejar-se si aquesta característica es configura com a essencial al model o si encara és expressió d'una fase «provisional» o «transitòria».

Per descomptat, pel que fa a les desigualtats volgudes expressament per la Constitució, caldria considerar que es tracta d'asimetries definitives, llevat que es produeixi una reforma constitucional. Però, òbviament, no és pas aquesta la qüestió, sinó el que fa referència a les asimetries «voluntàries» o estatutàries. Tot tenint aquesta característica de voluntarietat i estatutarietat, és clar que podrien, eventualment, desaparèixer. Ara bé, aprofundint la recerca de la lògica o la cohesió interna del model, la pregunta que sorgeix és si aquesta desaparició és volguda o, encara més, «exigida» pel «model constitucional» postulat.

La resposta ha d'ésser per força negativa, si s'accepta allò exposat més amunt, és a dir, que el reconeixement de l'autonomia política apareix indissolublement lligat a la garantia de la identitat (culturals, tradicions, llengua i institucions, d'acord amb el preàmbul constitucional) de cada comunitat. L'autonomia política, i la consegüent assumpció de competències, es configura com una eina d'integració, destinada a fer compatible la unitat política d'Espanya amb la protecció de la identitat de *cadascuna* de les seves comunitats components. Des d'aquesta perspectiva (l'autonomia com a tècnica d'integració), l'existència o no d'una igualació competencial entre comunitats autònomes resulta irrellevant; podrà esdevenir-se o no, però això serà conseqüència de decisions conjunturals. Allò que el model autonòmic persegueix és la garantia de la identitat de cada comunitat dins la unitat nacional. Fins i tot en el cas que la igualació competencial representés una racionalització del poder (la qual cosa és força discutible), aquesta igualació seria el resultat de consideracions d'eficàcia o d'economia, no pas dels imperatius derivats del model autonòmic. Però, encara més, el reconeixement constitucional de «nacionalitats» i «regions» com a conceptes separats amb el

seu propi contingut adquireix un significat especial en tant que admet i representa una diferència en la intensitat de la identitat de les diverses comunitats i, com a conseqüència, una eventual diferència respecte a la intensitat de les garanties que la protegeixen.

Així, la asimetria competencial apareix justificada, no pas com un simple procediment per retardar o alentir el procés de descentralització política (tot establint terminis per a algunes comunitats), sinó pel fet que representa una via per assegurar la integració de comunitats amb entitats històricament diferenciades, la qual cosa permet una garantia individual de la seva identitat i del seu «fet diferencial». Per això, no es pot parlar d'una vocació o tendència del model cap a la igualació. Més aviat semblaria el contrari, a la vista de les asimetries que s'insereixen en el mateix text de la Constitució.

Tret d'aquestes desigualtats competencials constitucionals, la introducció d'una més gran o més petita homogeneïtzació competencial sorgeix com una dada que depèn de consideracions conjunturals, i de factors aliens al «model autonòmic». Aquest exigeix, com s'ha dit repetidament, l'autonomia com a garantia d'identitat. Si aquesta garantia existeix, el fet que les competències siguin homogènies o no a totes les comunitats autònomes serà irrellevant des de la perspectiva del model, i dependrà, ho repetim, d'observacions referents a condicionaments econòmics, organitzatius, internacionals o de qualsevol altre caire.<sup>12</sup> I si la igualació competencial no és un objectiu volgut constitucionalment, no sembla arriscat predir que els condicionaments esmentats aconsellaran, si més no durant un temps, que el repartiment competencial es dugui a terme sense excloure les diferenciacions que estiguin justificades raonablement.

Sens dubte, aquestes diferenciacions no constitucionalment exigides representen un aspecte reduït de l'elenc competencial. De fet, les reformes dels estatuts que s'han esmentat han reduït les diferències competencials estatutàries a un nombre limitat de matèries. Però aquesta mateixa dada duu a considerar que, desaparegut el risc d'una distribució bigarrada i caòtica de competències, amb tants nivells competencials com comunitats, i assolit un nivell acceptable de racionalització del repartiment competencial, una futura alteració homogeneïtzadora d'aquest haurà de dependre ja únicament de consideracions d'utilitat efectiva. La «igualació» no és un valor en ell mateix, i, al contrari, pot tenir efectes negatius i desfavorables si les futures cessions competencials no es realitzen en virtut de criteris d'eficiència i racionalitat.<sup>13</sup>

Per descomptat, la desigualtat competencial es troba davant un límit natural, el qual deriva del principi de solitaritat. No és possible, doncs (i sobre aquest punt es taxatiu el mandat constitucional de l'art. 138.2), l'establiment de diferències competencials que es vinculin a situacions de privilegi. Però fins i tot encara que aquesta vinculació prohibida entre competències i privilegis és teòricament possible, és clar

---

12. En aquest mateix sentit, C. Viver Pi i Sunyer, *Las autonomías políticas*, Madrid, 1994, pàg. 18: «En suma, pues, como queda dicho, de nuestro ordenamiento constitucional no puede deducirse ni un principio de igualación, ni un principio de homogeneidad competencial entre las comunidades autónomas».

13. No obstant això, vegeu les consideracions en sentit contrari d'Eliseo Aja, en la seva «Valoración general» inclosa a l'*Informe comunidades autónomas 1994*, Barcelona, 1995, pàg. 17-51, especialment pàg. 31-32. Aja hi addueix un interessant argument: que s'ha esdevingut «una auténtica mutación constitucional» (p. 32).

que es tracta de qüestions diferents. Allò que el principi de solidaritat assegura és el suport mutu i la transferència de recursos entre comunitats, de manera que s'assoleixin condicions de vida al més homogènies possibles entre elles. Però l'homogeneïtat de condicions de vida no dependrà, evidentment, de l'atribució a uns subjectes o altres de titularitats competents, sinó de l'existència de mecanismes encarregats de corregir desequilibris interregionals. En tot cas, la projecció de diferències estatutàries o competencials en aquest terreny resultaria radicalment contrària a allò que disposa, entre d'altres, l'esmentat art. 138.

## 6. El model autonòmic com a model obert

La configuració constitucional de la descentralització política com un procés de realització gradual (mitjançant tècniques com el sistema de terminis de l'art. 148.2) va donar lloc a un model obert d'Estat de les autonomies, és a dir, a un model en el qual tindrien cabuda redefinicions competencials, amb la qual cosa s'alterarien els àmbits d'actuació de l'Estat i les comunitats autònomes. Aquesta redefinició s'ha produït per vies molt diverses: reformes d'estatuts, lleis de transferència, i activació i alentiment dels mecanismes de traspàs de funcions i de serveis, entre d'altres. Això duu a plantejar-se si aquesta situació de redefinició (o, si es vol, d'indefinició) és consubstancial al model adoptat o si, al contrari, transcorregut un raonable termini de rodatge de la Constitució, cal «tancar» el model autonòmic, tot delimitant definitivament els àmbits competencials respectius de l'Estat i les comunitats autònomes.

La resposta a aquesta qüestió exigeix algunes matisacions. Sens dubte, a l'efecte d'aconseguir una mínima seguretat pel que fa al funcionament de l'Estat, cal que com a mínim un nucli bàsic de funcions públiques estigui assignat, de manera clara i permanent, a subjectes determinats, sense que això sigui objecte constant de negociació i canvi. No sembla agosarat predir que, per la pròpia naturalesa de les coses, la gran majoria de les competències públiques serà objecte d'un repartiment estable i que, en conseqüència, en bona part (en la seva gran majoria) el model autonòmic es configurarà com un model «tancat». Però cal considerar algunes precisions que podrien afectar molt possiblement aquesta definició global.

Pel que fa al repartiment estatutari de competències, cal recordar que, malgrat les reformes de l'any 1994, la gran majoria de comunitats autònomes no han volgut assolir el sostre competencial que els permetia la Constitució. Resta, doncs, encara un «espai obert» a l'ampliació estatutària de competències. Certament, no és pas un espai indefinit. El seu límit es troba en les reserves a favor de l'Estat de l'art. 149.1 CE. Com ja ha estat dit, no és possible considerar que sigui inherent a la naturalesa del model autonòmic el fet que les comunitats autònomes tendeixin a abastar totes les possibilitats competencials que els ofereix la Constitució. Ni la defensa de la identitat pròpia, ni tan sols una pretensió de racionalització del sistema, justifiquen que s'estableixi una simetria competencial. Com a exemple, no sembla probable que s'estableixin disset cossos de policia autònoma, mitjançant les corresponents reformes estatutàries. En conseqüència, és previsible que en el futur es mantingui un marge d'obertura competencial a l'abast dels estatuts d'autonomia reformats l'any 1994. I també és previsible que aquest marge no sigui emprat, si més no en la seva integritat.

D'una rellevància més gran, amb vista a l'existència d'àmbits oberts a la redefinició competencial, és la tècnica constitucional de distribució de competències que consisteix en l'atribució a l'Estat de les bases o la legislació bàsica, i a les comunitats autònomes de les potestats d'execució i desenvolupament. Les previsions referents a això han donat lloc a una complexa normativa, en la qual conflueixen disposicions bàsiques estatals i de desenvolupament autonòmiques. Ara bé, no hi ha raó per considerar (ans al contrari) que els límits entre allò bàsic i allò no bàsic siguin intocables. La consideració de quina ha d'ésser la normativa necessàriament comuna o bàsica per mantenir la unitat del sistema i per assolir els objectius constitucionalment assignats als poders públics pot variar, per causa del canvi de les circumstàncies socials. I això tant en el sentit de justificar ampliacions de la competència estatal (tot incrementant allò bàsic) com en sentit contrari, tot ampliant l'àmbit d'actuació de desenvolupament de les comunitats autònomes. Els canvis econòmics, tecnològics o derivats del context internacional (només per posar-ne alguns exemples) poden influir substancialment sobre allò que hauria de considerar-se bàsic en un moment determinat. No hi manquen exemples, en altres països, d'alteracions dels àmbits competencials d'instàncies centrals i perifèriques com a resultat de noves condicions socials i econòmiques.<sup>14</sup> En alguna altra ocasió l'autor escrit ha pogut referir-se a aquest fenomen com a constitutiu d'un Estat autonòmic com a model variable.<sup>15</sup> Pretendre fixar allò bàsic com a categoria inalterable (fins i tot pretendre que, per força, hagi d'haver-hi normes bàsiques en determinades matèries) presenta dificultats insuperables, sobretot en els casos en què les reserves en aquest sentit en favor de l'Estat s'expressen mitjançant conceptes que es remeten a criteris d'oportunitat. Per exemple, cal pensar en l'eventual variabilitat del que poden ésser «les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i de la política monetària de l'Estat» a la qual es refereix l'art. 12.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya com a marc de la «competència exclusiva» de la Generalitat.

El caràcter inevitablement obert del model autonòmic es veu també confirmat per les disposicions de l'art. 150.2 CE, fins i tot en les seves interpretacions més restrictives. Com és prou sabut, les possibilitats de «transferència o delegació a les comunitats autònomes, mitjançant Llei orgànica, de facultats corresponents a matèries de titularitat estatal que per la seva pròpia naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació» han estat interpretades de manera molt diversa. D'una banda s'ha afirmat que es refereixen a facultats tant legislatives com executives que poden «trençar» la barrera de l'art. 149.1: potestats que es reserven a l'Estat, tant d'ordre legislatiu com executiu, podrien així desplaçar-se a les comunitats autònomes, la qual cosa incrementaria el seu sostre competencial. Aquesta concepció fou la que baregà en el procés d'aprovació de l'article, si més no en l'esmena de la qual aquest deriva, proposada pel Partit Nacionalista Basc; segons el representant d'aquest partit, «la gènesi d'aquesta esmena està íntimament lligada al nostre plantejament de la restauració fo-

14. N'és una cita obligada la «revolució federal» que va representar el «New Deal» nordamericà, i el reajustament de les esferes federal i estatal a la llum de les noves circumstàncies econòmiques. Sobre aquest aspecte, Richard B. Stewart, «Principios estructurales de derecho constitucional y los valores del federalismo: la experiencia de los Estados Unidos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 1 (1988) pàg. 55-75, especialment pàg. 57-61.

15. «El modelo autonómico como modelo variable», a A. Monreal, comp., *El Estado de las autonomías*, Madrid, 1991, pàg. 65-72.

ral». <sup>16</sup> Més matisadament, ha estat proposat considerar que les possibilitats de transferència de potestats legislatives es refereixen a les que són diferents de les reservades a l'Estat en l'art. 149.1 (potestats que en tot cas quedarien fora de l'abast autonòmic), mentre que les delegacions de potestats executives sí que permetrien incidir en matèries reservades a l'Estat, puix que aquest continuaria mantenint la titularitat de la competència i només en cediria l'exercici. El trencament de l'art. 149.1 es produiria únicament, doncs, en supòsits de delegació. <sup>17</sup>

Evidentment, entrar en aquesta discussió implicaria anar més enllà de la present exposició. Ara com ara només cal assenyalar que des de la perspectiva aquí adoptada, la qual consisteix a considerar l'autonomia política com a tècnica d'integració, no resulta contradictòria amb la Constitució una interpretació àmplia del precepte en qüestió, la qual cosa permet (amb els controls que calguin) la transferència eventual de potestats legislatives contingudes en la reserva estatal de l'art. 149.1. En tot cas, fins i tot la interpretació restrictiva admet que aquesta reserva podria superar-se pel que fa a possibles delegacions estatals de l'exercici de competències nominalment exclusives de l'Estat. Així, es disposa en tot moment d'una eina d'obertura de model, per tal d'ampliar l'esfera de les competències autonòmiques i, també, com a conseqüència lògica, per tal de reduir-les, en el sentit que l'Estat podrà recuperar l'exercici d'aquelles facultats en el seu moment transferides o delegades.

La conjunció d'aquestes possibilitats de redefinició del repartiment competencial converteix, així doncs, en qüestionable la pretensió de tancar rígidament el model autonòmic. Sens dubte, el marge obert a la redefinició competencial serà reduït i, d'altra banda, no resulta raonable que tot el model estigui en permanent situació d'inseguretat. A més (i per tal d'excloure'n interpretacions absurdes) cal recordar que les possibilitats d'obertura del model estan sotmeses a límits i controls estrictes. Pel que fa a l'ampliació de competències mitjançant una reforma estatutària, cal fer-la dins els límits que la Constitució estableix per al repartiment competencial: qualsevol alteració d'aquests límits establerts per als estatuts d'autonomia només serà possible mitjançant la reforma constitucional. I tocant a l'eventual superació de les reserves estatals de l'art. 149.1 mitjançant la tècnica de transferència o delegació, l'art. 150.2 estableix precaucions considerables, de fons i de forma, les quals exclouen que aquesta superació vagi més enllà dels límits exigits per al manteniment de la unitat del sistema. Però, dins aquests límits, la distribució competencial presenta unes característiques de flexibilitat i adaptació a les circumstàncies que permeten (amb totes les precisions que vinguin al cas) parlar d'un model autonòmic constitucionalment obert.

---

16. Vegeu la intervenció del diputat senyor Arzallus en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 116 (21 de juliol de 1978).

17. E. Aja i J. Tornos, «La Ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución», *Documentación Administrativa* 232-233 (1992-93), pàg. 185-196.