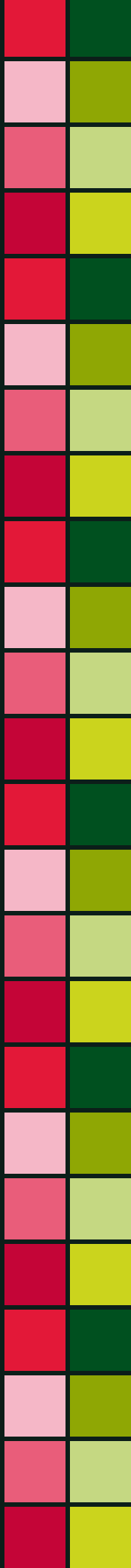




# Activitat parlamentària

Núm. 21 - Abril 2010 - Federalisme al segle XXI, un debat obert





# Activitat parlamentària

Núm. 21 | abril 2010

Federalisme al segle XXI, un debat obert



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Direcció General  
de Relacions Institucionals**

Activitat Parlamentària Federalisme al segle XXI, un debat obert. Núm. 21 - abril 2010  
Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació  
**Direcció General de Relacions Institucionals**  
Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal 409  
08008 Barcelona  
Tel. 93 552 60 00  
Fax 93 552 60 50  
dgri@gencat.net  
**www.gencat.cat/dirip**  
**www.gencat.cat/drep/butlletins.htm**

Director  
**Fèlix Alonso**

Subdirector  
**Ramon Prat**

Coordinació  
**Isabel Muntané**

Edició  
**Pilar Barragan i Carme Álvarez**

Consell de redacció  
**Monserrat Aguilera, Cristina Botella,  
Miquel Àngel Cabellos, Aurora Masip,  
Antonio Revilla, Roser Serra, Natàlia Torrent**

Disseny i Producció gràfica  
**Hoipoi Studio**

Traducció  
**INCYTA**

Fotografies  
**Greg Goodwin, Stefano Buonamici, Lali Sandiumenge, Parlament de Catalunya/Xavier Prat, DI-  
RIP, Arxiu fotogràfic de Barcelona, Departament de la Presidència/Jordi Bedmar, ACN, Biel Cussó.**

Imatge de la portada · Autor i propietari de la informació geogràfica  
© **Instituto Geográfico Nacional de España.2008**

Coordinació administrativa  
**Carme Felius**

Dipòsit legal  
**B-10277-01**

ISSN  
**1577-7162**

Tiratge  
**2.700 exemplars**

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors dels articles.  
Aquesta publicació ha estat editada amb paper reciclat offset de 125 i 300 gr.



- **Salutació** | Joan Saura, *conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació* | **5**
- **Presentació** | Fèlix Alonso, *director general de Relacions Institucionals* | **7**
- **Federalisme**
  - **Federalisme i catalanisme (1868-2010)** | Miquel Caminal, *catedràtic de Ciència Política de la UB* / Josep Pich, *professor d'Història Contemporànea a la UPF* | **8**
  - **Plurinacionalisme i federalisme** | Alain G. Gagnon, *Catedràtic de Ciència Política. Universitat del Quebec a Mont-real* | **16**
  - **Federalisme fiscal: què en podem aprendre?** | Maite Vilalta, *professora titular d'Hisenda Pública de la UB* | **23**
  - **La utilitat i els reptes del federalisme al segle XXI** | Guy Laforest, *professor titular. Departament de Ciència Política. Universitat Laval* / Jean-François Caron, *estudiant de doctorat. Departament de Ciència Política. Universitat Laval* | **32**
- **Novetats legislatives**
  - **La Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges: novetats principals** | Josep Vendrell, *secretari de Relacions Institucionals i Participació* | **38**
  - **Llei de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis** | Olga Lanau, *directora general de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments* | **48**
- **Reportatge. L'Europa de Lisboa, en marxa** | Lali Sandiumenge, *periodista* | **52**
- **Entrevista a Cristina Gallach, portaveu de la presidència de torn espanyola de la UE** | Lali Sandiumenge, *periodista* | **59**
- **Balanç de l'activitat parlamentària del Govern** | Roser Serra, *cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals. Direcció General de Relacions Institucionals* | **64**
- **El pati dels Tarongers** | **72**
- **Novetats editorials** | **75**
- **Traduccions** | **77**





En aquests darrers tres anys l'avenç de l'autogovern de Catalunya mostra un balanç molt positiu. El Parlament ha aprovat més de 40 lleis per desplegar l'Estatut d'autonomia de Catalunya, s'ha assolit un bon acord de finançament i s'han aconseguit importants traspassos de competències, com ara Rodalies i la inspecció de treball. Podem afirmar que el salt endavant en aquest període, doncs, no ha estat quantitatiu, sinó qualitatiu. L'EAC és, ara per ara, el millor instrument per a l'avenç de l'autogovern. No només això, estem generant "sinergies federals" que, per primer cop, traspassen les fronteres de Catalunya i aconsegueixen sumar la resta de comunitats autònomes en aquesta voluntat descentralitzadora i federalitzant. L'Estatut i l'exigència del seu desplegament està sumant cada cop més consensos al seu voltant, i això suposa una empenta difícil d'aturar. Aquesta voluntat descentralitzadora i federalitzant representa la millor alternativa per a una realitat plurinacional, pluricultural i plurilingüe com és Espanya i per garantir el millor encaix de Catalunya, de la seva identitat nacional i la seva voluntat d'autogovern, amb la resta de l'Estat.

En conseqüència, doncs, l'impuls al debat teòric i a la pràctica política del federalisme és d'un gran interès, i aquesta és la voluntat que justifica el tema central d'aquest número d'*Activitat Parlamentària*.

L'exemplar que teniu a les mans us ofereix quatre articles que aprofundeixen en la teoria del federalisme, escrits per sis experts d'origen nacional i internacional que analitzen aquesta forma política de govern des de diferents àmbits. El primer dels articles és obra de Josep Pich, de la Universitat Pompeu Fabra, i de Miquel Caminal, de la Universitat de Barcelona. Sota el títol "Federalisme i catalanisme (1868-2010)", els autors repassen des d'un punt de vista històric el republicanisme català des de la Revolució de Setembre de 1868 fins a l'actualitat, amb les diferents realitats polítiques de l'Estat espanyol al llarg d'aquests més de 140 anys, i amb l'horitzó d'un Estat federal espanyol. El segon i el quart article han estat elaborats per politòlegs canadencs, un país amb una llarga tradició federal. El primer d'aquests dos articles, "Plurinacionalisme i federalisme", és obra d'Alain G. Gagnon, catedràtic de Ciència Política a la Universitat de Montreal (Canadà), i analitza el repte que aporta la plurinacionalitat als estats i la importància de la fórmula federal per a l'estabilitat dels règims polítics, ja que permet apostar pel respecte a les comunitats nacionals. L'altre article l'han escrit experts de la Universitat canadenca de Laval, i porta per títol "La utilitat i els reptes del federalisme al segle XXI". En el text, els autors centren la seva reflexió en la utilitat d'aquesta forma d'organització política en els nous temps, atesos els problemes i les innovacions sorgides en l'última dècada, i els principals reptes que s'hauran d'afrontar de cara al futur.

La professora d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona, Maite Vilalta, ha escrit l'article titulat "Federalisme fiscal, què en podem aprendre?", centrat en l'aspecte econòmic del federalisme. En aquest article exposa la importància de la funció assignativa de diferents serveis públics al Govern central o als governs subcentrals, perseguint l'eficiència, equitat i estabilitat.

Com sempre, però, aquesta publicació conté altres temes no menys importants que fan referència a l'activitat del Govern en relació amb el Parlament, a més d'articles sobre algunes de les novetats legislatives dels darrers mesos. Destaca l'aprovació de la Llei del Síndic, precisament per adaptar aquesta institució a les noves competències que permet l'Estatut, i que, a més, el designa com a autoritat catalana de prevenció de la tortura, en virtut del protocol facultatiu de la Convenció de les Nacions Unides contra la tortura. També s'ha aprovat recentment la Llei de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis, que millorarà les condicions de seguretat en aquests espais alhora que simplificarà l'actuació dels agents que hi intervenen per garantir-la. En definitiva, l'activitat legislativa segueix a bon ritme.

**Joan Saura i Laporta**

Conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació





# Presentació



El model d'Estat a Espanya marca una certa part del debat polític i dibuixa una realitat que afecta tant la ciutadania com les institucions polítiques, socials i mediàtiques. És un tema important i transcendent, per molt que ara mateix no en veiem les conseqüències immediates, i per això hem volgut dedicar el tema central d'aquest número a fer una anàlisi del federalisme des de diferents punts de vista i des de diferents perspectives.

El debat sobre el model d'Estat, les identitats i els drets nacionals no és una fixació sense transcendència, ni tampoc un entreteniment d'uns pocs, tot al contrari: és una manera d'entendre les realitats polítiques i socials que, a mitjà termini, afectaran també la manera d'entendre les relacions entre els estats i, potser de manera especial, dins la mateixa Unió Europea.

Crèiem que era bo poder parlar sense complexos d'una opció d'organització territorial i política a la qual moltes reformes estatutàries ja han obert la porta, la porta a la pluralitat –nacional, cultural i lingüística– de l'Estat espanyol. Des d'aquesta publicació només hem volgut fer una petita aportació a un debat obert a la societat i esperem que serveixi per reflexionar, així, sobre una realitat de la qual ja no podem defugir. Els autors i l'autora que han treballat en aquest número ens presenten unes reflexions diverses que, en conjunt, ens ofereixen una idea molt definida del federalisme, dels seus orígens i del seu futur. Els professors Alain Gagnon i Guy Laforest reuneixen una característica doble: són dos dels principals experts en federalisme –no només al Canadà, sinó en l'àmbit internacional– i, al mateix temps, coneixen de primera mà el cas espanyol, ja que tots dos han realitzat diverses estades de recerca a les universitats catalanes i hi han dut a terme activitats docents. Aquesta conjunció de factors ens ha semblat particularment rellevant a l'hora de proposar-los participar en aquest número. Pel que fa als professors Miquel Caminal i Josep Pich, han dedicat una bona part de la seva obra a analitzar les arrels i el desenvolupament de les idees federals a Catalunya i a la resta d'Espanya i, en aquest sentit, aporten a aquest número una anàlisi de caràcter més històric, que complementa molt bé la resta d'aportacions. I en aquesta selecció de temes no podíem deixar de banda el vessant econòmic, la peça fonamental de qualsevol organització territorial i política, i per això vam convidar la doctora en Ciències Econòmiques de la Universitat de Barcelona Maite Vilalta, autora de diversos estudis i publicacions sobre el federalisme fiscal i la problemàtica de les hisendes autonòmiques i locals.

Però, en aquest primer número de 2010, també hem volgut dedicar un espai ampli a la Unió Europea, perquè hi conflueixen diferents aspectes que, en aquests moments, ens semblen realment importants. La presidència semestral espanyola de la UE coincideix amb l'entrada en vigor del nou marc institucional amb l'aplicació del Tractat de Lisboa. Una nova organització interna que reconeix per primer cop el paper de les regions amb poder legislatiu, un exemple clar del paper dels parlaments com a defensors del principi de subsidiarietat. Un principi que ja figura en les constitucions d'alguns estats federals i que atorga molt més "poder" als parlaments estatals. És, doncs, un camí que s'imposa a Europa, un camí cap a unes noves organitzacions i unes relacions territorials diferents dels estats centrals imperants, i que també atorga més pes als poders regionals i locals i els incorpora en el principi de subsidiarietat. Amb tot, i ja ho destaca el president del Parlament català, Ernest Benach, tot i que avancem, no serà obligatori tenir en compte les decisions que prenguin els parlaments autonòmics. L'entramat institucional europeu és complex, però aquest és un gran pas cap a un nou repartiment dels poders i de les capacitats de decisió.

Finalment, no voldria acabar aquesta presentació sense fer referència als dos articles que dediquem a les dues lleis noves aprovades pel Parlament català: la Llei del Síndic de Greuges, una de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut i que atorga a aquesta institució un caràcter més proactiu i amb més capacitat d'iniciativa, i la Llei de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis. Una norma que clarifica el procediment que ha de permetre assolir els objectius en matèria de prevenció i seguretat en cas d'incendi i que desenvolupa, entre altres matèries, la distribució de competències i les normes que regulen les condicions de seguretat.

Aquestes són les dues lleis que hem cregut representatives de la tasca legislativa que duen a terme el Govern i el Parlament, i que, en els pocs més de tres anys de legislatura, s'ha intensificat notablement per oferir a Catalunya un marc legislatiu propi i afrontar els reptes de futur amb unes eines adaptades a les noves realitats socials, econòmiques i culturals.

**Fèlix Alonso i Cantorné**  
Director general de Relacions Institucionals



# Federalisme i catalanisme (1868-2010)

## Miquel Caminal

Universitat de Barcelona

## Josep Pich

Universitat Pompeu Fabra

El concepte *federalisme* prové de la paraula llatina *foedus*, és a dir, 'tractat, aliança o pacte', i el pactisme és una de les principals tradicions polítiques catalanes. La vertebració territorial, tant en una monarquia com en una república pot ser *simple*, políticament centralista, i culturalment uniformitzadora, o *composta*, és a dir, descentralitzada i pluricultural. Al segle XIX, bona part dels imperis eren Estats compostos, com el britànic, l'austrohongarès o l'alemany, mentre que el federalisme estava vinculat a algunes tendències republicanes que prenien com a referents les repúbliques federals nord-americana i suïssa. La concepció federal del món influí tant una part del radicalisme democràtic com algunes tendències del moviment obrer.

El republicanisme català sorgí i evolucionà en el marc de la lenta dissolució de la societat de l'antic règim; un dels factors diferenciadors de les tendències republicanes era el seu projecte d'organització territorial, que anava des de l'unitarisme més jacobí i centralitzador al federalisme més intransigent i gairebé confederal, passant pels partidaris d'una descentralització administrativa i dels que volien que també fos política. La major part de les tendències del republicanisme català, dins del republicanisme espanyol, impulsaren un projecte polític liberal i gairebé sempre d'esquerres. Les diferents sensibilitats republicanes compartien una gran admiració per la revolució, especialment per la francesa de 1789.

## Francesc Pi i Margall, Valentí Almirall i el Partit Republicà Democràtic Federal

Antoni Rovira i Virgili afirmava que Francesc Pi i Margall i Valentí Almirall eren els "dos únics teoritzadors federalistes d'alçada que hi hagué a la península durant el segle XIX"; un dels primers estudiosos del republicanisme espanyol, C. A. M. Hennessy, sostenia que el Partit Republicà Democràtic Federal (PRDF) estava tan "estretament unit a Pi i Margall i al grup que el rodejava" que l'estudi dels dirigents i del partit es confonen. El nou partit republicà federal tenia els orígens en la Revolució de Setembre de 1868 i fou la principal formació política a Catalunya, durant el Sexenni i la primera República.

El republicanisme federal estava dividit en diverses sensibilitats internes amb projectes polítics i ideològics diferents i, de vegades, contraposats. Les dues tendències més importants eren els republicans històrics i els federals, que acabarien qualificant-se d'*intransigents*, i ambdues es disputaven el control polític i ideològic del partit. Els intransigents barcelonins estaven vertebrats entorn del Club dels Federalistes, i del diari *El Estado Catalán* (1869-1870 i 1873). A finals de 1868, publicaren les *Bases para la constitución federal de la nación española y para la del Estado de Cataluña*; un opuscle redactat per Almirall que, per a González Casanova, reiniciava el debat sobre la vertebració políticament descentralitzada d'Espanya. Els polítics catalans tingueren una gran rellevància en la primera experiència republicana, però no aconseguiren posar fi a la centralització. La República no pogué superar la inestabilitat política, amb tres guerres civils amb carlistes, cantonalistes i independentistes cubans.

## La Restauració dels Borbons i la crisi de 1898

La restauració de la monarquia, el desembre de 1874, amb un cop d'Estat, i el retorn al Govern dels conservadors impossibilità l'organització de qualsevol tipus d'oposició contra el nou règim. La progressiva supressió de la censura va permetre que Pi i Margall formulés la seva doctrina a *Las Nacionalidades*



## Miquel Caminal i Badia

Miquel Caminal i Badia (Barcelona, 1952) és catedràtic de Ciència Política de la Universitat de Barcelona. La seva especialització ha girat a l'entorn del catalanisme, els partits nacionals, i les teories polítiques del nacionalisme i del federalisme. Ha publicat diversos llibres i articles, entre els quals cal destacar: *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Paidós, Barcelona, 2002. *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*, editorial Empúries, Barcelona, 1998. "Una lectura republicana i federal de l'autodeterminació", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 5, 2007. És editor i coautor de *Sistema Polític de Catalunya*, Tecnos-Edicions UB-Publicacions UAB, 1998. *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*, Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, 2009. *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, 2010. Ha presidit la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Autogovern del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya (2004-2006). És codirector de la *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, des del 2005. En l'actualitat, és director del Memorial Democràtic de la Generalitat de Catalunya.

(1877), en què desenvolupà la seva concepció del federalisme basada en un pacte sinal·lagmàtic i comutatiu, és a dir, amb obligacions per a les dues parts *contractants*, i amb la possibilitat que canviessin l'ordre dels factors sense modificar-ne el resultat. En canvi, els plantejaments d'Almirall eren molt més empírics i historicistes. El 1878 publicà els *Escritos Catalanistas*, en què defensava que l'única manera d'aconseguir els objectius de la Renaixença era amb la seva politització i que el ressorgiment polític i cultural de Catalunya només tenia sentit si era modern i liberal.

El fracàs de la I República implicà que el grup encapçalat per Almirall es comencés a centrar en la realitat catalana i desenvolupés un discurs federalista asimètric. Durant els primers anys de la Restauració, Pi era el principal líder del federalisme espanyol, mentre que Almirall ho era del català. El 1881, en paraules d'Àngel Duarte, Almirall, "l'home que durant el Sexenni havia intentat dotar de textura regional el federalisme", trencava amb el republicanisme federal. La ruptura arribà quan Pi tornà a Barcelona, després de 34 anys d'absència. L'estada a la ciutat natal posà de manifest l'existència de divergències doctrinals i de tàctica política entre el seu projecte polític, fonamentalment racionalista i teòric, i el federalcatalanista, basat en la realitat catalana i historicista.

La ruptura comportà la constitució del Centre Català, la primera associació política catalanista, en la qual Almirall tingué el suport de quadres del republicanisme i de l'obrerisme. Fou una plataforma que volia aplegar totes les tendències catalanistes, amb l'objectiu comú d'aconseguir l'autogovern de Catalunya. Almirall n'era el principal dirigent i va ser el ponent de redacció de la *Memòria en defensa dels interessos morals i materials de Catalunya*, més coneguda com el *Memorial de Greuges*. Aquest escrit, presentat al monarca, defensava que el sistema centralista era el principal culpable de la decadència espanyola i del malestar dels catalans. L'activitat doctrinal d'Almirall el portà a publicar *La Confederación Suiza y la Unión Americana. Estudio político comparativo*, en què analitzava els dos règims polítics que més interessaven els federals i bona part dels catalanistes; *L'Espagne telle qu'elle est*, en què s'avançava més d'una dècada a les crítiques al sistema polític espanyol que posteriorment formulà Joaquín Costa, i *Lo Catalanisme* (1886), en què Almirall establí el projecte polític i doctrinal del catalanisme liberal. El ressò de *Lo Catalanisme* motivà el clergue vilafraquí Josep Maria Torras i Bages a escriure *La tradició catalana*, en què desenvolupà l'ideari del catalanisme fonamentat en la tradició i el catolicisme.

El 1887 el Centre Català entrà en crisi per la pugna pel seu control entre el grup d'Almirall, els federalcatalanistes i altres opcions més conservadores i regionalistes. La situació del catalanisme era convulsa, i no s'acabava de polititzar, tot i la constitució d'una important plataforma d'associacions catalanistes: la Unió Catalanista, que concretà els seus objectius en les Bases de Manresa de 1892. La politització definitiva del catalanisme arribà després de la crisi generada per la derrota en la guerra amb els Estats Units, el 1898, i la pèrdua de la major part de les colònies ultramarines, que donà l'empenta definitiva a la seva politització, a través de la Lliga Regionalista.



El president Lluís Companys parla amb els reporters sobre les consultes per la solució de la crisi de govern de Catalunya

Foto: autor desconegut/Arxiu fotogràfic de Barcelona

## La crisi de la Restauració. Lliga Regionalista, Solidaritat Catalana, descentralització administrativa i dictadura

La Lliga Regionalista tenia dues "ànimes": Enric Prat de la Riba, defensor del nacionalisme, i Francesc Cambó, partidari d'un conservadorisme modernitzador i regionalista. Prat de la Riba a la *Nacionalitat Catalana*, el 1906, criticava el federalisme, i formulà un projecte imperial hispà, en què Catalunya tingués un rol directiu. Enric Ucelay Da Cal defensa la tesi que la Lliga Regionalista impulsà un nacionalisme català que, en realitat, era una proposta per un nou nacionalisme hispà, i remarca que sense la tesi imperialista defensada per Prat no s'entén "l'obsessió de l'esquerra catalanista, els enemics de la Lliga, per l'antiimperialisme". A principis del segle XX, el principal grup de l'esquerra catalanista es vertebrava en el Centre Nacionalista Republicà, sorgit d'una escissió de la Lliga.

Arran de l'assalt per part de militars de la guarnició de Barcelona de la revista *Cu-cut!* i del diari *La Veu de Catalunya* (els agressors no tan sols no van ser processats, sinó que el govern liberal promulgà la Llei de jurisdiccions, que posava sota jurisdicció militar a tots els que qüestionessin el centralisme uniformitzador), la major part de les formacions polítiques catalanes, excepte els republicans radicals llerrouxistes i els obreristes, constituïren una plataforma electoral: Solidaritat Catalana. El triomf de les candidatures *solidàries* va ser aclaparador. Tanmateix, la coalició no era viable, perquè aplegava des de carlistes fins a federals, així com també republicans catalanistes, regionalistes i independents com l'extint coronel Francesc Macià; tenien en comú que volien la descentralització administrativa i el respecte per la cultura catalana.

### L'article primer de l'Estatut de Núria deia: "Catalunya és un Estat autònom dintre de la República espanyola"

La Setmana Tràgica de 1909 implicà la fi del Govern conservador de Maura i del seu projecte de *revolució des de dalt*, perquè que es va veure obligat a dimitir per la campanya internacional a favor de les víctimes de la repressió, especialment Francesc Ferrer i Guàrdia. Una altra de les víctimes fou Solidaritat Catalana, ja que el sector dretà era partidari de la condemna sense palius del que anomenaven *fets vandàlics* i col·laborà en la repressió, mentre que el sector esquerrà es negà a seguir aquesta via. El 1914, el Govern aprovà la Llei de mancomunitats, que possibilità la unió de les diferents diputacions provincials. La Llei era estatal, però només l'aplicaren les diputacions catalanes, que instauraren la Mancomunitat presidida per Prat de la Riba; es tractava únicament d'una descentralització administrativa.



La influència de la Primera Guerra Mundial i la crisi de 1917 (amb juntes de defensa militars, la constitució de l'assemblea nacional de parlamentaris impulsada per la Lliga i la vaga general revolucionària de l'agost) impulsaren la renovació del republicanisme, tant del federalista com del radical. El projecte imperialista de la Lliga passava per recuperar el discurs iberista, tal com es posà de manifest en la campanya "Per Catalunya i per l'Espanya Gran". El 1918, Cambó acceptà ocupar el Ministeri de Foment, en un Govern que tornava a estar encapçalat per Maura, mentre la Lliga impulsava una campanya per aconseguir l'autonomia catalana, en què es jugaren una bona part del prestigi i fracassaren. El liberal Niceto Alcalá Zamora va retreure a Cambó que pretengués ser, alhora, "el Bolívar de Catalunya i el Bismarck d'Espanya". Aquestes circumstàncies potenciaren el catalanisme d'esquerres, que es radicalitzà en enfrontar-se amb una Lliga que, en paraules de Termes i Colomines, era "un partit conservador i d'ordre amb franca complicitat amb les males maneres de la patronal catalana".

L'increment de la inestabilitat política per la pèrdua de gairebé tot el protectorat del Marroc, després de la derrota d'Annual (1921) i per la violència terrorista que enfrontava, principalment, a Barcelona, els pistolers anarquistes amb les forces d'ordre públic i els grups de terroristes finançats per la patronal; unes circumstàncies que propiciaren que alguns defensessin la necessitat d'un *cirurgià d'acer* i trobaren el candidat adient en el capità general de Catalunya, Miguel Primo de Rivera. Aquest encapçalà un cop d'Estat que inicialment tingué el suport de la Lliga, però la major part dels dirigents regionalistes se n'apartaren quan s'adonaren de l'accentuat centralisme uniformitzador que implantà la dictadura. Quan el 1930 Alfons XIII prescindí del dictador els opositors s'uniren en el Pacte de Sant Sebastià per forçar la proclamació de la República, i ho aconseguiren després del triomf electoral republicà a les zones urbanes, en les eleccions municipals del 12 d'abril de 1931.

## La Segona República

El gran partit republicà dels anys trenta va ser Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). Aquesta era una formació política de base heterogènia que aplegava elements del republicanisme tradicional, majoritari a comarques, amb independentistes, molt actius a Barcelona, i sectors de les classes mitjanes. El seu principal dirigent era Francesc Macià, conegut com *l'Avi*. El 14 d'abril, quan a Madrid es constituïa el Govern provisional, a Barcelona, Macià proclamava la República catalana dins de la confederació dels pobles ibèrics. El Govern provisional no estava disposat a reconèixer la República catalana, ni tan sols era partidari de transformar Espanya en una autèntica federació, tal com es posà de manifest amb la designació de nous governadors civils. El principal dirigent d'ERC va haver d'acceptar la substitució de la República catalana per l'espanyola a canvi de la creació de la Generalitat de Catalunya, fet que explica perquè únicament Catalunya tenia govern autònic l'abril de 1931. L'objectiu de la nova Generalitat era elaborar i sotmetre a referèndum el Projecte de Llei d'Estatut que posteriorment hauria de ser discutit i aprovat a les Corts espanyoles. Els redactors de l'Estatut donaven per fet que Espanya seria un Estat federal, però l'article primer de la Constitució establí que Espanya era un "Estat integral, compatible amb l'autonomia dels municipis i de les regions". L'agost de 1932, el cap de Govern, Manuel Azaña, aconseguí que aprovessin l'Estatut i que la Generalitat n'acceptés la retallada per la commoció generada pel cop d'estat fracassat del general Sanjurjo. Davant de la impossibilitat d'arribar a un consens sobre la forma d'organització territorial espanyola, Ortega y Gasset afirmà que l'única solució possible seria la "conllevància".

Quan les dretes arribaren democràticament al Govern intentaren desfer tota la tasca legislativa dels dos primers anys del règim republicà. L'enfrontament entre un govern de dretes, amb pretensions centralitzadores i uniformitzadores, i el Govern de la Generalitat, dirigit per Lluís Companys, per la defunció del president Macià, era constant. Durant la Revolució d'Octubre de 1934, Companys proclamà l'Estat català, dins de la federació espanyola. De fet, era el que deia l'article primer de l'Estatut de Núria: "Catalunya és un Estat autònom dintre de la República espanyola", aprovat en el referèndum del 2 d'agost de 1931 pel 73% del cens. Era una declaració més moderada que la de Macià, però intolerable per a la dreta espanyola. Van suspendre l'autonomia catalana; Companys i tot el seu govern van ser detinguts i empresonats, excepte Josep Dencàs, que fugí per les clavegueres del Palau de la Generalitat. El president va ser jutjat i condemnat a trenta anys de presó i inhabilitat per exercir càrrecs públics.

En les eleccions del febrer de 1936, el triomf electoral del Front Popular a Espanya i del Front d'Esquerres a Catalunya suposà l'alliberament immediat dels presos pels Fets d'Octubre, quan el nou Govern

## Josep Pich i Mitjana

Josep Pich i Mitjana (Manresa, 1967) és llicenciat en Història Contemporània per la UB (1991), en Dret per la UNED (2005), i doctor per la UPF (1999), amb la tesi *Valentí Almirall i Llozer (1841-1904) i la gènesi del catalanisme polític*. És professor d'Història Contemporània a la UPF. Ha guanyat ex aequo el Premi Joan Givanel i Mas de l'IEC de 2001, i el XXI Premi Ferran Soldevila de 2004. Ha editat les memòries del dirigent federalista Conrad Roure (1841-1928) titulades *Recuerdos de mi larga vida*. Ha participat en obres col·lectives com *Cuba: de Colonia a república* (2006), *Una relació difícil. Catalunya i l'Espanya Moderna* (2007), i *Barcelona Trágica, España tensa, Melilla Sangrienta: la Semana Trágica*, (2010), en premsa. Ha publicat *El Centre Català* (2002), *Almirall i el Diari Català* (2003), *Federalisme i catalanisme: Valentí Almirall i Llozer (1841-1904)* (2004), *Valentí Almirall i el federalisme intransigent* (2006) i *Francesc Pi y Margall y la crisis de Melilla de 1893-1894* (2008). També és autor de dos llibres digitals. Les seves línies de recerca són el federalisme, el catalanisme i l'imperialisme espanyol.



no havia tingut temps de decretar-ne l'amnistia. El Govern de la Generalitat, encapçalat per Companys, fou restaurat, excepte el conseller de Governació, Dencàs. En síntesi, els anys de la Segona República van ser convulsos. Catalunya recuperà l'autogovern i intentà solucionar el problema de l'organització territorial espanyola, però el procés es va veure estroncat per la Guerra Civil i per la victòria franquista, que imposà una dictadura centralista i uniformitzadora, durant gairebé quaranta anys.

### L'Assemblea de Catalunya i el restabliment de la Generalitat

Catalunya va ser derrotada dues vegades pel feixisme. La victòria militar va prosseguir a Catalunya amb una repressió brutal contra la llibertat i la identitat catalanes. Es tractava d'eliminar la llengua i la nació catalanes, d'espanyolitzar el poble català, de fer-lo part indiferenciada d'Espanya, com una unitat homogènia i única de "*destino en lo universal*". La dictadura franquista tenia doble feina en terra catalana. Havia d'eliminar tots els republicans i tots els catalanistes. L'obsessió era tal que ja en els primers cinquanta, en un editorial del *New York Times* s'escribia que Franco volia un impossible: que els catalans deixessin de ser catalans.

En aquestes circumstàncies tot catalanista es torna separatista. Qui no és separatista d'una dictadura que mitjançant l'assassinat, el judici sumaríssim, la tortura, la presó i la persecució pretén acabar amb la identitat d'un poble? Els republicans confiaven que la victòria aliada en la Segona Guerra Mundial comportaria el final del franquisme, però no va ser així. La dictadura, que va apaivagar la seva imatge més feixista per presentar-se com la reserva anticomunista del món occidental, va buscar l'acceptació i el suport del Vaticà i dels Estats Units. Ho va aconseguir. Les democràcies liberals, amb els Estats Units i el Regne Unit al capdavant, van preferir una dictadura anticomunista a Espanya que una transició cap a la democràcia, ni que fos mitjançant el restabliment de la monarquia borbònica.

Així s'obria una llarga etapa de negociació de l'estat de dret, dels drets fonamentals i de les llibertats públiques; de creació d'un sistema polític basat en el dictador, que concentrava tots els poders a les seves mans. Fins al darrer dia va ser essencialment així, perquè qui ha guanyat el poder mitjançant la violència i el terror mai no tindrà la força moral i legal de construir un sistema basat en el consens. Davant d'una dictadura, sostinguda interessadament pels Estats Units i la jerarquia catòlica, la lluita per la democràcia esdevenia la condició necessària per aconseguir, també, el reconeixement de la identitat catalana i el restabliment de l'autogovern.

L'oposició democràtica a Catalunya va anar amb els anys prenent força, en vincular la lluita per la democràcia a Espanya amb la lluita per l'autogovern a Catalunya. El restabliment de la democràcia i de l'autonomia republicanes eren interdependents, una anava amb l'altra. Des del PSUC fins a la UDC, des del comunisme fins a la democràcia cristiana, es va anar forjant una unitat política que va culminar amb la constitució de l'Assemblea de Catalunya (1971) i els famosos tres punts: llibertat, amnistia i Estatut d'autonomia, amb un quart menys repetit i recordat, en què s'inscrivien els anteriors en



la perspectiva de l'autodeterminació del poble català. El PSUC, el monestir de Montserrat i Jordi Pujol van ser tres referents d'aquest procés unitari i reeixit de mobilització ciutadana contra la dictadura. L'objectiu compartit per l'oposició democràtica era el restabliment de la llibertat i de l'autogovern mitjançant la restitució de les institucions de la Generalitat republicana i el retorn del seu president a l'exili, Josep Tarradellas.

La concloent victòria de les forces democràtiques i catalanistes en les primeres eleccions lliures després de 1936, 41 anys després, el 15 de juny de 1977, va significar l'obertura immediata de negociacions per al restabliment de la Generalitat de Catalunya. Josep Tarradellas va tornar, el 23 d'octubre de 1977, com a president de Catalunya amb el famós "Ciutadans de Catalunya, ja sóc aquí", solemnement proclamat des del balcó del Palau de la Generalitat.

Catalunya recuperava la institució republicana, encara que més nominalment que realment, ja que tot just i com a resultat de les eleccions abans esmentades, s'iniciava un procés constituent que culminaria amb l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978, a partir del qual s'obriria el procés per al ple restabliment de les institucions de la Generalitat de Catalunya.



Les primeres eleccions lliures van significar l'obertura immediata de negociacions per al restabliment de la Generalitat de Catalunya  
Foto: Mireia Recasens/ACN

## De la unitat autonomista de 1979 a la divisió catalanista de 2006

El catalanisme polític va intervenir en el procés constituent i en l'elaboració posterior del projecte d'Estatut de Sau amb un alt grau d'unitat política, que es va mantenir fins a l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979. El restabliment de la Generalitat i la formació del Govern d'unitat presidit per Josep Tarradellas fou l'expressió a Catalunya de la cultura del consens com a via de realització de la Transició democràtica. L'oportunitat de restituir plenament les institucions de la Generalitat i l'exercici de l'autogovern a un nivell similar del que s'havia tingut amb l'Estatut d'autonomia de 1932, va impulsar un interès comú per part de la gran majoria de forces polítiques catalanes que havien obtingut representació parlamentària. El catalanisme se sentia protagonista del procés de canvi democràtic a Espanya, molt especialment pel que feia a la transformació territorial de l'Estat centralista.

L'Estat autonòmic que estableix la Constitució no es pot entendre sense el catalanisme i, tampoc, sense el nacionalisme basc. L'article 2 de la Constitució és un pacte principalment amb el catalanisme, així com la disposició addicional primera és un pacte amb el nacionalisme basc. L'autonomia de les nacionalitats i les regions reconeguda i garantida per la Constitució, així com els drets històrics dels territoris forals, eren aspiracions basades en les lluites nacionals de Catalunya i d'Euskadi, que en el seu reconeixement podien generalitzar-se a les altres comunitats autònomes que es constituïssin.

El model descentralitzador fixat per la Constitució espanyola del 1978 s'aproxima més a la *devolution* del Regne Unit o al model regional italià (ambdós casos influïts per les constitucions espanyoles de 1978 i 1931, respectivament), que a les federacions democràtiques. És cert que la Constitució espanyola pot tenir un desenvolupament federal (que implicaria necessàriament una reforma constitucional), però s'ha quedat a mig camí. És més, tant el nacionalisme espanyol com els nacionalismes d'oposició coincideixen en un punt: no són gens federalistes.

**En l'elaboració de l'Estatut d'autonomia de 2006 hi ha hagut una forta dosi de confusió, d'imprudència partidista i de divisió catalanista**

El pacte autonòmic que va servir per construir un nou model territorial i permetre l'exercici de l'autogovern a nacionalitats i regions, no ha tancat la *qüestió de les nacionalitats*, sinó que l'ha situat només en un context jurídic i polític nou. L'Estatut de Catalunya de 1979 va ser l'expressió del pacte possible en les molt complexes circumstàncies de la Transició, però deixava tot un món amb vista al futur. Els 23 anys de Jordi Pujol al capdavant de la presidència de la Generalitat han estat un temps llarg d'institucionalització de l'autonomia, d'organització de la nova Administració autonòmica, de traspàs i d'exercici de les competències, d'aprenentatge, a fi de comptes, de l'ofici de govern. El mateix Jordi Pujol ha dit en més d'una ocasió que als polítics catalans de la Transició, llevat de Tarradellas, els faltava cultura de govern, experiència suficient per saber negociar amb Madrid.

Tarradellas i Pujol representen dues cares del nacionalisme català que no són incompatibles. Tarradellas té una concepció nacional més centrada en la construcció estatal (*state building*), en la importància de tenir poder i capacitat de decisió política, en la institucionalització i les competències del poder públic. Pujol té una visió de la nació més cívica, més basada en la identitat nacional i la construcció nacional (*nation building*), la capacitat de fer nació mitjançant les institucions cíviques, econòmiques i socials, en forjar una identitat nacional i un sentit col·lectiu com a poble amb voluntat d'autogovern. Són dues concepcions complementàries i igualment necessàries per a la consolidació i la permanència de Catalunya com a nació.

Aviat van arribar els tocs d'alerta, els perills de l'autonomia guanyada per a la integritat de la nació espanyola. El cop d'Estat de 1981 té molt a veure amb els conflictes nacionals i amb la nova organització autonòmica, fins i tot fracassat va tenir algun èxit sobre aquesta qüestió. La LOAPA, o Llei d'harmonització del procés autonòmic, declarada en gran part inconstitucional pel Tribunal Constitucional, en va ser un primer anunci, que no ha fet més que confirmar-se per l'acció dels successius governs del PSOE i del PP, enviant les competències autonòmiques, restringint la capacitat de decisió política i l'autonomia financera, llevat, en aquest darrer aspecte, dels casos de les comunitats autònomes d'Euskadi i Navarra, beneficiades pel concert i el conveni econòmic respectivament. En poques paraules: l'Estat centralista heretat de la dictadura va passar a ser un Estat fortament descentralitzat administrativament, però les parts descentralitzades van adquirir poca capacitat real de decisió política.

L'estancament de l'autonomia i la nova onada internacional de constitució de nous estats independents, fruit de l'impacte del 89, és a dir, del col·lapse de la Unió Soviètica i dels països del "socialisme real", van remoure l'escenari polític internacional i espanyol amb relació als drets de les nacions i dels pobles hispànics a l'autodeterminació. Novament Catalunya i Euskadi en processos ben diferents l'un de l'altre, reprenen el protagonisme. El catalanisme i el nacionalisme basc únicament s'assemblen en un punt: tenen el mateix adversari. A partir d'aquí gairebé tot és diferent, començant pels interessos i per les estratègies polítiques, que sovint són contraposades.

A Catalunya, la reforma de l'Estatut d'autonomia de 1979 va obrir la divisió dins del catalanisme. En el consens de 1978-1979 potser va haver-hi massa prudència, potser es van deixar perdre oportunitats de dotar la Generalitat de més pes polític i capacitat financera, però en l'elaboració de l'Estatut d'autonomia de 2006 hi ha hagut una forta dosi de confusió, d'imprudència partidista i de divisió catalanista.

La reforma de l'Estatut de 1979 va quedar marcada ja d'origen per ser plantejada, també, com a carta de presentació tant d'Artur Mas, candidat de CiU a la successió de Jordi Pujol, com de l'alternativa de Pasqual Maragall, candidat de PSC-Ciutadans pel Canvi. La previsió que el PP es mantingués en el Govern després de les legislatives de 2004 feia de la proposta de reforma una bona proclama electoral de realització improbable. Però el fet va ser que el 14 de març del 2004 el PSOE va guanyar les eleccions i José Luis Rodríguez Zapatero va ser el nou president del Govern. De sobte, Catalunya es trobava amb un panorama polític molt favorable *a priori*. Al capdavant de la Generalitat hi havia un federalista catalanista, Pasqual Maragall, encapçalant el Govern de les esquerres catalanistes, la composició del Congrés de Diputats afavoria molt els interessos de les forces catalanistes, atesa la seva rellevant presència i el fet de no tenir el PSOE majoria suficient, i el mateix president del Govern espanyol s'havia compromès, quan era líder de l'oposició, a acceptar la proposta de reforma que aprovés el Parlament de Catalunya.

Diffícilment es repetirà una oportunitat com aquesta, que no s'ha sabut aprofitar com corresponia. La necessària unitat catalanista per afrontar la reforma es va trencar de seguida per una actuació partidista imprudent, particularment reflectida en la competència entre CiU i ERC. No va haver-hi cultura d'unitat catalanista des del principi fins al final, amb moments particularment destacables com les esmenes recuperades del PSC, després d'haver votat a favor del projecte d'Estatut al Parlament de Catalunya, el



30 de setembre de 2005; la famosa fotografia Zapatero-Mas en la reconducció pactada de la reforma, o el desconcert d'ERC en la fase final de l'aprovació de l'Estatut i la seva defensa final del no en el referèndum del 18 de juny de 2006.

De tota manera, la divisió dins del catalanisme no solament responia a taticismes electoralistes de partit i a la falta de lideratge, sinó que va ser causada també per la dificultat de donar resposta a un reaparegut nacionalisme espanyol amb la seva cara més intransigent. El PP i la major part dels mitjans de comunicació espanyols van respondre agressivament i intransigentment a la proposta de reforma aprovada pel Parlament de Catalunya. Això va atrapar Rodríguez Zapatero, molt condicionat pels veterans barons espanyolistes del PSOE, pel felipisme i el guerrisme, que mai no han entès el catalanisme ni creuen realment en un projecte federalista per a Espanya. Pasqual Maragall va ser víctima política d'aquesta incomprensió. Una proposta federalista plantejada des de Catalunya i basada en el reconeixement del fet de la plurinacionalitat d'Espanya que no va ser acceptada per les forces polítiques majoritàries de l'Estat espanyol, ni pels mitjans de comunicació, ni per una part majoritària de la intel·lectualitat i la cultura castellanès. A Madrid preferien el nacionalisme de Tarradellas o de Pujol que el federalisme de Maragall. És lògic: els primers en tenen prou amb la Catalunya que puguin presidir, mentre que el segon insisteix en la voluntat de canviar l'Espanya nacionalista per les Espanyes unides en la federació plurinacional dins de la Unió Europea. Els primers s'adaptaven, el segon va volar i es va estavellar.

## Autonomia, federalisme i independència

El federalisme no té futur entre nacionalismes que "se conllenan". L'Estat autònom, que ja ha superat els trenta anys d'existència, té una cara federal, la que reconeix i garanteix l'autonomia de les nacionalitats i les regions. Però no ha anat més enllà en l'enfortiment d'aquesta autonomia, ni ha desenvolupat les institucions necessàries que defineixen el govern compartit d'un Estat federal, sinó més aviat al contrari. L'autonomia s'ha estancat com un model de descentralització administrativa, amb la voluntat afegida del PP i de part del PSOE de bloquejar-la, fixant així la frontera final del procés de construcció autònoma iniciat amb la Constitució de 1978. L'horitzó federal queda així obstaculitzat o ajornat en espera de



Imatge del dia 18 de juny de 2006, un cop finalitzat el referèndum de l'Estatut  
Foto: Jordi Bedmar

temps més favorables. Aquesta negativa al desenvolupament federal de la Constitució i al reconeixement de la plurinacionalitat dóna raons al nacionalisme basc i al catalanisme per radicalitzar-se. En els darrers anys l'independentisme ha pres més volada a Catalunya, i no solament com a opció de partit, sinó que ha penetrat transversalment en les diferents forces polítiques del catalanisme i, també, en la societat civil. És un independentisme cívic, de defensa d'una identitat nacional i del dret a decidir del poble català.

En aquest marc polític centrifugat, en què el nacionalisme espanyol dóna l'esquena a les aspiracions de Catalunya i Euskadi a tenir més autogovern, la inestabilitat política perdurarà, la qual cosa no vol dir que es desbordi o canviï els límits constitucionals vigents de l'autonomia política. Es pot seguir durant anys en la normalitat de la inestabilitat autònoma. Tanmateix, l'horitzó federal i plurinacional continuarà essent present com un objectiu dels que no desesperen i continuen creient en la possibilitat d'una Espanya federal. Això, en el benentès que quan dos no s'entenen la independència és una opció democràticament legítima. És una qüestió d'autodeterminació i del dret a exercir-la que ha de tenir tota nació.

# Plurinacionalisme i federalisme

**Alain-G. Gagnon**

Catedràtic de Ciència Política, Universitat del Quebec a Mont-real

Els Estats que evolucionen en l'esfera democràtica han de trobar avui dia respostes convincents amb l'objectiu de respondre a un dels reptes més grans de l'època actual, el del reconeixement institucional de les comunitats polítiques nacionals. La imposició de la identitat nacional va clarament en contra de la major part de les prediccions fetes pels politòlegs d'inspiració cosmopolitista i es manté com un tema ineludible al qual s'ha de prendre la mesura i en torn al qual cal trobar acomodaments "raonables" i "justos". Això és encara més urgent perquè el repte que aporta la plurinacionalitat als Estats establerts es fa més complex en l'actualitat amb la vinguda d'onades d'immigrants als Estats democràtics més pròspers que són objecte d'una gran concupiscència. L'aportació dels immigrants al teixit social d'Estats ja tocats per la diversitat nacional, com és el cas de Bèlgica, el Canadà, Espanya o el Regne Unit, sovint capfica i, de vegades, desestabilitza l'equilibri de les relacions que es mantenen entre les nacions majoritàries i les nacions minoritàries<sup>1</sup>. I és en aquest context que els Estats plurinacionals, en un primer moment, han de revitalitzar les relacions que prevalen entre les nacions fundadores, o en el cas d'Espanya les nacions històriques, i la nació majoritària i, en un segon moment, pensar

**El federalisme constitueix una forma avançada de la democràcia, ja que permet de fragmentar l'autoritat i, per aquest fet, la sobirania estàtica, perquè sigui més compatible amb les exigències dels grups nacionals que formen els Estats nació**

en la cohabitació entre els grups procedents de la immigració i les nacions que constitueixen l'Estat nació per mantenir i nodrir el lligam de confiança entre cada una de les parts socials i polítiques. Aquí es tracta d'una relació amb la història que no podem obviar i d'una relació amb el futur que cal marcar en una certa mesura al voltant d'elements portadors. Pensem en l'enriquiment dels valors i de les pràctiques democràtiques, en l'afirmació de la igualtat entre homes i dones, la diferenciació entre el que és privat i el que és públic i en la igualtat de condicions.

No hi ha una panacea que respongui al desafiament de la diversitat nacional, en particular en aquesta època de grans migracions en què diversos fonaments morals dels Estats constituïts es posen a prova amb freqüència<sup>2</sup>. De ben segur que hi ha una eina de la "ciudadanització" que contribueix a convertir les persones en ciutadans de ple dret, però ja ens hem centrat en aquest sentit en altres estudis<sup>3</sup>. Tot essent sensibles a la importància de construir la ciutadania compartida dels immigrants que s'estableixen en nous territoris, posarem èmfasi en aquest text en la importància d'instaurar fórmules de natura autènticament federal per facilitar

la convivència en el si dels Estats plurinacionals. La fórmula federal constitueix, segons nosaltres, un sistema que ha funcionat en el capítol de la bona gestió dels conflictes comunitaris per diverses raons que es poden resumir de la manera següent: valoració del reconeixement dels grups nacionals, recerca de l'equilibri entre unitat i diversitat, defensa que permet protegir la integritat de les comunitats nacionals en un conjunt territorial ampli i un enriquiment de la representació a diverses escales<sup>4</sup>.

1. Té un gran interès la lectura de l'obra publicada sota la direcció de Ricard Zapata-Barrero (dir.), *Immigració i autogovern*, Barcelona, Proa, 2007.

2. Stephen Castles i Mark J. Miller (dir.), *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, 4a ed., Nova York, Guilford Press, 2008.

3. Alain-G. Gagnon, «La réforme des institutions au Canada: de la délibération au repli bureaucratique» a Serge Jaumain (dir.), *La réforme de l'État... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Brussel·les, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1997, p. 105-122.

4. Podem fer referència aquí a Alain-G. Gagnon, *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, col·l. «Politeya», 1998 i, més recentment, a la meua obra *Més enllà de la nació unificadora: al·legat en favor del federalisme multinacional*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2008 (I Premi Josep Maria Vilaseca i Marcet).

## Alain-G. Gagnon

És catedràtic al Departament de Ciència Política de la Universitat del Quebec, a Mont-real, des de 2003. Durant el 2010 té la càtedra d'excel·lència al si de la Facultat de Dret Internacional, Dret Eclesiàstica i Filosofia de Dret de la Universitat Carlos III de Madrid. Els seus treballs principals en català són: Gagnon, Alain G. [coord.]. *Quebec: Estat i societat*. Barcelona: Pòrtic, 2005. Gagnon, Alain G. [coord.]. *El federalisme canadenc contemporani*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2007. Gagnon, Alain G.; Iacovino, Raffaele. *Federalisme, ciutadania i el Quebec*. Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, Pòrtic, 2007. Gagnon, Alain G. *Més enllà de la nació unificadora: al·legat en favor del federalisme multinacional*. (Premi Josep Maria Vilaseca 2007) IVAP - IEA, 2009.



Actuarem en dos temps; primer, passarem d'una distinció entre el federalisme territorial i el federalisme plurinacional per, tot seguit, identificar els principals reptes que les nacions minoritàries cal que constatin en un moment en què la pressió s'intensifica per reduir la diversitat a la mínima expressió: la diversitat individual.

## Federalisme territorial contra federalisme plurinacional

William H. Stewart va consagrar un important article científic a la identificació de metàfores i de models que permetessin dissenyar les formes revestides per la noció de federalisme amb la intenció de bastir una gran teoria. L'empresa, malgrat que útil, era bastant àrdua. L'autor l'aborda de forma inclusiva i inventaria tot el que pot incorporar l'epítet "federal". D'aquesta manera, censa ni més ni menys que 326 metàfores i models<sup>5</sup>. Aquesta desembocadura sobre un oceà de definicions que se solapen, malgrat ser útil per a un principi de taxonomia, diu molt poc sobre les grans escoles de pensament d'aquest camp. El propòsit aquí se circumscriurà més, ja que la nostra mirada no recaurà sobre les 326 metàfores i models identificats per Stewart, sinó sobre una simple diada. El que Stewart guanya en extensió som conscients que ho perd en intenció. Així doncs procedirem de forma inversa i, d'aquesta manera, retindrem les nocions de federalisme territorial i de federalisme plurinacional per descriure les dues principals escoles en competència en el camp dels estudis sobre el federalisme. El filòsof canadenc Will Kymlicka destaca de manera clara el límit entre aquestes dues formes quan precisa que "el federalisme es consideraria no només com un mitjà que permet a una única comunitat nacional compartir i distribuir els seus poders [el federalisme territorial], sinó també com un instrument que serveix per tenir en compte la voluntat d'autonomia de les minories nacionals [el federalisme multinacional]"<sup>6</sup>.

### El federalisme territorial

El federalisme territorial posa l'accent en la distribució dels poders en el conjunt d'un Estat federal determinat i destaca les responsabilitats rellevants tant del govern central com dels òrgans provincials (els lands, cantons, etc.), així com d'ambdues instàncies. Aquells que s'inspiren en aquest model insisteixen bastant en la capacitat dels uns i dels altres de governar de forma eficaç i es preocupen poc del fet que això pot crear tensions en un context de diversitat nacional, com sol passar. Aquesta forma de presentar les coses pot atiar tensions importants entre els ordres de govern, cosa que contribuirà a alinear els membres de les comunitats nacionals en l'origen del pacte federal de les institucions posades en marxa.

5. William H. Stewart, «Metaphors, Models, and the Development of Federal Theory», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 12, núm. 2 (1982), p. 5-24.

6. Will Kymlicka, *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, Montreal, Boréal, 2003, p. 222.



El repte que aporta la plurinacionalitat als Estats establerts es fa més complex en l'actualitat amb la vinguda d'onades d'immigrants als Estats democràtics més pròspers  
Foto: Gregory Goodwin

El federalisme territorial sol tenir una gran consideració en els països que comparteixen una cultura política, valors comuns, una memòria històrica, grans gestes militars i herois comuns. En general, es diu que és el cas de les federacions alemanya, nord-americana, australiana, brasilera o mexicana. En cadascun d'aquests casos, el govern central ha aconseguit imposar la seva força i legitimitat per sobre d'altres governs. De vegades, va ser difícil i va costar moltes vides, com és el cas dels Estats Units, que van crear la seva federació esclafant un moviment secessionista. És obvi que aquesta forma aixecaria avui dia diverses denúncies, en especial per raons humanitàries.

En els Estats federals, el govern central ha pretès sovint destacar una visió territorial per no subministrar instruments de mobilització als grups nacionals que poguessin ser dominants en determinades regions. Això es fa mitjançant diverses estratègies que van des de la instauració de polítiques dites d'interès nacional (pres en el sentit de la nació majoritària) fins a la instauració de cartes de drets i llibertats que donen a tots els ciutadans confosos uns drets idèntics. Com és natural, aquestes mateixes cartes són sovint el reflex dels valors del grup majoritari, així les nacions minoritàries en el si d'un Estat determinat es veuen penalitzades.

En resum, el federalisme territorial no pretén esborrar les diferències nacionals sinó ignorar-les i intentar convertir el grup nacional principal en la referència per excel·lència. Això duu a pràctiques inquietants, tal com destaca Will Kymlicka en parlar del cas dels Estats Units. En la construcció de la federació americana, la nació majoritària va acceptar "conferir l'estatut d'Estat només als territoris on els grups nacionals no constituïen més que una ínfima minoria. En alguns casos, com el de la Florida, s'hi va arribar per un traçat de les fronteres que reduïa la importància de les tribus ameríndies o dels grups hispànics. En altres casos, com el de Hawaii o al sud-oest, es va retardar l'accés a l'estatut d'Estat fins que els colons anglòfons no van desbordar en nombre els antics ocupants"<sup>7</sup>.

7. Will Kymlicka, «Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser» a Guy Laforest i Roger Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse: les voies de la réconciliation*, Montreal, Institut de Recherche en Politiques Publiques, 1998, p. 23.



## El federalisme plurinacional

Ja d'antic, va haver-hi protagonistes del federalisme que podien defensar la diversitat nacional i les diverses formes de fer i de veure. Les obres de Daniel Elazar tenen en aquest capítol una gran importància<sup>8</sup>. Elazar és sens dubte qui ha analitzat millor la instauració del federalisme a llarg termini.

En l'estela de diverses obres de Daniel Elazar sobre els orígens de l'ideal federal, ens hem adonat que el federalisme constitueix una eina eficaç que facilita la gestió de les tensions comunitàries perquè incita els actors a posar en peu un sistema de govern més refinat que respongui les expectatives de les comunitats nacionals en el capítol d'una partició justa dels poders i una representació igualitària.

L'èxit del federalisme plurinacional depèn en bona part de la capacitat del grup majoritari d'obrir-se a les negociacions i a les exigències de les nacions minoritàries<sup>9</sup>. La implantació d'aquesta nova forma de federalisme contribuiria, segons nosaltres, a fer que les nacions minoritàries avancessin de forma estructural molt més.

Així mateix, més que negar la diversitat nacional, com es dona en el context del federalisme territorial, el federalisme plurinacional tendeix a respectar i a valorar l'autonomia comunitària.

La noció de federalisme plurinacional no suggereix que hi hagi tibantors constants entre les comunitats nacionals, tot i que es poden produir, com és producte de la deliberació democràtica. El federalisme plurinacional convida els actors a fer diverses coses com ara:

- tractar d'obtenir compromisos acceptables per portar més lluny la complicitat entre els actors;
- negociar consens per trobar el terreny d'entesa possible més gran;
- compartir la sobirania entre els Estats membres i l'Estat central;
- actuar amb respecte mutu de les comunitats nacionals tenint en compte la continuïtat històrica de les comunitats nacionals que hi siguin presents;
- establir, per fer servir l'expressió de Daniel Innerarity, una ètica de l'hospitalitat<sup>10</sup> gràcies a la qual "les identitats es constitueixen en una relació de reciprocitat".

Aquests diferents compromisos recorden que la tasca de posar al capdavant i perpetuar el federalisme plurinacional comporta un alt nivell de dificultat i exigeix per part de la nació majoritària una forta capacitat d'abnegació encara que seria més fàcil, normalment, fer ús de l'obligació, sigui quina sigui per negar-se a veure l'Estat com l'expressió de diverses sobirania; sigui quina sigui per apel·lar la llei del nombre per obligar l'altre, o sigui quina sigui per tergiversar i així desanimar l'altre en la seva cerca de reconeixement. En la propera part, ens centrarem en els principals reptes que les nacions amb institucions federals compartides han de fer front perquè es pugui instaurar un clima de confiança i de respecte mutu.

## Les nacions minoritàries i les nacions majoritàries en tensió

L'enfonsament del bloc comunista a la fi de la dècada de 1980 i el posterior desmembrament de molts dels Estats que formaven la Unió Soviètica, Txecoslovàquia i Iugoslàvia es va produir en un moment en què l'Europa Occidental perseguia un projecte de construcció i ampliació. La divisió de l'imperi soviètic i la creació de nous Estats a l'Est era un senyal que el mapa geopolític no havia acabat d'evolucionar i que les fronteres convingudes anteriorment es podien redissenyar. Un cop es van consumir els divorcis entre els antics formadors del bloc de l'Est, l'Oest es va veure reforçat potser en el pla militar però inquiet en l'interior a causa de les seves pròpies minories nacionals, que exigien que es fes més cas als capítols de l'exercici democràtic i de la presa en consideració de les identitats nacionals i altres formes identitàries.

8. Daniel Elazar, *Exploring Federalism*, Alabama, University of Alabama Press, 1987.

9. Per a una exploració centrada en les realitats nacionals del Canadà, Espanya, els Estats Units, França i el Regne Unit, consulteu Alain-G. Gagnon, André Lecours i Geneviève Nootens (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Montreal, Québec Amérique, col·l. «Débats», 2007.

10. Daniel Innerarity, *L'Éthique de l'hospitalité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 35.





Aquest era el cas, entre d'altres, d'Escòcia, Catalunya i, a l'Amèrica del Nord, del Quebec precisament. Totes aquestes entitats nacionals, hem de recordar, evolucionen en el si d'Estats federals o, com a mínim, en vies de federalització.

Alguns han deixat entreveure que el desmembrament de l'URSS, Txecoslovàquia i Iugoslàvia es va deure al fet que érem en presència d'Estats federals. Ara bé, aquests tres Estats només tenien de federal el nom, ja que, com ens recorda el polític John McGarry<sup>11</sup>, aquests tres Estats plurinacionals eren règims autoritaris, centralitzats i amb poc respecte per les minories nacionals que vivien en aquests territoris.

Ens pot sorprendre que, un cop aquests tres règims van patir una pèrdua d'autoritat i una erosió de la legitimitat, les minories nacionals van triar separar-se dels Estats i negar massa sovint la seva existència o preocupar-se massa poc pel seu futur?

Però què passa amb les nacions minoritàries que avancen en el si d'Estats -ja siguin unitaris, federals o híbrids- que evolucionen en l'esfera de les democràcies liberals avançades? El nombre d'Estats nació ja formats és molt inferior al nombre de nacions existents i reconegudes. Així doncs, l'important és identificar les vies de reconciliació que permetin acomodar aquestes últimes de tal manera que no es vegin forçades a prendre formes que trobarien alienes. A aquest respecte, Michael Keating fa una constatació aclaridora en tenir en compte la inadequació entre el nombre d'Estats i el nombre de nacions, així destaca que

**“la recerca de principis generals que definirien la nació i les condicions sota les quals les nacions es podrien veure facultades per a l'autogovern s'ha demostrat inconcloent. En el seu lloc, és un tema de reconciliació de les exigències per a la nació i els drets que les acompanyen”.**

Les expectatives de les nacions minoritàries es cobriran de forma satisfactòria en la mesura en què aquestes últimes no veuran les seves preferències simplement subordinades a les de la nació majoritària. En aquest sentit, l'ús de la fórmula federal pot contribuir a apropar les comunitats i a enriquir el vincle de confiança intercomunitària o intracomunitària. Això no obstant, aquest procés podria tenir lloc amb tres condicions. En primer lloc, que els representats de la nació majoritària i les nacions minoritàries posin en marxa una autèntica deliberació; en segon lloc, que la nació majoritària eviti de fer ús dels seus poders coercitius (amenaces velades i intimidatòries de tot tipus, tribunals de justícia, exèrcit, etc.) amb fins dissuasoris i de tancament de l'altre, i, en tercer lloc, que les nacions minoritàries no amenacin de trencar les negociacions en tot moment, sinó que acceptin mantenir un lligam agònic amb el seu homòleg. En la mesura que aquestes condicions es respectin, i això no hauria de suposar greus problemes en el context d'una democràcia liberal avançada, el federalisme plurinacional ofereix, segons nosaltres, les condi-

11. John McGarry, «Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier la diversité ethnique et nationale», *Fédérations*, vol. 4, núm. 1 (març 2004), p. 3.



El Canadà, la Gran Bretanya o Espanya no poden ignorar avui dia el repte de la diversitat nacional  
Foto: Gregory Goodwin

ons òptimes en vista d'una gestió responsable i equitativa dels Estats nació tal com es presenten avui dia.

Ara cal posar-se en guàrdia. Importa als actors presents de no convertir-se en defensors d'una visió medieval del poder. En efecte, una visió que es limitaria a presentar el poder com a expressió d'un bloc monolític no respondria a les exigències de la democràcia contemporània. Ara tenim més que mai l'obligació d'engegar un "esforç d'educació en el pluralisme"<sup>12</sup>.

En aquest sentit, el federalisme constitueix una forma avançada de la democràcia, ja que permet de fragmentar l'autoritat i, per aquest fet, la sobirania estàtica, perquè sigui més compatible amb les exigències dels grups nacionals que formen els Estats nació. Això ens remet a l'aportació, massa sovint negligida, de Lord Acton en els debats sobre les teories de la unitat i la llibertat. Presentem a continuació un extracte revelador de la postura d'aquest últim que aclarirà la discussió en gran manera:

"la presència de nacions diferents en una mateixa sobirania [...] permet de tenir una garantia contra l'esclavitud que es desenvolupa amb l'estendard d'una autoritat única, en equilibrar els interessos, multiplicar les associacions i donar al tema la discreció i el suport d'una opinió conjunta [...]. La llibertat comporta la diversitat i la diversitat protegeix la llibertat pel fet d'aportar les formes d'organitzar-la"<sup>13</sup>. El federalisme plurinacional ofereix vies que les minories nacionals han d'explorar. D'una banda, afavoreix el reconeixement de les nacions minoritàries i els permet autogovernar-se a escala de la seva pròpia nació i, d'altra banda, constitueix un escut contra tots els intents d'intrusió en els camps de la competència rellevant de les entitats que els constitueixen, mentre es valora una ciutadania de proximitat.

El Canadà, la Gran Bretanya o Espanya no poden ignorar avui dia el repte de la diversitat nacional. En cada un dels casos, la nació majoritària està convidada a fer avançar els intercanvis intercomunitaris tot respectant les tradicions dels uns i dels altres en vista de l'establiment de règims polítics més distesos. En aquest sentit, el Tribunal Suprem del Canadà va poder contribuir a un cert acostament entre la nació quebequesa i la nació canadenc a l'agost de 1998 quan va presentar la remissió sobre el dret del Quebec a la secessió. En aquests dies previs a la presentació de la decisió del Tribunal Constitucional espanyol sobre la renovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, serà interessant veure com els jutges conclouran el debat.

Ara bé, els tribunals de darrera instància tenen com a primera obligació no prendre part pel govern central o pels Estats membres, sinó més aviat actuar com "una jurisdicció suprema cridada a conclou-

12. Podem remetre al text de Jean-Marc Larouche, George Leroux, Jean-Pierre Proulx i Louis Rousseau, «Critique nationaliste: erreur de lecture», *Le Devoir*, Montreal, (16 de desembre de 2009), p. A-5.

13. John Emerich Acton, «Nationality» a Gertrude Himmelfarb (dir.), *Essays on Freedom and Power*, Glencoe, Free Press, 1949, p. 185. Traducció lliure.





re els conflictes de competència susceptibles d'iniciar-se entre [els Estats membres] i el poder central o entre ells mateixos"<sup>14</sup>. En altres paraules, el tribunal de darrera instància disposa de diverses prerrogatives però en cap moment ha de ser partidista o acabaria per posar en dubte la seva legitimitat.

Les democràcies liberals avançades, per les seves formes més fines de concebre la sobirania i d'imaginar-ne la implantació, constitueixen llocs rics d'innovació política. Tot i això, els reptes als quals s'enfronten les nacions minoritàries<sup>15</sup> són múltiples: la continuïtat històrica, la recerca de reconeixement, l'afirmació identitària, les exigències de dignitat i de llibertat, l'afirmació cultural, la capacitat d'acolliment dels immigrants, la prosperitat econòmica, la inserció en les xarxes internacionals, etc. Per trobar respostes que permetin acostaments entre



Els reptes als quals s'enfronten les nacions minoritàries són múltiples: la continuïtat històrica, la recerca de reconeixement i l'afirmació cultural, entre altres

Foto: Gregory Goodwin

les nacions majoritàries i les nacions minoritàries, cal concebre la posada en marxa de determinats reequilibraments en el capítol dels poders compartits, tenir en compte les preferències polítiques de les comunitats nacionals que formen la comunitat política que correspon a l'Estat nació i que permetin donar vida a la condició federal essencial en l'adveniment de les societats pluralistes.

## Conclusió

La fórmula federal posseeix qualitats intrínseques evidents i del tot essencials per a l'estabilitat dels règims polítics, ja que permet d'apostar pel respecte i la renovació de les comunitats nacionals. És en aquest sentit que la capacitat de reconeixement de les nacions majoritàries quant a les nacions minoritàries ha de contribuir a enriquir el vincle de confiança intercomunitària sense el qual és difícil de projectar relacions estables i respectuoses entre els socis en l'origen del pacte que institucionalitza les relacions fundades en bases lliurement consentides.

Els Estats plurinacionals que evolucionen en el si de les democràcies liberals avançades han de respondre de forma justa a les exigències de reconeixement que emanen de les nacions minoritàries. Massa sovint, la nació majoritària tendeix a reproduir les relacions de força i té massa poc en compte les reivindicacions legítimes de les nacions minoritàries. En aquesta època, el que importa és donar veu als debats intercomunitaris, fer que l'altre es comprometi seguint els seus propis termes i fer assolir, reprenent l'expressió de Daniel Innerarity, una ètica de l'hospitalitat que permeti a tots sentir-se plenament lliures en l'espai plurinacional que comparteixen.

14. Rusen Ergec, «Les aspects juridiques du fédéralisme» a André Alen, et al. (dir.), *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Brussel·les, De Boeck-Wesmael, 1994, p. 42. Agraïm a François Laplante-Lévesque, ajudant de la càtedra de recerca del Canadà en estudis quebequesos i canadencs, per haver cridat la nostra atenció vers aquesta important obra.

15. Per a un estudi d'una gran riquesa sobre les nacions minoritàries, cal remetre a l'obra de Montserrat Guibernau, *The Identity of Nations*, Londres, Polity, 2007.

# Federalisme fiscal: què en podem aprendre?

**Maite Vilalta**

Professora titular d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona

## 1. Federalisme fiscal: De què parlem?

Parlar de federalisme fiscal vol dir parlar de repartiment de competències i ingressos entre els diferents nivells de governs que formen un estat. Aquest repartiment no es pot fer de qualsevol manera, ja que per garantir un bon funcionament cal que es compleixin una sèrie de principis i de pautes.

Es tracta d'un repartiment de responsabilitats i de capacitat de decisió sobre competències i ingressos. Per tant, l'encert o no a l'hora de fer-lo, i com fer-lo, pot tenir clares conseqüències per a la vida diària dels ciutadans. Es decideix, per exemple, qui serà competent (qui tindrà la responsabilitat) sobre la sanitat, l'educació, la seguretat, l'habitatge, les carreteres, etc. És evident, doncs, que som davant d'un tema complex, però no per això irresoluble, i que està estretament lligat a la configuració d'una determinada estructura d'estat. Atesa la seva importància, cal no desapropiar ni les reflexions ni les aportacions dels qui ja hi han pensat (la literatura hisendística), ni les experiències dels altres. Aquest escrit té, precisament, com a objectiu fer una breu aproximació dels conceptes bàsics del federalisme fiscal per comprovar fins a quin punt es compleixen o no a casa nostra.

Hi ha raons de caràcter econòmic que justifiquen, i fins i tot aconsellen, que determinades activitats del sector públic les facin governs subcentrals. És a dir, la literatura econòmica ofereix arguments a favor de la descentralització. Les funcions del sector públic d'una economia de mercat poden ser esquematitzades en: la funció assignativa, la funció redistributiva i l'estabilitzadora. En definitiva, es demana al sector públic que intervingui per:

- Corregir el mercat quan aquest tot sol té problemes per determinar, de forma eficient, les quantitats i els preus dels béns, dels serveis i dels factors de producció. És el que es coneix com a correcció dels fallades del mercat (funció assignativa). La llista de fallades del mercat és llarga. El mercat té fallades davant l'existència de béns públics, d'externalitats, d'informació asimètrica, de monopolis naturals, de mercats incomplets, etc.; el sector públic, doncs, haurà d'intervenir d'una manera o una altra per corregir o ajudar a corregir aquestes fallades.
- Aconseguir una distribució més "justa" que la que proporciona el mercat de la renda i la riquesa entre els individus i els territoris. En aquest cas, l'objectiu que es demana al sector públic és el de l'equitat.
- Proporcionar estabilitat al creixement econòmic. S'espera que el sector públic contribueixi a que l'economia creixi el més equilibradament possible (amb el menys atur possible, amb taxes d'inflació com més baixes millor,...), i el més sostingudament i sosteniblement que sigui possible.

Eficiència, equitat i estabilitat. Aquestes són les principals funcions econòmiques que té assignades el sector públic. Doncs bé, la teoria del federalisme fiscal es planteja quina d'aquestes funcions és "millor" que les faci el govern central o els governs subcentrals. Tradicionalment, hi ha hagut arguments que han demostrat que la funció assignativa és clarament descentralitzable i que, en canvi, la funció redistributiva i l'estabilitzadora és millor deixar-la en mans dels governs centrals. L'ortodòxia reconeix, doncs, la raó de ser dels governs subcentrals, ja que hi ha determinades coses que, des del punt de vista de l'eficiència, les poden fer millor aquests governs subcentrals que no pas el govern central. Val a dir que al llarg del temps han anat sorgint aportacions que han demostrat que els governs subcentrals també poden contribuir a millorar l'equitat (funció redistributiva) i fins i tot a donar estabilitat als cicles econòmics (funció estabilitzadora). La idea és que el nivell de govern més "idoni" per aconseguir millorar la distribució de la renda i/o estabilitzar l'economia podria ser el nivell de govern central, o fins i tot de governs supraestats, però cap nivell de govern no en pot ser aliè. Haurà d'actuar aquell que tingui els





El repartiment de competències i ingressos entre els diferents nivells de governs que formen un estat té conseqüències per a la vida diària dels ciutadans. Es decideix qui serà competent sobre la sanitat, l'educació, la seguretat, les infraestructures, l'habitatge, etc  
 Foto: Greg Goodwin

instruments més adequats per fer-ho, però tots haurien d'empènyer cap a la mateixa direcció, cosa que només s'aconseguirà si hi ha coordinació.

Si, com acabem de veure, hi ha arguments econòmics que justifiquen l'existència dels governs subcentrals a l'hora d'acomplir determinades funcions del sector públic, és evident que, per fer-ho, cal disposar d'ingressos. És així com arribem a la qüestió següent, que planteja la teoria del federalisme fiscal: com s'ha de dissenyar el model de finançament de tots aquells governs que integren un estat. Per fer-ho, caldrà respondre preguntes com: quines figures tributàries és millor que estiguin en un nivell de govern o en un altre?; pot generar problemes que la imposició sobre la renda o la riquesa estigui en mans de governs subcentrals?, i la imposició sobre el consum?; què cal fer davant la competència fiscal que es pot generar entre diferents territoris, si els seus governs respectius poden decidir mesures diferents sobre un mateix impost?, i si calen transferències de recursos (subvencions) d'uns governs a uns altres, quina és la millor manera de quantificar-les i d'instrumentar-les?, etc.

És evident, doncs, que parlar de federalisme fiscal és parlar del repartiment, entre diferents governs, de les responsabilitats (competències) i dels instruments necessaris per accomplir-les (ingressos). I no menys important és també parlar de coordinació. Quan no hi ha responsabilitats compartides no cal coordinar res; tot ho decideix un sol agent. Quan hi ha repartiment cal coordinació, cal arribar a consensos, cal pactar i accomplir el pacte. Parlar de federalisme fiscal és, per tant, parlar de mecanismes de coordinació tècnica i institucional entre els diferents governs que integren un estat que ha decidit descentralitzar (federar) les responsabilitats que el sector públic té assignades. Aquestes són les qüestions clau del federalisme fiscal: repartiment de poder i de capacitat de decisió sobre tot allò que s'encomana al sector públic, i també coordinació.

## 2. Federalisme fiscal: els principis i l'experiència dels altres

La teoria del federalisme fiscal proporciona un conjunt de principis que són els que caldria accomplir si es vol que el repartiment al qual hem fet referència en el punt anterior tingui algunes garanties d'èxit. A continuació n'esmentem els més importants:

## Maite Vilalta Ferrer

Maite Vilalta Ferrer és doctora en Ciències Econòmiques de la Universitat de Barcelona. És professora titular del Departament d'Economia Política i Hisenda Pública de la mateixa Universitat. És autora de diversos estudis i publicacions sobre el federalisme fiscal i la problemàtica de les hisendes autonòmiques i locals, entre les quals destaquen les que tracten del tema de l'anivellament dels recursos i de la despesa no obligatòria dels ajuntaments. Imparteix docència en l'ensenyament d'economia i en el de ciències polítiques i de l'Administració de la Universitat de Barcelona, així com en el Màster Internuniversitari de Gestió Pública (UAB-UB-UPF). També col·labora en altres màsters com el d'Hisenda Autonòmica i Local (Universitat de Barcelona) o el Màster en Hisenda i Finances Públiques (Universitat del País Basc). És membre de l'Institut d'Economia de Barcelona, ha estat vicedegana de la Facultat d'Economia i Empresa (2004-2008), i membre del Grup d'Experts nomenat pel Govern de la Generalitat per al càlcul de la balança fiscal de Catalunya. És també representant de la Generalitat de Catalunya a la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat.



### El principi d'autonomia financera

El compliment d'aquest principi es tradueix en la possibilitat dels governs de prendre decisions sobre el volum i la distribució del seu pressupost de despeses, així com del volum del seu pressupost d'ingressos i de la seva procedència. Per entendre'ns, un govern és autònom des d'un punt de vista financer si pot decidir en què gasta i quant gasta i d'on treu els ingressos per finançar la seva despesa. Els governs són més autònoms com més incondicionades són les seves fonts d'ingressos i com més possibilitats tenen de decidir sobre les figures tributàries que els han estat assignades (capacitat legislativa i capacitat de gestió i administració dels tributs). Per tant, l'autonomia financera està clarament relacionada amb el grau de poder tributari dels governs. I el grau de poder tributari dels governs subcentrals es pot exercir en tres àmbits: I) el normatiu, que es reflecteix en la possibilitat de poder incidir sobre determinats elements d'una figura tributària o diverses, és a dir, la capacitat legislativa; II) l'administratiu, que es reflecteix en la possibilitat de poder gestionar les figures tributàries que tenen assignades; III) en l'atribució dels rendiments dels tributs.

És evident que un govern subcentral tindrà un grau d'autonomia financera elevat, no només si té assignats rendiments tributaris, sinó que, a més, sobre aquests tributs té capacitat de legislar-los (totalment i/o parcialment) i/o capacitat de gestionar-los.

Demandar que es compleixi el principi d'autonomia financera no és un caprici. Té importants conseqüències econòmiques. En la mesura que un govern disposa d'autonomia financera, tant pel que fa a la despesa com pel que fa a l'ingrés, en serà corresponsable des d'un punt de vista fiscal. Així, si un govern té capacitat de decisió, tant sobre qüestions que afecten la seva despesa com els seus ingressos, s'està facilitant al ciutadà el rendiment de comptes, ja que aquest pot relacionar l'activitat de gastar amb l'activitat d'ingressar del govern en qüestió. Quan el ciutadà sap que ha aportat ingressos a un govern, és més probable que li n'exigeixi un bon ús, amb la qual cosa s'incentiva la bona gestió, el normalment. L'autonomia financera dels governs contribueix, doncs, a l'eficiència de l'activitat del sector públic. És per això que és bo que tots els governs (central i subcentrals) que formen part d'un estat tinguin un determinat grau d'autonomia financera.

### El principi d'equitat vertical

Quan en un estat han estat repartides les competències i els ingressos tributaris entre diferents nivells de govern, pot sorgir un problema de desequilibri fiscal anomenat *desequilibri vertical* o falta d'equitat vertical. Apareix quan el grau de cobertura de les necessitats de despesa amb ingressos tributaris potencials no és el mateix per als diferents nivells de govern (central, regional o intermedi,



**Quan en un estat han estat repartides les competències i els ingressos tributaris entre diferents nivells de govern, pot sorgir un problema de desequilibri fiscal anomenat desequilibri vertical o falta d'equitat vertical**

i local). És a dir, el repartiment competencial (necessitats de despesa) i el repartiment dels ingressos potencials s'ha fet de manera que els governs subcentrals no disposen de recursos suficients. Hi ha un desajust entre la distribució vertical de competències i la distribució vertical d'ingressos tributaris potencials, que condueix a una insuficiència financera dels governs subcentrals. Aquests desajustos poden ser provocats per: I) la manca de poder tributari (capacitat normativa) dels governs subcentrals; II) la introducció, al llarg del temps, de modificacions en el marc legal que suposin un augment de les necessitats de despesa dels governs subcentrals; III) la introducció de modificacions en el marc legal que comportin una disminució dels ingressos potencials dels tributs que formen part de la cistella tributària dels governs subcentrals; IV) un comportament expansiu de les necessitats de despesa dels governs subcentrals per raons estructurals, com, per exemple, el fet d'haver de prestar els serveis a un nombre creixent de població; V) un comportament a la baixa, també per raons estructurals, de les bases imposables dels tributs en mans dels governs subcentrals.

És del tot necessari que si hi ha aquests desajustos verticals es corregeixin. Si no es fa, els governs subcentrals disposaran un volum de recursos insuficient per finançar les seves necessitats de despesa. Un desequilibri vertical es pot corregir amb un augment de la pressió fiscal per part dels governs subcentrals, o amb noves cessions de figures tributàries als governs subcentrals. Però el mecanisme més utilitzat per corregir aquest tipus de desajustos és el de les transferències (incondicionades) del govern central als governs subcentrals.

### **El principi d'equitat horitzontal**

El compliment d'aquest principi implica que els diferents governs d'un mateix nivell disposin d'un volum similar de recursos per poder cobrir les seves necessitats de despesa, amb un mateix esforç fiscal. Una mateixa cistella tributària pot proporcionar a un govern més o menys recursos segons quina sigui la seva capacitat fiscal. Això pot provocar que un govern (amb una capacitat fiscal elevada) tingui més ingressos que un altre (amb una baixa capacitat fiscal) per prestar les mateixes competències. En aquest cas, els desajustos tenen lloc entre unitats d'un mateix nivell (per exemple, entre comunitats autònomes, o entre *länder*...); és per això que s'anomenen *desequilibris horitzontals*. Les causes estan provocades, tal com acabem de veure, per la presència de diferències entre la capacitat fiscal dels governs. Però també poden ser degudes a diferències en: I) les necessitats de provisió dels serveis per habitant. Tindrà més necessitats de despesa aquell govern que hagi de prestar els seus serveis a un nombre elevat de ciutadans (població), que no pas aquell que ho hagi de fer a un nombre menor de ciutadans; II) els costos unitaris de proveir els serveis públics. Pot passar que prestar un mateix servei a una part del territori sigui més costós que haver-lo de prestar en un altre lloc del territori, per raons que poden anar des de qüestions orogràfiques fins a qüestions lligades a diferències en el cost de la vida.

És evident que si no es corregeix aquest comportament serem davant d'una desigualtat, és a dir, davant d'una situació de no equitat. Corregir-lo vol dir aconseguir que tots els governs acabin disposant d'un volum igual o similar de recursos, fent el mateix esforç fiscal, i, fent-lo, s'estarà acomplint un principi d'equitat. El que es persegueix és evitar que els governs amb una capacitat fiscal més baixa es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis inferior, o d'haver de demanar als ciutadans un esforç fiscal més gran per poder prestar el mateix nivell de serveis que un govern amb una capacitat fiscal més alta. Per a això, és necessari instrumentar un mecanisme d'anivellament. Per tant, parlar d'anivellament és parlar d'equitat, de solidaritat interterritorial.

Instrumentar un mecanisme d'anivellament representa, en primer lloc, acordar quin és el criteri d'equitat que es vol acomplir i, a ningú no li passa per alt que aquest aspecte es mou en el terreny dels valors i, per tant, exigeix una solució política. Cal consensuar el criteri d'equitat que ha d'haver-hi entre els governs i, per tant entre els territoris. Cal tenir molt clar on s'ha prendre aquesta decisió (en quin òrgan i amb quins agents). I difícilment podrà ser implantada si no és acceptada i entesa per tots.

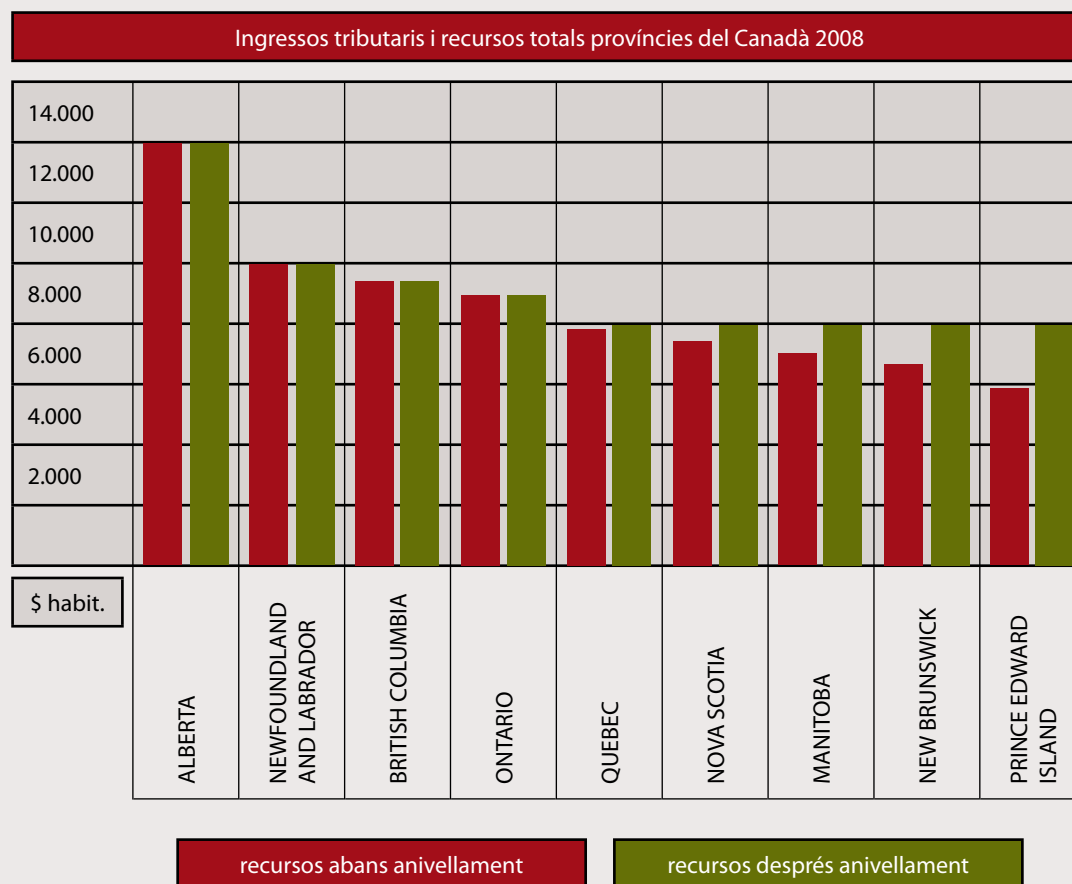


Acordar el criteri d'equitat que es vol aconseguir està estretament lligat a la decisió sobre si l'anivellament ha de ser total o parcial. És a dir, si considerem que el grau de cobertura de les necessitats de despesa ha de ser exactament igual per a tots els governs, serem davant d'un anivellament complet, que aconseguirà igualar els recursos dels diferents governs, sigui quina en sigui la seva capacitat fiscal. En canvi, si considerem que el grau de cobertura de les necessitats de despesa ha de ser similar però no igual, serem davant d'un anivellament parcial, que aconseguirà reduir les diferències (retallar-les), però no corregir-les del tot. En aquest cas, aquells governs que disposin d'una capacitat fiscal per sobre de la mitjana continuaran per sobre de la mitjana un cop hagin contribuït a l'anivellament, i els que es troben per sota abans de l'anivellament, o bé es trobaran exactament a la mitjana, o bé hi continuaran per sota, però menys que abans, un cop hagin rebut la subvenció anivelladora. Així és com funciona a països com Alemanya o el Canadà que tenen mecanismes d'anivellament parcial.

La primera columna dels gràfics 1 i 2 mostra la posició de cada govern (cada *land* en el cas alemany i cada província en el cas canadenc) abans de l'anivellament, i la segona columna en mostra la posició després de l'anivellament. Ambdós països aconseguixen retallar distàncies i cadascun ho ha fet instrumentant fórmules ben diferents. Però en ambdós casos ha calgut definir el criteri d'equitat que s'ha traduït en definir el grau d'anivellament. I en ambdós casos ha calgut definir una fórmula en què intervenen indicadors de capacitat i de necessitats.

Els mecanismes d'anivellament són els que fan compatible l'autonomia financera i l'equitat. Un mal funcionament del mecanisme anivellador té, per tant, conseqüències significatives sobre el funcionament d'un model descentralitzat d'hisenda pública.

**Gràfic 1. Efectes del mecanisme d'anivellament dels recursos de les províncies del Canadà (2008)**



Font: elaboració pròpia a partir del Department of Finance Canada i Statistics Canada.

## Gràfic 2. Efectes del mecanisme d'anivellament dels recursos dels länder (2007)



Font: elaboració pròpia a partir de Bundesministerium der Finanzen i Statistisches Bundesamt Deutschland.



## El principi de coordinació

En un estat compost en què s'han repartit les tasques del sector públic entre diferents governs, és del tot necessària l'existència de mecanismes de coordinació tant tècnica com institucional. Si els recursos d'un govern procedeixen d'una participació en la recaptació d'una determinada figura tributària que està en mans d'un altre govern, és raonable pensar que aquell govern pugui participar d'alguna manera en la presa de decisions que l'afecten; si existeixen competències compartides entre diferents governs, és també raonable i convenient trobar mecanismes de coordinació que en permetin la prestació adequada. És a dir, quan es comparteix, s'han de tenir clares les regles del joc perquè aquest "compartir" sigui possible. Cal facilitar el pacte i el consens des d'un punt de vista tècnic i institucional. El possible conflicte ha de ser gestionat degudament i això només és possible si es preveuen els mecanismes de coordinació adequats. També en aquest cas, l'experiència dels països federals ens pot ser útil. En tots hi ha mecanismes de coordinació tècnica i institucional (verticals i horitzontals) que poden servir de referència.

## El federalisme fiscal: inspirador del model de finançament de les comunitats autònomes?

Si analitzem, sota els postulats del federalisme fiscal, el model de finançament que fins ara han tingut les comunitats autònomes de règim comú, podem concloure, de forma molt esquemàtica, que no s'han complert del tot, uns menys que d'altres, els principis fonamentals que s'han exposat en el punt anterior.

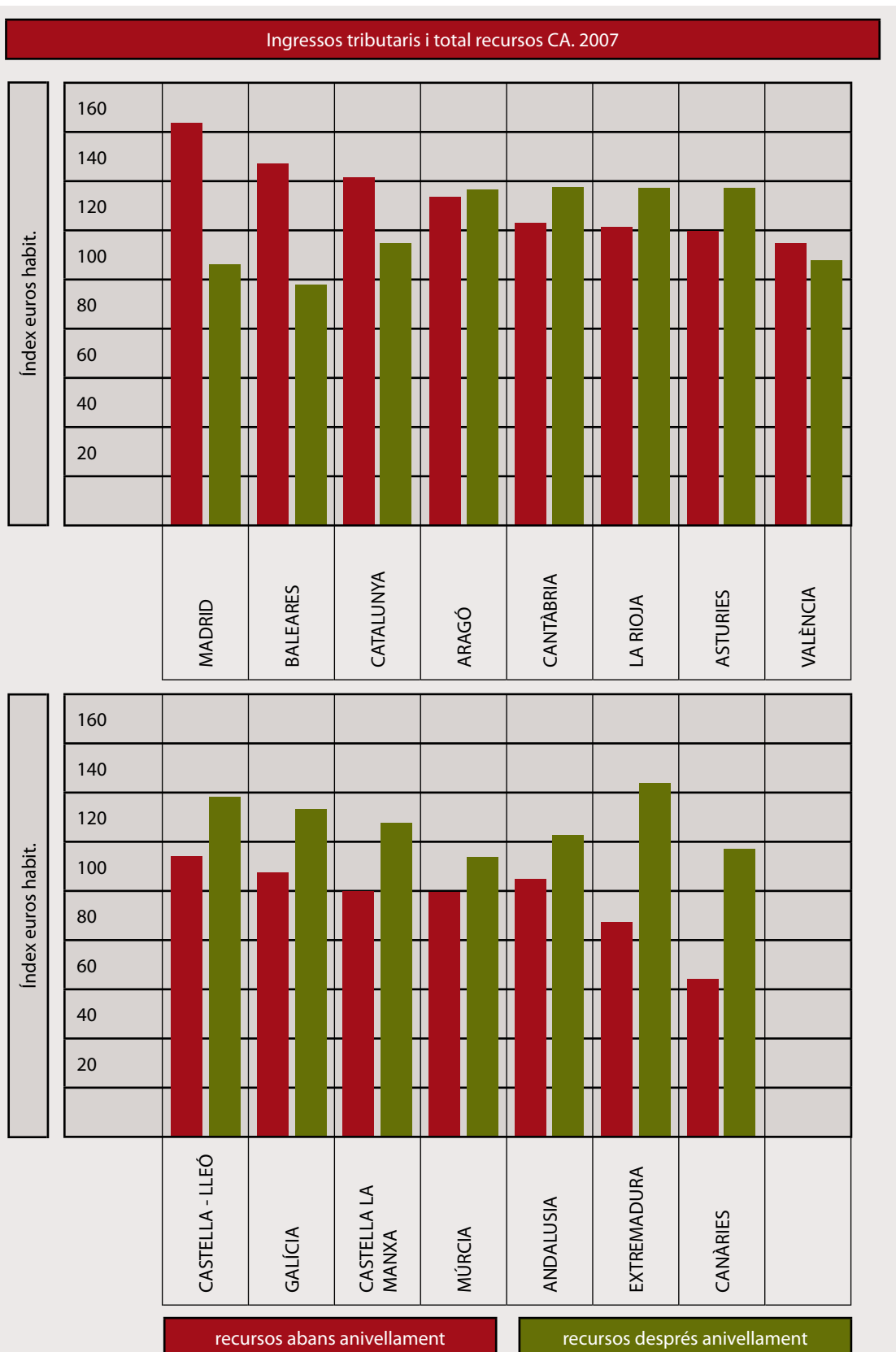
- Pel que fa a l'autonomia financera, cal tenir en compte que amb el model de finançament acordat l'any 2001, els governs autonòmics han obtingut un 68% dels recursos a través d'una cistella d'impostos, la qual cosa pot fer pensar que els ha permès exercir un grau important d'autonomia. Això, però, no ha estat ben bé així, a causa de la insuficient capacitat normativa sobre aquests tributs, i una escassa, i en alguns casos nul·la, capacitat de gestió tributària. Cal reconèixer, no obstant això, que si s'ha produït una millora al llarg dels anys, fruit dels diferents acords de finançament que s'han anat signant, ha estat precisament en aquest terreny. L'any 1993, amb la cessió del 15% de l'IRPF, es va obrir la porta a una participació dels governs autonòmics en una de les figures més importants del sistema fiscal espanyol. En els acords posteriors (1996 i 2001), aquest camí es va anar ampliant amb noves cessions i amb augments dels percentatges de participació. Augments que s'han vist àmpliament reforçats en l'últim acord de finançament del 2009.
- En relació amb el desequilibri vertical, podem afirmar que mai no s'ha acabat de resoldre del tot l'existència d'un desajust a favor del Govern central, que s'ha anat agreujant al llarg dels anys. Sobretot durant els últims 10 anys. I el més greu és que l'acord del 2001 no va preveure cap mecanisme ni de seguiment ni d'actualització del model. Tot i que les dades anaven mostrant el fort desequilibri existent, no hi havia cap instrument previst per resoldre'l. La no-existència d'aquests mecanismes ha fet que els recursos que han acabat obtenint els governs autonòmics no s'adaptessin a les noves circumstàncies que s'anaven produint i que, per tant, els seus ingressos no evolucionessin d'acord amb les seves necessitats "reals" de despesa. També en aquest cas, l'acord de finançament del 2009 suposa una millora respecte a la situació anterior: d'una banda, l'Estat aporta uns recursos addicionals al conjunt del sistema (11.100 milions d'euros, aproximadament) i, d'altra banda, es preveuen mecanismes d'actualització i seguiment del model (alguns quinquennals i d'altres anuals), amb l'objectiu d'evitar que es reproduïxi la situació anterior.
- Si hi ha un aspecte del model de finançament de les comunitats autònomes que mai no ha funcionat correctament, és el de l'anivellament. Més aviat el que s'ha produït és un sobreanivellament dels recursos de les comunitats autònomes, que ha donat lloc a resultats erràtics i no justificables des del punt de vista de l'equitat. El que és evident és que en cap altre país no es dona la situació que s'ha donat a les comunitats autònomes. Si comparem els gràfics 1 i 2, referents al Canadà i a Alemanya, amb el gràfic 3, corresponent a les comunitats autònomes, és fàcil veure que els resultats són ben diferents.



El gràfic 3 mostra la situació abans i després de l'anivellament de cada comunitat autònoma.

Si hi ha comunitats autònomes que, com Catalunya, Madrid o les Balears, estaven per sobre de la mitjana abans de l'anivellament, quin estrany criteri d'equitat s'ha aplicat si hi estan per sota un cop s'ha

**Gràfic 3. Efectes del mecanisme d'anivellament de les comunitats autònomes de règim comú**



Font: elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Economia i Hisenda.

produït l'anivellament?, i al revés, si algunes que es trobaven per sota de la mitjana (primera columna) hi acaben per sobre (com per exemple Extremadura)? O, per què algunes comunitats que inicialment estan en la mateixa posició relativa (Múrcia i Castella-la Manxa), una acaba per sobre de la mitjana i l'altra per sota, un cop han rebut la subvenció anivelladora? Si es tractessin d'individus, voldria dir que, un cop ha funcionat el mecanisme de solidaritat, aquells que tenien una renda relativa superior a la mitjana acaben tenint una renda relativa inferior a la mitjana, i al revés, per als que la seva renda inicial estava per sota. O que individus amb la mateixa renda relativa inicial, un acaba per sobre de la mitjana i l'altre per sota. L'incompliment del principi d'equitat horitzontal a l'Estat espanyol encara es posa més de manifest si comparem els recursos de les comunitats autònomes de règim foral amb les de règim comú. Per exemple, amb dades del 2002, el País Basc va disposar d'un 76% més de recursos que la mitjana de les comunitats de règim comú.

En aquest cas, el model de finançament de les comunitats autònomes del 2009 preveu un mecanisme anivellador que fa que Catalunya, que té uns ingressos tributaris per habitant per sobre de la mitjana (un 23%), acabi disposant, un cop ha participat en l'anivellament, d'uns recursos per càpita (ajustats) que hi continuen estant per sobre (un 5%), i no com passava amb el model anterior, que un cop havia participat en l'anivellament, els seus recursos se situaven un 4% per sota de la mitjana (gràfic 3).

Si analitzem el procés de negociació del nou acord de finançament autonòmic, que s'inicia amb la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i que culmina amb l'acord de finançament en el si del Consell de Política Fiscal i Financera el juliol del 2009, és fàcil concloure que el marc de relacions institucionals de què disposem no és el més idoni. I menys encara, si tenim en compte que alguns dels aspectes que ja han estat aprovats i ratificats estan sotmesos a una sentència del Tribunal Constitucional que no acaba d'arribar. Tan important com disposar d'un bon model de finançament, ho és disposar del marc institucional que l'ha de fer funcionar. Perquè la hisenda dels governs pugui funcionar, cal estabilitat institucional.

El títol VI de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 està clarament inspirat en els principis del federalisme fiscal. Potencia l'autonomia financera de la Generalitat i la fa compatible amb el compliment d'un principi de solidaritat amb la resta de comunitats autònomes. En la mesura que el nou acord de finançament compleix aquests principis fonamentals establerts en l'Estatut, podem dir que ha suposat un pas més cap a un model de caràcter federal, però que té encara algunes limitacions, degudes, sobretot, a la dificultat de pretendre fer funcionar un model d'inspiració federal en un Estat que no té una Constitució federal, ni promou comportaments i actituds que són la base per a un bon funcionament d'una hisenda federada, com són la voluntat de consens i el respecte al pacte.

**L'acord de finançament de 2009 suposa una millora respecte a la situació anterior: l'Estat aporta uns recursos addicionals al conjunt del sistema i es preveuen mecanismes d'actualització i de seguiment**

# La utilitat i els reptes del federalisme al segle XXI

## Guy Laforest

Professor titular. Departament de Ciència Política. Universitat Laval

## Jean-François Caron

Estudiant de doctorat. Departament de Ciència Política. Universitat Laval

## 1. Introducció

Fa cent anys, Europa i el món es preparaven per afrontar la commoció de la Primera Guerra Mundial. En el nostre univers, construït sobre el ritme frenètic de la globalització, de la governança complexa, de la sofisticació tecnològica i del calidoscopi de les identitats plurals i intricades, queda clar que no podem anticipar-nos de cap manera a tot el que ens té preparat el segle XXI. En aquest article esperem reflexionar sobre la utilitat del federalisme en els temps que s'acosten i destacar els principals reptes i problemes que hauran d'afrontar aquesta forma d'organització política i aquesta cultura de la governança, fent èmfasi en els problemes i les innovacions de l'última dècada. Abans d'emprendre la marxa, farem algunes observacions sobre l'esperit i el marc filosòfic en què ens centrarem.

El gran intel·lectual quebequès Fernand Dumont va escriure que la història trenca gradualment les institucions que crea, però això no esborra la possibilitat de tenir-la en consideració (Dumont: 1987, p. 231). Amb aquest objectiu, pensem que cal seguir Isaiah Berlin, per a qui el pitjor dels mals és el dogmatisme doctrinari, fins i tot amb bona intenció moral. En la vida política, recorda Berlin, "hem de lliurar-nos a un sistema de concessions mútues; les regles, els principis i els valors han de cedir els uns als altres en diferent grau, en situacions particulars" (Berlin: 1987, p. 31). Aquesta seria, segons ell, la primera condició d'una societat acceptable. Per tant, el federalisme no és una finalitat en si mateix; cal veure'l com un mitjà per a l'obtenció i el floriment d'una societat acceptable, autènticament humana. Això implica una societat que col·locarà en una posició fonamental la consciència individual –autoestima, esforç, preocupació pels altres–, els equilibris institucionals necessaris que es requereixen per limitar el poder de l'Estat amb l'objectiu d'aconseguir la igualtat d'oportunitats i de la justícia distributiva, la igualtat legal i simbòlica en les relacions entre majoria i minories, una cultura del seny



Els autors de l'article opinen que el federalisme és una forma de governança política de les societats modernes  
Foto: Gregory Goodwin

Professor titular del Departament de Ciències Polítiques de la Universitat Laval (Canadà). Hi treballa des de 1988, després d'haver fet els estudis de doctorat a la Universitat McGill (Canadà) i d'haver impartit classes durant dos anys a la Universitat de Calgary (Canadà). Els seus principals camps d'especialitat i de recerca són el pensament polític modern, la història intel·lectual comparada del Canadà anglòfon i del Quebec francòfon, i les polítiques constitucionals al Canadà, les teories del federalisme i del nacionalisme. Cal destacar la publicació dels llibres *Trudeau et la fin d'un rêve canadien* (Septentrion, 1992), *De l'urgence* (Boréal, 1995), *Pour la liberté d'une société distincte* (Presses de l'Université Laval, 2004). Ha col·laborat en nombroses empreses col·lectives de recerca, en particular sobre el pensament de Charles Taylor, el dèficit constitucional canadenc i l'estudi del federalisme. En el món de la política, va ser durant dos anys president de l'Acció Democràtica del Quebec, de l'any 2002 al 2004. El 2009 va ser professor convidat al Departament de Ciències Polítiques de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.

i la responsabilitat per a la ciutadania i la classe política en espera, segons la bona fórmula de Paul Ricoeur, d'una memòria històrica justa i feliç, la promoció d'una esfera pública que encoratgi la reflexió crítica, la promoció dels debats oberts sobre els futurs possibles per a aquesta societat. Considerem que l'esperit que engloba tot això és una ètica modesta de la sol·licitud i de la responsabilitat. Reconeixem que aquest esperit pertany a l'herència de les democràcies liberals i, en aquest marc, situarem la nostra reflexió sobre el federalisme.

## 2. Sentit i utilitat del federalisme

El federalisme és una forma de governança política de les societats modernes. Sota aquest angle polític, permet combinar les aspiracions a l'autonomia, la separació i la llibertat dels components amb els desigs d'unitat, solidaritat i interdependència. Des del punt de vista jurídic, l'Estat federatiu està ancorat en el principi de la sobirania compartida i les competències legislatives entre dos ordres de govern autònoms o no subordinats entre si. Pel que fa a l'àmbit social, diríem que la societat federal parteix del reconeixement del pluralisme i de l'heterogeneïtat de la societat. En el transcurs dels últims deu anys, en especial sota el lideratge personal de Ronald Watts i l'institucional del Fòrum de Federacions, diverses investigacions han permès aprofundir en la diversitat interna de la governança federal, elaborar estudis comparatius profunds sobre bona part de les dimensions que implica –marc constitucional, competències legislatives, regles fiscals, pluralisme identitari– i així s'han delimitat el conjunt de característiques institucionals i els aspectes lligats a la cultura política que s'han de posar en marxa i han de ser respectats perquè prosperi l'esperit del federalisme (Watts: 2007). Però més enllà de les institucions i de les dimensions culturals tan valorades pels politòlegs, el federalisme clama un cert sentit ètic, en relació amb les observacions anteriors de Berlin en la introducció. Denis de Rougemont, a la *Lettre ouverte aux Européens* (Carta oberta als europeus), ha destacat en gran manera aquest sentit ètic:

“Proposo d'anomenar problema federalista una situació en què s'enfronten dues realitats humanes antinòmiques, però també valuoses i vitals, de manera que la situació no es pugui inscriure ni en la reducció d'un dels termes ni en la subordinació de l'un a l'altre, sinó només en una situació que englobi, satisfaci i transcendeixi les exigències de l'un i de l'altre” (De Rougemont: 1976, p. 205).

Tant el politòleg quebequès Alain-G. Gagnon com el filòsof polític català Ferran Requejo han reflexionat des de fa uns dotze anys sobre les diferents cares de la utilitat del federalisme (Gagnon: 1993; Requejo: 1998). Pel que fa al que és essencial, les seves mirades sintètiques no han quedat antiquades. En teoria, com recorden, el federalisme està admirablement ben adaptat a les exigències de la governança complexa del nostre món globalitzat. En efecte, permet combinar els avantatges de la unitat amb els de la conservació de la diversitat, les experiències de l'autonomia i les de la solidaritat/interdependència, l'atracció de la centralització i la de la descentralització. És una forma de governança flexible, adaptable, construïda sobre tot un seguit d'equilibris precaris, en tensió, que obliguen els governants i els ciutadans a revisar constantment els seus judicis, a demostrar així un sentit de compromís i de tolerància (Levy: 2007; Weinstock: 2005). En teoria, sempre, el federalisme encarna bé aquesta idea d'una ètica pública de la responsabilitat i de la sol·licitud que ens hem exigint. Quan es divideix la sobirania i es multipliquen els



centres de decisió, el federalisme protegeix la llibertat de les persones i la seva creativitat, instaura frens a la tirania de la majoria (o de les majories). Mentre protegeix l'autonomia i la separació de les comunitats de proximitat, encoratja i crea també hàbits de solidaritat a partir d'un teixit social molt real de les comunitats de base i aquests hàbits de solidaritat són immensament útils per a la gestió adequada d'un bé comú cada vegada més global al segle XXI (Burelle: 2005, p. 41). Quan es pluralitzen i es multipliquen les esferes de la deliberació, una vegada més sobre la base tan real de les comunitats de proximitat, el federalisme pot contribuir a una educació molt edificant de la ciutadania, que consolidi els valors i la cultura democràtics i lluiti contra les tendències a la fragmentació, al cinisme i a l'anomia polítiques que Charles Taylor va associar a un dels grans mals de la modernitat (Taylor: 1992). En els nombrosos estats caracteritzats pel pluralisme nacional, el federalisme pot oferir unes eines de govern que serveixin per gestionar, reduir i reformular, segons les necessitats, totes les tensions associades a la diversitat de les adhesions. Les principals obres de Gagnon i Requejo en el transcurs de l'última dècada s'han consagrat també a aquesta dimensió (Gagnon i Lacovino: 2007; Requejo: 2005). Les recuperarem a l'hora d'avaluar els reptes actuals del federalisme. En el camp de les polítiques públiques, el federalisme impulsa la in-

**Quan es divideix la sobirania i es multipliquen els centres de decisió, el federalisme protegeix la llibertat de les persones i la seva creativitat, instaura frens a la tirania de la majoria (o de les majories)**

novació i l'enginy, ja que multiplica els laboratoris socials i polítics i afavoreix l'emulació entre els diferents governs implicats, amb tota legitimitat en els camps respectius de competència, per als ciutadans (Gagnon: 1993, p. 34; Pratte: 2007, p. 275). En efecte, aquesta emulació existirà entre els diferents estats federats, que rivalitzaran en imaginació entre si en una gran quantitat de camps, però també existirà entre el govern central de la federació i els seus homòlegs federats. Aquí la idea de base s'associa a la de Maquiavel en Discursos, en què els conflictes, les tensions, els tumults i els principals "humors" –*umori*– vol que tinguin globalment un efecte positiu per a la salut i la llibertat del conjunt de la comunitat política. En un règim federal, els diversos ordres de govern poden actuar directament per als ciutadans, cadascun a la seva manera i tant en els camps de competència individuals com en els compartits. El federalisme va més enllà d'admetre que això produirà tensions, fins i tot propugna aquesta dimensió agònica.

En la reflexió sobre el federalisme, com en la major part dels camps de la filosofia política, podem sentir la presència conjunta d'una disposició idealista i d'una actitud més realista (Noël: 2006). La citació precedent de Denis de Rougemont ho il·lustra a la perfecció. D'una banda, de manera realista, aquest últim reconeix l'existència en les nostres societats de valors i fenòmens antinòmics que no sabrien veure's reduïts l'un a l'altre. D'altra banda, escriu també que la solució s'ha de trobar en l'àmbit de les construccions teòriques i les institucions que engloben, satisfan i transcendeixen les exigències de les dues polaritats. Això s'apropa al telos idealista de la fusió dels horitzons que trobem en la filosofia hermenèutica. Ara bé, si el segle XX ens ha ensenyat alguna cosa és que els conflictes i les tensions són consubstancials a la vida política, en especial en els règims de la democràcia liberal. Per tant, cal abandonar els somnis de transcendència d'un cert federalisme temptat pel messianisme i l'escatologia per acontentar-nos amb les esperances més modestes, i més assequibles, dels règims federals acceptables i de les societats acceptables segons la fórmula de Berlin. Seguint aquest esperit tractarem la qüestió dels reptes i els problemes actuals del federalisme.

### 3. Reptes i problemes del federalisme

En un assaig recent sobre la pertinença contemporània de la idea federal, Ronald Watts exposa tres innovacions en l'evolució dels sistemes i els règims d'inspiració federal (Watts: 2007, p. 15-16). Primer, subratlla la tendència de l'aparició i després la consolidació dels règims híbrids, que combinen elements de la doctrina federal amb la sobirania compartida, la idea confederal associada a la delegació limitada de responsabilitats de manera central per als socis que conserven sobirania plena. Segons Watts, la Unió Europea és un exemple d'aquesta configuració híbrida. Deixarem a d'altres l'encàrrec d'abordar els reptes que seran els seus en el transcurs de la propera dècada. Watts afegeix que cada vegada més països dotats d'una constitució federal, i entitats federades, participen en el joc institucional i en el diàleg d'una sèrie d'entitats supranacionals. Tota la qüestió del govern per nivells o escales múltiples és la que han d'afrontar simultàniament els reptes de la transparència democràtica,



## Jean-François Caron

Estudiant del Doctorat en Ciències Polítiques de la Universitat Laval. La seva investigació se centra en l'estudi del federalisme, el multiculturalisme, el nacionalisme i les identitats polítiques. La seva tesi doctoral porta per títol «Les condicions de la unitat en les federacions multinacionals: cap a un esperit federal patriòtic i agònic». Ha publicat diversos textos a les revistes *Nationalism & Ethnic Politics* i *Politique et sociétés*, i al *Bulletin d'histoire politique*. També és professor adjunt de la Facultat de Filosofia de la Universitat Laval i del Departament de Ciències Humanes de la Universitat del Quebec, a Chicoutimi.

l'eficàcia en el seguiment de les relacions intergovernamentals i la imputabilitat recíproca en la presa de decisions. Finalment, Watts veu amb bons ulls la tendència a acceptar un cert grau d'asimetria en la participació de les entitats federades en la direcció de les relacions internacionals i els organismes supranacionals en general. Des d'aquesta perspectiva, podríem posar com a exemple el Canadà, que va acceptar el 2006 en un acord amb el Quebec la participació –totalment asimètrica– d'aquest últim en una organització internacional d'importància com la Unesco (Laforest: 2010). Ens basarem en aquest últim punt per examinar un dels primers reptes contemporanis, com és la gestió de les identitats plurals.

Començarem per aquest repte, ja que sabem que és clau tant per a Catalunya com per al Quebec. Tanmateix, diríem que a escala planetària, després dels atemptats de l'11 de setembre de 2001, la importància relativa en els debats ha disminuït una mica per deixar lloc als reptes relatius a la seguretat. En un famós text sobre les polítiques d'identitat, la diversitat i el reconeixement, el filòsof James Tully ha concretat que el calidoscopi identitari contemporani està format per una pluralitat d'identitats per si mateixes plurals, obertes a influències externes, en estat de negociació constant i, per tant, immerses en processos permanents de transformació. Creu que això no porta necessàriament al desordre, a l'anarquia ni a un relativisme complet, en la mesura que està demostrat que les persones poden estar en diverses generacions convençudes del diàleg democràtic de la pertinència del manteniment i l'adhesió d'una de les seves principals fonts identitàries, per exemple l'arrelament lingüístic, cultural i nacional. Sobre això, esmenta els exemples d'Escòcia i Catalunya. Pel que fa a les lluites identitàries i les dimensions adequades de les constel·lacions identitàries del pensament, Tully està en contra del fixisme, el monisme i la recerca de l'autenticitat. Promet identitats a les quals "es donarà més suport que imposició, raonables més que no raonables, capacitants més que discapacitants, dotades d'efectes llibertadors més que opressors" (Tully: 2003, p. 519). No obstant això, no n'hi ha prou amb la teoria normativa per explicar els avenços recents en matèria de gestió del pluralisme identitari a la pràctica dels règims federals.

Si agafem com a exemple el Canadà, les comunitats polítiques i intel·lectuals dels estats multinacionals provoquen les seves pròpies tradicions interpretatives quant al règim federal en què viuen (Weinstock: 2005). Sobre aquest punt, com a regla general, veurem en aquesta obra les diferències importants entre les tradicions interpretatives de les comunitats nacionals majoritàries i les de les comunitats nacionals minoritàries. Sobre la qüestió dels grans equilibris del federalisme, les majories privilegien la unitat, la solidaritat/interdependència basada en criteris d'eficàcia, rendiment i uniformitat en la justícia, així com la integració social, mentre que les minories privilegien l'autonomia, la asimetria i la seva pròpia habilitació simbòlica i legal. Un dels grans reptes del federalisme en l'època contemporània consisteix, per tant, a crear, en el pla de la cultura política i l'educació a la ciutadania, contrapesos a les tendències dominants tant en l'àmbit de les majories com en el de les minories. Cal animar aquestes últimes a apostar menys exclusivament per l'autonomia i més per la solidaritat/interdependència, però aquests esforços seran en va si, alhora, no adoptem una sèrie de mesures per fer que les majories respectin i valorin l'autonomia i la llibertat política de les minories nacionals. Els debats teòrics sobre el federalisme multinacional han aportat potser el que havien d'aportar. Ara cal insistir més en l'àmbit de l'educació a la ciutadania federal i els contrapesos institucionals. En les obres respectives sobre les teories del federalisme, Dimitrios Karmis i Wayne Norman evoquen aquesta dimensió quan escriuen que, en els estats multinacionals, cal promoure "un sentit d'identitat i lleialtat sa de tots els ciutadans tant per a la seva subunitat com per a l'Estat federal" (Karmis i Norman: 2005, p. 17). Creiem que això exigirà una altra generació d'obres que aprofundeixin en la història intel·lectual per comprendre millor la complexitat i la riquesa de les tradicions interpretatives del federalisme de les comunitats nacionals majoritàries i minoritàries, que identifiquin, en cadascuna, les bases més susceptibles d'ajudar a renovar el seu diàleg davant els dilemes actuals.





La definició clàssica del federalisme descansa sobre la idea que es tracta d'un estat on hi ha almenys dos ordres de govern. Ara bé, en vista de les pràctiques de les societats federals actuals, podem dir que es tracta més aviat d'un Estat en el qual només hi ha dos ordres de govern sobirans en les seves competències legislatives en virtut de la Constitució. Això relega les regions i els municipis a un nivell jurídic i polític subordinat. En el transcurs de l'última dècada, sobre un fons d'acceleració dels processos i els fluxos de la mundialització –pensem per exemple en el repte de la immigració en ciutats com Barcelona o Montreal–, els règims federals s'enfronten a les demandes de les ciutats globals que volen convertir-se en actors de primer ordre en la governança de l'Estat i les relacions intergovernamentals, en especial pel que fa a les qüestions relatives a la pobresa, la seguretat i la integració intercultural. En efecte, les ciutats globals volen més recursos econòmics i capacitats d'acció sobre els ciutadans, però en el fons no volen veure's al marge de les discussions relatives al seu poder i el seu futur entre els principals ordres de govern. Volen participar de manera completa en la governança complexa del món globalitzat. Afegeixen una nova dimensió a l'arquitectura de la governança per nivells o àmbits múltiples de què parlava Ronald Watts.

Els Estats Units ocupen un lloc molt important, sens dubte hegemònic, en la història del federalisme i de la seva interpretació. En el transcurs de l'última dècada, s'han pogut observar en aquest país dues tendències contradictòries. D'una banda, immediatament després dels atemptats de l'11 de setembre de 2001, la rigidesa i la complexitat de compartir els poders en el federalisme americà clàssic s'han posat en qüestió per als que haurien volgut convertir el Govern central en el principal, per no dir l'únic, actor autoritzat per agafar les regnes i tots els mitjans necessaris per lluitar contra el terrorisme (Donohue i Kayyem: 2002). D'altra banda, altres experts han pogut esdevenir un contrapès a aquesta afirmació en suggerir que compartir els poders als Estats Units s'hauria de reequilibrar perquè el Govern central es concentrés en determinades qüestions essencials i assumís menys microgestió en camps com la sanitat, l'educació, els assumptes municipals o els serveis socials (Nivola: 2007). Veiem, en una de les primeres pàtries del federalisme, que els debats continuen vius, les tensions fonamentals entre forces centrípetes i centrífugues es mantenen, si no es metamorfosen. Els equilibris precaris, inestables, continuen sent la característica fonamental de federalisme del segle XXI.



Els autors de l'article consideren un repte clau que la cultura política lligada al federalisme sigui promoguda en els programes d'educació a la ciutadania federal  
Foto: Gregory Goodwin



En general, la bibliografia sobre el federalisme tendeix a estar dominada per les perspectives institucionalistes. Després d'uns quinze anys, en especial pel que fa al federalisme multinacional, el camp del pensament polític ha mostrat un gran dinamisme. Nosaltres apostem perquè, en el límit d'una nova dècada, la utilitat del federalisme haurà de ser defensada més enllà dels cercles de governants, experts i universitaris, que són els primers públics d'un organisme com el Fòrum de Federacions. Creiem que, d'ara endavant, els esforços més grans s'haurien de consagrar a una verdadera pedagogia del federalisme davant de la ciutadania. Atesa la sofisticació tecnològica i les urgències politicoburocràtiques del segle XXI –seguretat i medi ambient–, els objectius d'eficàcia i rendiment s'oposen de vegades a la valoració dels diàlegs complexos que incorpora la pràctica del federalisme. La cultura política lligada a aquest últim, que hem intentat delimitar en aquest article, ha de ser promoguda sistemàticament en els programes d'educació a la ciutadania federal. En definitiva, aquest és potser el repte més important del federalisme per al segle XXI.

## Bibliografia

- Berlin, Isaiah. *Le bois tordu de l'humanité*. París: Albin Michel, 1987.
- Brouillet, Eugénie. *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2005.
- Burelle, André. *Pierre-Elliott Trudeau : l'intellectuel et le politique*. Montreal: Fides, 2005.
- Donohue, Laura K.; Kayyem, Juliette N. "Federalism and the battle over counterterrorist law: state sovereignty, criminal law enforcement and national security". *Studies in Conflict & Terrorism*, 2002, vol. 2, n. XXV, p. 1-24.
- Dumont, Fernand. *Le sort de la culture*. Mont-real: L'Hexagone, 1987.
- Gagnon, Alain-G.; Lacovino, Raffaele. *Federalism, Citizenship and Québec*. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- Gagnon, Alain-G. (dir.). *El federalisme canadenc contemporani: fonaments, tradicions i institucions*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2007.
- Gagnon, Alain-G. (dir.); Tully, James (dir.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Gagnon, Alain-G. "The political uses of federalism". A: Burgess, Michael (dir.); Gagnon, Alain-G. (dir.). *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*. Toronto: University of Toronto Press, 1993, p. 15-32.
- Karmis, Dimitrios (dir.); Norman, Wayne (dir.). *Theories of federalism: a reader*. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.
- Laforest, Guy. *The meaning of Canadian federalism in Québec: critical reflections*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2010 (propera publicació).
- Levy, Jacob. "Federalism, liberalism and the separation of loyalties". *American Political Science Review*, 2007, vol. 3, n. CI, p. 459-477.
- Nivola, Pietro S. "Rediscovering federalism". *Issues in Governance Studies*. Brookings Institution, 8 de juliol de 2007, p. 1-19.
- Noël, Alain. "Democratic deliberation in a multinational federation". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2006, vol. 3, n. IX, p. 419-444.
- Pratte, André (dir.). *Reconquérir le Canada: un nouveau projet pour la nation québécoise*. Mont-real: Les Editions Voix Parallèles, 2007.
- Requejo, Ferran. *Multinational federalism and value pluralism*. Londres/Nova York: Routledge, 2005.
- *Federalisme, per a què?* Barcelona: L'Hora del Present, 1998.
- Rougemont, Denis de. *Lettre ouverte aux Européens*. París: Albin Michel, 1976.
- Taylor, Charles. *Grandeur et misère de la modernité*. Mont-real: Bellarmin, 1992.
- Tully, James. "Identity politics". A: Ball, Terence (dir.); Bellamy, Richard (dir.). *Cambridge history of twentieth-century political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 517-533.
- Watts, Ronald. *The federal idea and its contemporary relevance*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2007.
- Weinstock, Daniel. "The moral psychology of federalism". A: Gaudreault-Desbiens, Jean-François (dir.); Gélinas, Fabien (dir.). *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*. Mont-real/Brussel·les: Éditions Yvon Blais / Éditions Bruylant, 2005, p. 209-226.

# La Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges: novetats principals

**Josep Vendrell**

Secretari de Relacions Institucionals i Participació

1. Introducció
2. Nou àmbit d'actuació i noves capacitats
3. Regulació detallada de la tramitació dels procediments
4. Estatut del Síndic o Síndica de Greuges
5. Atribució de la condició d'autoritat catalana per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants
6. Altres aspectes per destacar: els adjunts, la nova organització interna i les relacions de col·laboració
7. Conclusions i noves perspectives de futur

## 1. Introducció

El dia 17 de desembre de 2009 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei del Síndic de Greuges, una llei que significa un pas més en el desplegament de l'Estatut, que adapta la llei reguladora de la institució més enllà dels imperatius legals a les noves exigències de modernitat i a les necessitats posades de manifest amb els anys d'experiència i de funcionament de la institució. La Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges, es va publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el dia 30 de desembre de 2009. Després de més de 25 anys d'actuació del Síndic de Greuges, amb aquesta nova regulació es dibuixa un Síndic més proactiu i amb més capacitat d'iniciativa, se li atribueix un àmbit d'actuació més extens i es reforça, per tant, la mateixa institució i la seva capacitat d'incidència. Entre les noves capacitats d'incoació destaca la possibilitat de sol·licitar un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries.

Aquesta nova llei és una mostra, també, de la rellevància social i institucional del Síndic, que vetlla i tutela els drets i les llibertats de les persones davant l'acció i la inacció de l'actuació administrativa, que estén ara la seva activitat a la defensa de les llibertats i els drets constitucionals i estatutaris. El Síndic exerceix les seves funcions sense estar dotat de facultats decisòries, no pot imposar modificacions ni anul·lar les actuacions que s'han dut a terme, és el que s'ha anomenat una "magistratura de persuasió", perquè la incidència que té i l'eficàcia de les seves resolucions es desprenen del rigor, l'objectivitat i la independència amb què desenvolupa l'actuació. La seva autoritat rau en el prestigi de la institució i l'acceptació social, derivada també de l'especial posició que té en el sistema constitucional, i que en el cas del Síndic de Greuges s'ha vist confirmada per l'actuació consolidada durant tots aquests anys i pel grau d'acceptació de les administracions de les seves resolucions.

*Lombudsman*, o defensor del poble, apareix en la Constitució sueca de 1809 i aquest tipus d'institució es generalitza a tot Europa per l'agilitat que té i per cobrir les limitacions dels sistemes de control tradicionals, com el parlamentari o el judicial. Es defineix per un caràcter independent, per l'agilitat i la flexibilitat de la seva actuació i perquè, malgrat no estar dotat de facultats vinculants, disposa d'una gran capacitat d'incidència.

El transcurs dels anys d'actuació i d'experiència ha permès analitzar la configuració del Síndic de Greuges respecte altres ombudsmen de caràcter autonòmic o de dret comparat. Aquesta nova regulació de la institució defineix el Síndic com un dels ombudsmen més avançats d'Europa quant a facultats i potencialitats d'actuació. Destaca la competència que li correspon de vetllar pel dret a la bona administració i pel dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general i la seva designació com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants. Un altre aspecte que es potencia amb aquesta nova



El conseller Joan Saura va exposar la nova Llei del Síndic de Greuges durant el ple del Parlament  
Foto: Parlament de Catalunya. Xavier Prat

regulació són les relacions exteriors, quan es preveu la possibilitat que participi i s'integri en organitzacions internacionals que bé tinguin per objecte la promoció de la figura dels ombudsmen o bé la defensa i promoció dels drets i les llibertats i, en particular, la defensa i promoció del dret a una bona administració.

Aquesta és una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, de conformitat amb l'article 62.2, que estableix que tenen aquesta condició les lleis que regulen directament determinades matèries esmentades pel text estatutari, entre les quals cal assenyalar la llei que regula l'Estatut personal del Síndic de Greuges, les incompatibilitats, les causes de cessament, l'organització i les atribucions de la institució, prevista en l'article 79.3 de l'Estatut. L'aprovació, la modificació i la derogació d'aquestes lleis requereixen el vot favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text, llevat que l'Estatut n'estableixi una altra.

D'altra banda, cal tenir en compte que l'elaboració d'aquesta llei ha estat una prioritat del Govern des de la vigència de l'Estatut i que el Parlament de Catalunya en diverses ocasions havia posat de manifest la necessitat d'adaptar el marc institucional a les previsions estatutàries, en concret amb l'aprovació de la nova regulació del Síndic de Greuges. Així es va expressar en la Resolució 30/VIII, sobre el desplegament de l'Estatut d'autonomia, de 29 de març de 2007, i en les diferents resolucions subsegüents als debats d'orientació política del Govern.

La Llei del Síndic de Greuges respon, doncs, al manament estatutari de l'article 79.3 de l'Estatut. L'Estatut preveu el Síndic de Greuges com una institució estatutària i la seva existència es configura de forma imperativa, a diferència de la regulació estatutària anterior, que preveia la seva creació de manera potestativa, com una opció del Parlament de Catalunya. El desplegament de la previsió de l'Estatut de 1979 es va palesar amb la Llei 14/1984, de 20 de març, modificada el 1989, que va regular la institució i en va establir el règim d'organització i funcionament. En canvi, la regulació actual de l'Estatut inclou el Síndic de Greuges dins el títol II de les institucions, en el si del capítol V, dedicat a "Altres institucions de la Generalitat", juntament amb el Consell de Garanties Estatutàries, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, definint-lo, doncs, d'aquesta manera, com una institució estatutària de necessària existència.





## 2. Nou àmbit d'actuació i noves capacitats

La nova Llei del Síndic de Greuges, d'acord amb les previsions estatutàries dels articles 78 i 79, atribueix les competències bàsiques del Síndic de Greuges i en determina els principis d'organització i de funcionament. La Llei s'estructura en nou títols, en 89 articles, quatre disposicions transitòries, tres disposicions modificatives i una disposició final única.

Destaca, en primer terme, el doble objecte de la norma, que, d'una banda, regula la institució del Síndic i, de l'altra, li atorga el caràcter d'autoritat catalana per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants, a l'empara del Protocol facultatiu de la Convenció de les Nacions Unides, condició que es regula amb detall en el títol VIII de la Llei. Es defineix la seva naturalesa com un òrgan de caràcter unipersonal, amb autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i presupostària, escollit pel Parlament.

### 2.1. Ampliació dels àmbits actuació

Una de les novetats principals de la regulació actual és l'ampliació de l'àmbit d'actuació, d'acord amb les previsions estatutàries, de manera que, en l'exercici de les seves funcions de protecció i defensa dels drets de les persones, el Síndic pot supervisar no solament l'activitat de l'Administració de la Generalitat i l'Administració local de Catalunya, sinó el conjunt del sector públic que comprèn també les empreses privades gestores de serveis públics o que acompleixen activitats d'interès general. L'article 26 de la Llei preveu expressament els subjectes sotmesos a la supervisió del Síndic.

**El Síndic pot supervisar no solament l'activitat de l'Administració de la Generalitat i l'Administració local de Catalunya, sinó el conjunt del sector públic i les empreses privades gestores de serveis públics**

Així mateix, el Síndic pot supervisar l'activitat de l'Administració general de l'Estat a Catalunya, en els supòsits i en els termes en què s'acordi expressament per conveni de col·laboració amb el Defensor del Poble. Cal assenyalar que les relacions entre el Síndic de Greuges i el Defensor del Poble, regides, d'acord amb la normativa anterior, pel principi de coordinació, passen a regir-se, per menció expressa de l'Estatut, pel principi de col·laboració. Es preveuen també les funcions del Síndic en relació amb l'Administració de justícia a Catalunya, pel que fa als aspectes relatius als mitjans personals o materials, en allò que sigui competència de la Generalitat. Cal recordar que és un element definidor dels ombudsmen l'exercici de les seves funcions envers l'actuació de les administracions públiques, i queden excloses de la seva supervisió les actuacions del poder legislatiu i judicial, així com les relacions que tenen lloc en l'àmbit privat.

### 2.2. Ampliació de l'esfera material als drets estatutaris

També s'amplia la seva esfera material, que es fa extensiva al nou catàleg de drets estatutaris. Tal com preveu expressament l'article 4 de la Llei, el Síndic de Greuges vetlla per la protecció i la defensa de les llibertats i els drets reconeguts per la Constitució, per l'Estatut i per les normes de desenvolupament corresponents. Així mateix, s'assenyala que li correspon la defensa dels drets dels infants i dels adolescents i les adolescents reconeguts per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i per la legislació sobre la infància i l'adolescència.

Malgrat que les funcions de garantia dels drets i les llibertats constitucionals no han variat, la introducció d'un catàleg de drets que ha fet l'Estatut d'autonomia atorga una nova dimensió a les funcions de vetlla i garantia que corresponen al Síndic. Entre els drets recollits en l'Estatut hi ha drets directament accionables davant l'Administració, element que dóna una nova efectivitat a les actuacions del Síndic de Greuges. En l'article 5 de la Llei es preveu que el Síndic ha d'adoptar una carta dels drets dels usuaris i usuàries dels serveis del Síndic i que la carta haurà de ser publicada i posada en coneixement de la Comissió del Síndic.



## 2.3. Regulació més detallada de les funcions i competències i noves capacitats

Amb aquesta nova regulació de la institució del Síndic s'ha previst de manera més detallada quines són les competències que li corresponen per a l'exercici de les seves funcions: investigar i resoldre queixes i les actuacions d'ofici; sol·licitar la realització d'auditories o d'inspeccions internes; dur a terme estudis de caràcter general o bé elaborar informes sobre el compliment de les resolucions i sobre matèries de la seva competència; suggerir o recomanar, com a resultat d'un procediment d'investigació, l'aprovació d'una disposició normativa o la modificació de normes, i atendre les consultes que se li formulin.

Destaquen dues competències noves. En primer lloc, la competència per sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre els projectes i les proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament i dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament, quan regulen drets reconeguts per l'Estatut, competència que reforça els mecanismes de què disposa la institució del Síndic de Greuges com a garant dels drets i llibertats dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya, i que fins ara només s'havia previst en el Reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu, que atorgava legitimitat al Síndic per sol·licitar dictàmens al Consell sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de normes generals dictades pel Govern de la Generalitat per a l'execució de les lleis. El dictamen emès pel Consell de Garanties Estatutàries podrà ser vinculant en els casos en què s'aprecii vulneració de drets.

**El Síndic té ara competències per sol·licitar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries sobre els projectes i proposicions de llei que aprova el Parlament**

En segon lloc, cal fer una referència especial a la competència del Síndic per vetllar perquè les administracions garanteixin el dret a una bona administració i el dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general, ambdós reconeguts en l'article 30 de l'Estatut. L'atribució expressa d'aquesta competència té com a objectiu donar cobertura legal al 50% de l'actuació del Síndic, segons es reconeix en les memòries anuals de l'actuació del Síndic, en la mesura que aquest dret engloba totes les actuacions irregulars de les administracions, ja siguin respostes o notificacions endarrerides o irregulars, dilacions indegudes en la resolució dels procediments o bé la mala prestació de serveis públics, actuacions respecte les quals els particulars no poden interposar recursos administratius ni judicials, ja que no constitueixen vicis del procediment ni causes de nul·litat. A més, cal tenir en compte que la tutela d'aquest dret és una competència que recull gairebé tots els ombudsmen europeus i d'altres països.

En darrer terme, al Síndic li correspon també promoure la conciliació i exercir dins el seu àmbit funcions de mediació o de composició de controvèrsies. L'atribució de les funcions i competències que corresponen al Síndic veu la seva traducció en el títol V, que incorpora una regulació detallada dels diferents procediments, en precisa els requisits de forma i procediment i dota, d'aquesta manera, l'actuació del Síndic d'un règim jurídic precís com a element de garantia i de seguretat jurídica per a les persones que s'hi adrecen i per a les administracions i altres entitats que són objecte de supervisió.

## 3. Regulació detallada de la tramitació dels procediments

Es diferencien quatre tipus procedimentals diferents. Primerament, els procediments de queixa i les sol·licituds d'actuacions d'ofici; en segon lloc, els procediments de recerca; en tercer terme, els procediments de conciliació, mediació i composició de controvèrsies, i en darrer lloc, sota la referència a altres procediments, es preveu la sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, les auditories i inspeccions internes i els estudis generals i informes.

Destaquen les diverses fórmules de concertació que el Síndic pot proposar als subjectes de la seva actuació a fi de facilitar la resolució del procediment mitjançant la conciliació, la mediació i la composició de controvèrsies. D'aquesta manera es reforça la tasca de la persona conciliadora, mediadora o componedora de controvèrsies del Síndic de Greuges, alhora que es preveu que pugui impulsar la interlocució amb les administracions, organismes, empreses i persones objecte de la seva supervisió, donant prioritat a la solució pactada dels conflictes.



D'altra banda, en el títol IV es regula la forma i el caràcter de les actuacions del Síndic, en concret s'hi preveu la tramitació telemàtica de les queixes, sol·licituds, comunicacions i consultes; la gratuïtat dels procediments; la reserva i protecció de dades que regeixen les seves actuacions; la intangibilitat dels terminis administratius i judicials, en tant que les actuacions del Síndic no alteren els terminis fixats en els procediments administratius i judicials per a l'exercici de les accions que corresponguin i la continuïtat de les seves actuacions, més enllà de les legislatures. Cal tenir en compte que la gratuïtat, la celeritat, l'antiformalisme i la publicitat són elements característics de l'actuació dels *ombudsmen*, en termes generals.

#### 4. Estatut del Síndic o Síndica de Greuges

El títol II de la Llei regula l'estatut jurídic del Síndic o Síndica de Greuges, tal com preveu l'Estatut d'autonomia, que ha de fer la norma reguladora de la institució i n'ha d'establir les condicions d'elegibilitat i les causes d'incompatibilitat, el procediment d'elecció, la presa de possessió, el mandat i l'obligatòria declaració d'interessos. L'article 8 de la Llei preveu expressament que la síndica o el síndic ha de ser escollit per una majoria de tres cinquenes parts, en una sessió del Ple del Parlament convocada amb aquesta única finalitat. Malgrat això, no s'esmenta de forma expressa que és un alt comissionat parlamentari; el seu nomenament reforçat li confereix aquesta naturalesa.

Destaca l'allargament del mandat que amb aquesta nova regulació és de nou anys, respecte del mandat establert pel règim anterior, de cinc anys. S'equipara el seu mandat al d'altres membres d'òrgans constitucionals i estatutaris com els membres del Tribunal Constitucional o els consellers del Consell de Garanties Estatutàries.

Es preveu però, de forma expressa, que el síndic o síndica de greuges no podrà ser reelegit per al mandat immediatament posterior. Amb aquest impedi-



Detall de la façana del nou edifici del Síndic de Greuges de Catalunya  
Foto: Greg Goodwin

ment d'exercir dos mandats consecutius es reforça la independència de la institució, que desenvoluparà el seu mandat durant un període molt més ampli i, d'aquesta manera i amb caràcter general, s'allunya el termini de mandat de les legislatures. D'altra banda, amb la no reelecció per a un mandat posterior, es garanteix el relleu en la persona que exerceix el càrrec.

Una altra diferència notable respecte la Llei anterior és que s'impedeix, a través de la disposició modificativa segona de la Llei, que el mateix Parlament pugui revocar el mandat del Síndic, i deixa sense efecte la regulació que estableix aquesta possibilitat, a més d'enfortir així, de nou, el grau d'independència i d'autonomia de la institució. La norma a la qual es fa referència és l'article 3 de la Llei 14/2005, de 27 de desembre, sobre la intervenció del Parlament de Catalunya en la designació de les autoritats i els càrrecs de designació parlamentària.

Dins d'aquest mateix títol es regulen les prerrogatives, les garanties, el tractament i el protocol, les causes de cessament i suspensió i el procediment per a la suspensió i l'exercici de les funcions en aquest supòsit, tots aspectes que es regulen amb detall. El Síndic de Greuges, com ja s'ha assenyalat, disposa d'importants elements definidors que reforcen la seva posició d'independència funcional i d'imparcialitat en relació amb la resta de poders i institucions de la comunitat autònoma, com són la seva autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària. Es duu a terme una regulació molt més detallada que amb el règim anterior, que fa un èmfasi especial en la seva independència, garantida amb la inamobilitat, autonomia i inviolabilitat per les opinions expressades en exercici de les seves funcions, l'estatut personal sota reserva de llei.

## **5. Atribució de la condició d'autoritat catalana per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants**

La Llei del Síndic de Greuges li atribueix, en l'article 1, la condició d'autoritat catalana per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants i desenvolupa aquesta atribució en el títol VIII, en els articles 78 i següents de la Llei, de conformitat amb el Protocol facultatiu de la Convenció de les Nacions Unides contra la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants, adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 18 de desembre de 2002, ratificat per Espanya el 4 d'abril de 2006 i a l'empara, tal com preveu el preàmbul de la Llei expressament, de l'article 196.4 de l'Estatut, que encomana a la Generalitat que, en l'àmbit de les seves competències, adopti les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals.

El Protocol preveu un sistema de prevenció de la tortura basat en la realització de visites programades i sense avís previ als llocs on es trobin persones privades de llibertat, un sistema que es basa en dos mecanismes. En primer lloc, es crea un nou òrgan internacional, el Subcomitè per a la Prevenció de la Tortura de les Nacions Unides i, en segon lloc, es preveu l'obligació dels Estats d'establir o designar, de forma complementària al seu propi mecanisme de prevenció, mecanismes nacionals, que poden ser un o més d'un, tot respectant el principi de llibertat de forma, d'autonomia organitzativa i de procediment de cada Estat membre a l'hora de configurar-lo. El mateix Protocol, en l'article 17, indica que cada Estat membre ha de mantenir, designar o crear, com a molt tard un any després de l'entrada en vigor del Protocol o de la seva ratificació o adhesió, un mecanisme nacional de prevenció o diversos. Aquests mecanismes han d'estar dotats d'independència funcional i orgànica i han d'estar integrats per persones expertes amb les aptituds professionals i coneixements requerits.

És, doncs, d'acord amb aquestes previsions que s'atribueix al Síndic de Greuges la condició d'autoritat catalana per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants. La Llei es remet al Protocol a l'hora d'establir les competències que el Síndic exerceix com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants, de manera que el Síndic ha d'exercir les competències que el Protocol atribueix als organismes corresponents de cada Estat.

L'atribució de la condició d'autoritat per a la prevenció de la tortura al Síndic es fonamenta en la similitud de les funcions atribuïdes pel Protocol als mecanismes nacionals de prevenció amb les atribucions pròpies del Síndic, com a comissionat per a la vetlla i defensa de drets i llibertats. S'evita d'aquesta manera crear una nova institució a la qual correspongués únicament aquesta funció, evitant duplicitats en l'exercici de funcions de naturalesa similar. Tenint en compte l'àmplia experiència del Síndic de Greuges



en la defensa de drets i en l'exercici de funcions de supervisió, esdevé la institució adequada per exercir les funcions d'autoritat de prevenció de la tortura a Catalunya, sens perjudici de dotar-lo dels equips necessaris per exercir les noves funcions, en concret l'equip de treball del Síndic de Greuges per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants i el Consell Assessor, que té per funció assistir i assessorar el Síndic en les funcions que li corresponen com a autoritat.

El seu àmbit d'actuació s'estén a tots els espais en què es trobin persones privades de llibertat, siguin instal·lacions o centres localitzats a Catalunya o mitjans de transport que transcorrin pel seu territori, si aquests espais depenen de les administracions, els organismes i les empreses i persones a què fa referència l'article 78.1 de l'Estatut.

Així, de la mateixa manera que es preveu en l'article 3.2 de la Llei, per a la defensa i protecció dels drets i llibertats, s'estableix que per a l'exercici de les funcions que li corresponen com a autoritat en els espais que siguin de titularitat estatal i a fi de coordinar l'actuació amb l'autoritat estatal competent, haurà de promoure la signatura d'un conveni de col·laboració amb l'Estat per exercir les funcions. D'acord amb la recentment aprovada Llei orgànica 1/2009, de 3 de novembre, complementària de la Llei de reforma de la legislació processal per a la implantació de la nova oficina judicial, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, del poder judicial, l'autoritat d'àmbit estatal competent és el Defensor del Poble.

L'article 71 estableix que el Síndic com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura pot visitar periòdicament els espais on es troben les persones privades de llibertat, fer recomanacions a les autoritats competents i formular propostes i observacions sobre els avantprojectes de llei en aquesta matèria, així

**L'article 71 estableix que el Síndic com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura pot visitar periòdicament els espais on es troben les persones privades de llibertat, i fer recomanacions a les autoritats competents**

com exercir qualsevol altra funció atribuïda pel protocol facultatiu. Els articles 72 i 73 regulen, amb detall i de forma expressa, que el Síndic, com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura, té accés a la informació i pot entrevistar les persones privades de llibertat. Aquestes facultats no només es regulen en correspondència amb les previsions del protocol facultatiu, sinó també com una garantia més per poder exercir de manera incontrovertida funcions d'una importància tan significativa.

Cal tenir present que aquestes funcions s'exerceixen davant les autoritats administratives corresponents, en els centres on hi ha persones privades de llibertat, que no només s'estén a centres penitenciaris o tutelars, sinó també a centres sanitaris i centres d'acollida de menors. És necessari tenir en compte l'àmplia definició que fa el protocol del concepte *privació de llibertat*, que entén que és qualsevol forma de detenció o d'encarcerament o custòdia d'una persona, per ordre d'una autoritat judicial o administrativa o d'una altra autoritat pública, en una institució pública o privada de la

qual no pugui sortir lliurement. D'altra banda, en l'article 75 es preveu la relació de col·laboració entre el Síndic de Greuges i el Subcomitè per a la Prevenció creat pel protocol facultatiu, d'acord amb el que estableix l'article 20.f) del mateix Protocol.

Així doncs, el legislador català ha optat per formular una regulació de detall de les atribucions que corresponen al Síndic com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura de conformitat amb les previsions del Protocol, a diferència del legislador estatal, que ha designat el Defensor com a mecanisme nacional de prevenció sense entrar a regular l'àmbit o les potestats que li corresponen com a tal, de manera que les seves competències seran exercides per aplicació directa del Protocol facultatiu.

La Llei preveu en el capítol II d'aquest títol VIII, dedicat a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels inhumans o degradants, la regulació de l'equip de treball del Síndic en l'exercici d'aquestes funcions, i en el capítol III, la regulació del Consell Assessor del Síndic per a la prevenció de la tortura i altres penes o tractes cruels, inhumans o degradants i estableix que els seus membres han de ser escollits pel Parlament per a un mandat coincident amb el del Síndic o Síndica de Greuges. Es compon de dotze membres, dos d'escollits entre les persones proposades pels col·legis professionals d'advocats i dos, pels col·legis professionals en l'àmbit de la salut; quatre, per les organitzacions no governamentals de defensa dels drets humans, especialment aquelles que treballen en l'àmbit de prevenció de la tortura; dos, pels centres universitaris de recerca en matèria de drets humans, i dos professionals amb experiència en aquest àmbit.





El ple de Parlament va aprovar la nova Llei del Síndic de Greuges el mes de desembre passat  
Foto: Parlament de Catalunya/Xavier Prat

## 6. Altres aspectes per destacar: els adjunts, la nova organització interna i les relacions de col·laboració

El títol III de la Llei del Síndic regula la figura dels adjunts i adjuntes i n'estableix l'estatut amb les condicions d'elegibilitat, el nomenament, el règim jurídic, les garanties i el seu cessament, que coincideix en garanties i incompatibilitats amb les del Síndic o Síndica. Està prevista la creació de l'adjunt o adjunta general i l'adjunt o adjunta per a la defensa dels drets dels infants i dels adolescents i les adolescents i s'obre la possibilitat que, per acord de la Comissió del Síndic, i a proposta del Síndic o Síndica, se'n puguin crear d'altres de sectorials. Destaca com a novetat, doncs, la creació potestativa dels adjunts o adjuntes sectorials, tenint en compte que amb el règim anterior únicament estava prevista la figura de la persona adjunta per a la defensa dels drets dels infants i la possibilitat de nomenar un adjunt o adjunta auxiliar, a designació del Síndic o Síndica, i amb la conformitat prèvia de la Comissió del Síndic.

D'altra banda, el títol X de la Llei regula l'organització i el règim intern, en què es preveu la potestat reglamentària del Síndic per aprovar el Reglament d'organització i règim intern de la institució i determinades previsions sobre l'estructura organitzativa i els mitjans personals, sobre el pressupost, el règim retributiu del Síndic o Síndica i del personal al servei de la institució i el règim jurídic pel que fa a la comptabilitat, despeses, pagament i adquisició de béns i drets.

Amb les previsions del títol VI, relatives al deure de col·laboració amb el Síndic de Greuges dels subjectes supervisats, es recull el que estableix el text estatutari en l'article 78.5 quan regula l'obligació de col·laborar que tenen les administracions públiques i altres entitats i persones que estan subjectes a la seva actuació. El règim de col·laboració implica subministrar informació i documentació i facilitar l'accés als espais per obtenir la informació necessària. S'introdueixen també previsions relatives a la recerca de persones al servei de les administracions o de les entitats vinculades i la possibilitat de subscriure acords per crear marcs de col·laboració i de comunicació mútua amb els subjectes sotmesos a supervisió del Síndic.





Destaquen les previsions que incorporen l'article 59 i 60 de la Llei. La primera recull la possibilitat que el Síndic sol·liciti la col·laboració de l'Administració general de l'Estat a Catalunya en les actuacions que dugui a terme en exercici de les seves competències. La segona estableix que les administracions, organismes, empreses i persones que siguin objecte d'una investigació d'una institució, en l'àmbit estatal o de la Unió Europea, ho han de comunicar al Síndic. De conformitat amb el que ha establert el Consell de Garanties Estatutàries en el dictamen emès en relació amb la Llei del Síndic, en la seva fase de projecte, aquesta obligació de comunicar al Síndic les investigacions del Defensor o d'altres institucions anàlogues que recau sobre el subjecte investigat, s'ha d'interpretar com un deure de col·laboració amb el Síndic que no comporta, però, una conseqüència jurídica, en cas que sigui inobservat.

En darrer terme, en aquest mateix títol es descriuen també els supòsits en què es considera que hi manca col·laboració i obstaculització a les actuacions del Síndic i les actuacions que es poden dur a terme davant l'incompliment de les resolucions del Síndic, després d'haver-ne acceptat els suggeriments o les recomanacions. Com a clàusula de tancament es preveu que les actuacions d'incompliment puguin incórrer en responsabilitat penal, d'acord amb la legislació vigent, donant-ne trasllat al Ministeri Fiscal. Com a mecanismes de garantia es regulen una sèrie de mesures en cas que els subjectes supervisats no proporcionin la informació o la documentació sol·licitades, entre les quals es preveu la personificació del Síndic en la dependència administrativa o la publicitat d'aquesta manca de col·laboració en l'informe anual que la institució ha de presentar al Parlament de Catalunya.

El títol VII regula les relacions del Síndic amb el Parlament i estableix de forma detallada el contingut de l'informe anual, la possibilitat de presentar informes monogràfics de caràcter extraordinaris i les compareixences del Síndic o Síndica davant la Comissió del Síndic del Parlament.

En darrer terme, destaquen també les previsions del títol IX relatives a les relacions institucionals i de projecció exterior del Síndic, en què s'estableix de manera expressa la relació de col·laboració amb el Defensor del Poble, col·laboració perfectament compatible, tal com assenyala el preàmbul de la Llei, amb el respecte als àmbits competencials respectius. Així mateix s'estableix també la necessitat de col·laboració mútua entre els defensors locals i el Síndic i es regulen les relacions de col·laboració amb l'Administració de justícia i amb el Ministeri Fiscal. De la mateixa manera, es preveu que el Síndic pot establir relacions de col·laboració tant amb organismes públics com privats que vetllen per garantir el lliure exercici dels drets i llibertats, i participar en organitzacions internacionals amb finalitats afins a les seves i que tinguin per objecte la promoció de la figura dels *ombudsmen* i la defensa i promoció dels drets i llibertats i del principi de bona administració, aspecte, com hem vist, molt potenciat amb aquesta nova Llei.



La seu del Síndic de Greuges de Catalunya està al passeig de Lluís Companys, número 7, de Barcelona  
Foto: Greg Goodwin

## 7. Conclusions i noves perspectives de futur

El Síndic de Greuges necessitava una nova regulació per adaptar-se al text estatutari i que recollís les principals necessitats i adaptacions fruit de l'experiència de més 25 anys d'exercici de les funcions. Amb aquesta norma nova es consoliden i amplien les atribucions d'una institució cabdal en el sistema institucional català, dotat, com ha estat fins ara, de prestigi i de reconeixement públic, com una mostra més de la institucionalització de la democràcia i de la garantia dels drets i llibertats de les persones a Catalunya.

Després de la necessària adaptació de les seves atribucions i amb el repte que suposa l'àmbit ampliat d'actuació i les noves funcions com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura, la institució del Síndic de Greuges es troba dotada, amb aquesta nova Llei, de les eines que li eren indispensables per afrontar els anys venidors i les noves necessitats que presenta el nostre context actual.

Amb els anys, la necessitat de tutelar, garantir i vetllar pels drets i llibertats de les persones ha esdevingut un dels fins que més rellevància adquireixen per avançar cap a una societat rica en valors i socialment avançada. Només cal parar atenció a les necessitats de la nostra cultura per veure que la tutela i la garantia dels drets és i ha de continuar essent un dels objectius fonamentals de les societats modernes i avançades. El Síndic és, doncs, una peça clau per contribuir en l'assoliment d'aquest objectiu i la forma renovada d'actuació i els nous mecanismes que li atribueix aquesta Llei, amb la confiança de les persones, una eina principal per aconseguir-lo.

### Rafael Ribó renova per nou anys el càrrec de Síndic de Greuges de Catalunya



**Rafael Ribó és oficialment síndic de greuges de Catalunya des de l'1 de març passat, dia en què va prometre el càrrec en un acte encapçalat pel president del Parlament, Ernest Benach, i en presència del president de la Generalitat, José Montilla. Ribó, reelegit per un mandat de nou anys, va exposar davant la mesa del Parlament la seva voluntat de "vetllar per l'observança i el compliment de la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya" i exercir, d'acord amb la seva consciència i amb honor, el càrrec de síndic de greuges, que ocupa des del juliol de 2004.**

El síndic va destacar durant el seu discurs "l'honor que el Parlament l'hagi elegit síndic de greuges en el marc d'un nou estatut i amb una nova llei" i va avançar que les prioritats de futur de la institució són abordar "els nous reptes econòmics amb algunes administracions públiques amb dificultats per respondre a les necessitats socials, la necessitat de cohesió o el tractament dels nous immigrants".

A l'acte hi va haver la presència de personalitats destacades de l'àmbit polític i jurídic, com el defensor del poble, Enrique Múgica; la presidenta del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Maria Eugènia Alegret; la fiscal en cap, Teresa Compte; el vocal del Consell General del Poder Judicial, l'exdiputat Ramon Camp, i el director de l'Oficina Antifrau, David Martínez Madero, entre d'altres.

Rafael Ribó, nascut el 10 de maig de 1945, va ser l'únic candidat proposat pels grups parlamentaris i el ple del Parlament el va reelegir el 10 de febrer passat per 117 vots a favor, tres en contra i tres abstencions. Ribó és el tercer síndic de greuges de Catalunya. El primer va ser Frederic Rahola, que, elegit el 1984 i reelegit el 1989, va ocupar el càrrec fins a la seva mort, el 23 de novembre de 1992. Anton Cañellas el va succeir el febrer del 1993, i el 1998 va ser reelegit per a un segon mandat de cinc anys, que es va allargar fins el juny de 2004.

Poc dies després que la Cambra el reelegís, Rafael Ribó va presentar al president del Parlament l'informe del treball elaborat per la institució al llarg de l'any 2009, exercici durant el qual el Síndic va atendre 28.504 persones en 24.960 actuacions, de les quals 5.941 derivaven de queixes, 105 eren d'ofici i 18.914, consultes. El síndic va alertar, durant la presentació de l'informe de 2009, de "l'increment de queixes relacionades amb els ajuts socials en època de crisi" i va fer una crida perquè "s'accentuin les prioritats per evitar l'exclusió social".

# Llei de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis

## **Olga Lanau**

Directora general de Prevenció, Extinció d'Incendis i Salvaments

Després d'un llarg procés de reflexió interna, d'elaboració de l'avantprojecte i de diàleg i de discussió per arribar a tenir la millor regulació possible, ja tenim la Llei de prevenció i seguretat en matèria d'incendis.

Aquest és un projecte que es va encetar ara fa uns tres anys i que és el primer d'aquestes característiques a l'Estat espanyol. La realitat social i el desenvolupament dels últims anys han permès evolucionar positivament en molts aspectes industrials, urbanístics, tecnològics, d'infraestructures, etc. Aquesta evolució, amb elements positius indubtables, té, a la vegada, una característica també evident, els factors de risc per a la població, els béns o el medi ambient.

La nostra societat ha de ser cada cop més conscient que és imprescindible conèixer i gestionar els riscos associats a aquest desenvolupament i, entre aquests, hi ha el risc d'incendi, que es presenta en diversos contextos, que té orígens diversos i que sovint té efectes devastadors, com malauradament hem pogut constatar aquest estiu.

Aquesta norma s'insereix en un context normatiu ampli i complex, amb normes tan significatives com l'Estatut d'autonomia de Catalunya; lleis i decrets estatals que regulen elements importants en relació amb els incendis, com ara el Codi tècnic de l'edificació, la Llei d'indústria, la Llei d'ordenació de l'edificació, el Reglament de seguretat contra incendis en els establiments industrials, el Reglament de les



Aquesta norma clarifica el procediment que ha de permetre assolir els objectius en matèria de prevenció i seguretat en cas d'incendi

Foto: Jordi Garcia/Bombers de la Generalitat



instal·lacions de protecció contra incendis, i també lleis i reglaments catalans, com la Llei de regulació dels serveis de prevenció, extinció d'incendis i salvaments, la Llei de protecció civil, el Decret sobre condicionants urbanístics i de protecció contra incendis en els edificis, etc.

Però l'origen i, a la vegada, la raó per la qual es posa en marxa aquesta norma és la clarificació del procediment que ha de permetre assolir els objectius en matèria de prevenció i seguretat en cas d'incendi. Fins ara existia una llei, la Llei d'intervenció integral de l'Administració ambiental, que establia un únic procés per realitzar aquesta acció preventiva i de seguretat. Ara, però, s'ha aprovat una nova normativa ambiental que, a més de recollir totes les qüestions pròpiament dites en relació amb la matèria, desvincula el control de la prevenció i seguretat en cas d'incendis del control ambiental.

Calia, doncs, trobar un nou marc legal que regulés i ordenés les actuacions que s'havien de seguir, i és aquesta llei la que determina aquest marc procedimental.

## Objectius i contingut bàsic de la Llei

Aquesta norma amb rang de llei desenvolupa fonamentalment els continguts següents:

**Determinar la distribució de competències** en relació amb la prevenció i la seguretat en matèria d'incendis. L'Estatut d'autonomia ha configurat una distribució competencial en la que tant l'Administració municipal com la de la Generalitat de Catalunya tenen competències en la matèria. Per tant, era imprescindible delimitar i explicitar l'abast de la competència de cadascuna de les administracions competents, per tal de donar seguretat jurídica a tota la ciutadania i agents que intervenen en aquest tipus de procés.



Així, s'estableix que l'Administració de la Generalitat és la competent per:

- Dissenyar el sistema de prevenció i seguretat en matèria d'incendis a Catalunya.
- Desenvolupar normativament el sistema de prevenció i seguretat en matèria d'incendis.
- Dur a terme la intervenció administrativa que, d'acord amb aquesta Llei i la resta de normativa en matèria d'incendis i seguretat pública, correspon a l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
- Autoritzar i controlar les entitats col·laboradores de l'Administració en l'àmbit de la prevenció i la seguretat en matèria d'incendis.
- Supervisar el sistema de prevenció i seguretat en matèria d'incendis.

D'altra banda, es regula el contingut de la competència de prevenció d'incendis i de verificació de les condicions de seguretat dels municipis tenint en compte que, en determinades instal·lacions, infraestructures i edificis, la competència del control preventiu i de verificació es reserva a l'Administració de la Generalitat, que l'exerceix a través del departament competent en matèria de prevenció i extinció d'incendis i, en conseqüència, a través, fonamentalment, del cos de bombers de la Generalitat de Catalunya.

**Determinar les normes que regulen les condicions de seguretat** en cas d'incendi, un sistema normatiu propi. Per fer-ho, s'estableixen tres mecanismes diferenciats:

- Els reglaments tècnics, de compliment obligat, que tenen com a finalitat establir les condicions de seguretat.
- Les instruccions tècniques de treball que, també amb caràcter reglamentari, són molt més detallades que els reglaments.
- I, finalment, les guies tècniques de referència que, sense tenir un caràcter normatiu, tenen per objecte donar criteris interpretatius i, per tant, són eines que han de facilitar la tasca de tots els professionals d'aquest entorn.

**Determinar el règim d'intervenció administrativa.** Aquesta intervenció ocupa una bona part de l'articulat de la Llei i estableix tres fases diferenciades: en primer lloc, el control preventiu en la fase de projecte; en segon lloc, la verificació de les condicions de seguretat en el moment immediatament anterior a l'inici d'una activitat o a la posada en funcionament d'un establiment o infraestructura, i, en tercer lloc, el control posterior.

**La norma ha previst un sistema d'intervenció a posteriori, un cop iniciada l'activitat, que ha de permetre controlar el compliment habitual de la normativa en matèria de seguretat contra incendis**

Especialment innovador és el control posterior: la norma ha previst un sistema d'intervenció a *posteriori*, un cop iniciada l'activitat, que ha de permetre controlar el compliment habitual de la normativa en matèria de seguretat contra incendis. Per fer-ho, s'ha instituit un règim d'inspecció que permet desenvolupar una tasca de control amb un doble objectiu: d'una banda, per sensibilitzar de la necessitat de complir amb la normativa de seguretat en cas d'incendi, i, de l'altra, per garantir una situació administrativa eficaç en la detecció i la intervenció dels casos d'incompliment. Com no podia ser d'altra manera, aquest règim d'inspecció va acompanyat també d'un règim sancionador específic, i tant en les inspeccions com en les possibles sancions s'ha regulat de manera detallada qui pot fer les inspeccions, com en seran les actes, els drets i els deures dels particulars, el règim de correcció dels incompliments i les possibles mesures cautelars que caldrà adoptar, així com les faltes i les sancions derivades.

D'altra banda, es regula també la possibilitat de **participació de les entitats col·laboradores** de l'Administració en l'àmbit de la prevenció i la seguretat en matèria d'incendis. Se'n reconeix el paper però se n'acota la possible col·laboració, atès que poden realitzar tasques en les fases de control preventiu i verificació de les condicions, però no en el règim d'inspecció. També es regula un règim transitori per a les entitats que fins ara havien col·laborat en aquest àmbit en els procediments d'autorització establerts a través de la Llei d'intervenció ambiental.

Es difícil entrar en més detall sobre la Llei sense reproduir exactament el seu contingut, però abans de finalitzar voldria fer un esment especial al que la Llei regula en l'inici: l'àmbit d'aplicació i el principi bàsic de la prevenció i la seguretat en matèria d'incendis.





La norma ha d'aplicar-se en tots els establiments, les activitats, les infraestructures i els edificis situats en el territori de Catalunya que puguin generar una situació de risc  
*Foto: Josep Maria Masachs/Bombers de la Generalitat*

Atès que la Llei té per objectiu configurar un sistema que permeti garantir uns nivells elevats de seguretat a Catalunya, la norma és d'aplicació a tots els establiments, les activitats, les infraestructures i els edificis situats en el territori de Catalunya que puguin generar una situació de risc. Per tant, no és important qui la promou o si la iniciativa és pública o privada; tothom hem de complir amb el que la norma determina i, per tant, totes les activitats abans esmentades requereixen els controls establerts.

Però, d'altra banda, deia que és important parlar del principi bàsic: la responsabilitat. La prevenció i la seguretat en matèria d'incendis no són només multidisciplinàries, sinó que incumbeixen a tota la població, a totes les entitats públiques i privades i a totes les administracions amb competències en aquesta matèria, i aquesta matèria tan específica és responsabilitat de tots aquells agents que, d'una manera o altra, intervenen en el procés de legalització i explotació d'aquestes activitats. Només amb l'assumpció d'aquesta responsabilitat aconseguirem de veritat minimitzar els riscos previs i posteriors en cas d'incendi.



## L'Europa de Lisboa, en marxa

### Lali Sandiumenge

Periodista

La presidència semestral espanyola estrena el nou marc institucional de la Unió Europea, que n'adapta el funcionament de 15 a 27 estats i reconeix per primer cop el pes de les regions amb poder legislatiu propi. Les prioritats són engegar la reforma institucional, recuperar l'economia, enfortir el paper de la UE al món i consolidar els drets dels ciutadans.

Una placa de marbre commemora a la capital portuguesa la firma del Tractat de Lisboa. Encastada en el paviment, a l'entrada del monestir dels Jerònims del barri de Belém, la trepitgen cada dia amb curiositat desenes de turistes que visiten la tomba de Vasco da Gama. Gravats sobre el marbre, hi ha els noms i les signatures dels caps d'Estat i de Govern i dels titulars d'Exteriors dels 27 estats membres de la Unió Europea que el van firmar, el 13 de desembre de 2007. El Tractat va entrar en vigor l'1 de desembre, vuit anys després que arrenquessin les negociacions per fer la UE "més democràtica, més transparent i més eficient".

Lisboa modifica els dos tractats comunitaris principals, el de la Comunitat Europea (CE) i el de la Unió Europea (UE), i posa en marxa una ambiciosa reforma institucional per adaptar la Unió de 15 a 27 estats. El Tractat substitueix i és hereu de la fracassada Constitució Europea de 2004, que es va retirar després de ser rebutjada en referèndum a França i Holanda. L'objectiu és agilitar els mecanismes institucionals i fixar les bases d'una Europa més democràtica i que actuï amb una sola veu al món.



Uns vianants miren la placa de marbre que commemora la firma del Tractat de Lisboa  
Foto: Lali Sandiumenge

Fruit, en part, de les accidentades ratificacions d'Irlanda, Polònia i Txèquia, l'entrada en vigor del Tractat ha coincidit amb la presidència semestral espanyola de la Unió Europea, la quarta des de l'entrada a la CE el 1986 (el juny es compleixen els 25 anys de la firma del Tractat d'Adhesió). Al govern de José Luís Rodríguez Zapatero li toca pilotar la UE durant sis mesos d'importància estratègica per a l'agenda europea durant els qual s'han de posar en marxa els mecanismes per aplicar bé les provisions de Lisboa.

"Espanya té la responsabilitat de fer avançar el procés de la manera més europeïsta possible, però no és fàcil, perquè el paper de Zapatero ha quedat limitat al de primer ministre de l'Estat membre que exerceix la presidència del Consell", subratlla el catedràtic d'Organització Econòmica Internacional de la Universitat de Barcelona, Francesc Granell, tot fent referència al fet que el president del Govern central ha de "cohabitar" per primer cop amb el nou president permanent del Consell Europeu, el conservador belga Herman Van Rompuy.



Manel Camós, director de la representació de la Comissió Europea a Barcelona  
Foto: Gregory Goodwin

José Luis Rodríguez Zapatero té menys protagonisme, però no per això menys feina. En total, la presidència ha programat al voltant de 3.000 reunions, de les quals 350 se celebren a Espanya i, 26, a Catalunya -Barcelona acull dues cimeres i quatre reunions ministerials. A més de Lisboa, la presidència s'ha fixat tres grans prioritats: la recuperació econòmica i la generació d'ocupació; la consolidació dels drets dels ciutadans, i l'enfortiment del paper de la UE al món. Junta-ment amb això, s'ha proposat impulsar els avenços socials, sobretot en l'àmbit del medi ambient, la igualtat de gènere i la lluita contra la violència masclista.

Conscient que cal aprofitar el moment en què l'Estat està centrat en Europa, el Govern català va elaborar un document de contribució a la presidència que recull les seves propostes en àmbits com l'ocupació, el transport, la immigració o l'energia. Anna Terrón, secretària per a la Unió Europea i delegada del Govern davant de la UE fins al 2 de març passat, quan va ser substituïda per Albert Moreno, destaca, entre les prioritats catalanes, la posada en marxa de la Unió pel Mediterrani –la secretaria de la qual es va inaugurar a Barcelona el març– i el desenvolupament de l'anomenada Estratègia 2020 per a un creixement econòmic sostenible, que ha de substituir la fracassada Estratègia de Lisboa 2000.

"L'estratègia futura de creixement i d'ocupació és molt important. Som un país amb un teixit empresarial molt determinat, i la nostra obsessió és que les polítiques i els fons d'innovació i de recerca arribin també a la petita i mitjana empresa, que són les que creen l'ocupació a Europa", afirma.

**S'han fixat tres grans prioritats: la recuperació econòmica i la generació d'ocupació; la consolidació dels drets dels ciutadans, i l'enfortiment del paper de la UE**



## Més eficiència, més democràcia

Amb l'objectiu de fer la Unió més eficaç i més democràtica, Lisboa reforma els procediments de presa de decisió en el Consell de Ministres i reforça els poders del Parlament Europeu. "Malgrat la complexitat europea, el Tractat de Lisboa simplifica les coses i fa que el procés de decisió sigui més àgil", sosté Manel Camós, director de la representació de la Comissió Europea a Barcelona.

El Tractat posa fi al complicat sistema de votació heretat de Niça i elimina la possibilitat que el veto d'un país pugui bloquejar una decisió. A partir de 2014, la unanimitat es reservarà només per als afers de política exterior, pressupostària i fiscal, i les decisions es prendran pel sistema de doble majoria: per aprovar alguna cosa, caldrà el vot favorable del 55% del estats membres que representin, almenys, un 65% de la població europea.

**El Parlament Europeu ha desafiat el Consell i la Comissió en més d'una ocasió. Ho va fer quan va rebutjar, el 2008, la directiva que hauria permès ampliar la jornada laboral de 48 a 65 hores setmanals**



Jaume Duch, portaveu del Parlament Europeu  
Foto: Stefano Buonamici

Per reforçar el control democràtic de la UE, el Tractat equipara l'Eurocambra, l'única institució que escullen directament els ciutadans, al poderós Consell. L'anomenat procediment de "codecisió" s'aplica ara a la quasi totalitat de les matèries (entre les noves, n'hi ha de tan importants com l'agricultura, l'energia, la immigració, la política regional o els fons estructurals). A més, el Parlament té la darrera paraula sobre els acords internacionals i el pressupost de la Unió, i pot demanar a la Comissió que posi en marxa una iniciativa legislativa.

"El Parlament Europeu té el mateix estatus que el Consell a escala legislativa i pressupostària, cosa que és molt important, perquè a través del pressupost es prioritzen les polítiques", explica el portaveu del Parlament Europeu, Jaume Duch. "L'agricultura i els fons regionals suposen el 80% del pressupost de la UE i, després de Lisboa, estan dins de les competències del Parlament".

Duch considera que l'antic clixé segons el qual la cambra europea no pinta res ha passat a la història des de fa temps i assegura que, de fet, té molta més independència que les seves homòlogues estatals i subestatal a l'hora de decidir: no depèn de les majories de suport o rebuig a un govern, cosa que pot donar lloc a sorpreses. "La Comissió i el Consell, per dir-ho d'alguna manera, no la poden controlar", subratlla. Tot i que en algunes votacions ha funcionat la disciplina de partit –com va ser el cas del vot de la majoria d'eurodiputats socialistes espanyols en la directiva de retorn dels sense papers–, el Parlament Europeu ha desafiat el Consell i la Comissió en més d'una ocasió. Ho va fer quan va rebutjar, el 2008, la directiva que hauria permès ampliar la jornada laboral de 48 a 65 hores setmanals o quan, el 2004, va forçar la retirada de la candidatura a comissari de Justícia i Llibertats de la primera Comissió Barroso del democratacristià italià Rocco Buttiglione, que havia considerat que la homosexualitat és "un pecat".



Amb l'entrada en vigor de Lisboa, el Parlament ha deixat clar que defensarà la seva autonomia. El febrer passat, el ple va exercir per primer cop el dret de sancionar els acords internacionals rebutjant el SWIFT, un acord provisional amb els Estats Units pel qual la Unió Europea li permetia l'accés a les dades bancàries dels europeus en nom de la lluita contra el terrorisme. El desafiament de l'Eurocambra tenia un motiu de fons –l'acord no donava prou garanties de privacitat i reciprocitat–, però també un de forma: el Consell de Ministres l'havia aprovat la nit abans de l'entrada en vigor de Lisboa per evitar el Parlament. Per Jaume Duch, el Consell va calcular malament: "No es va adonar que, en el Parlament Europeu, no només hi havia una majoria en contra de l'acord, sinó també una majoria que creia que aquesta era una prova de foc postLisboa i que no podien fer prevaler la importància de la cooperació amb els EUA i perdre una primera batalla".

## El control de la subsidiarietat

A banda de la complexitat del funcionament de les institucions comunitàries, un dels arguments dels que critiquen el "dèficit democràtic" de la UE és la nul·la capacitat de control de les assemblees estatals i regionals sobre les decisions que es prenen a Brussel·les. El Tractat de Lisboa hi posa solució i reconeix per primer cop el paper dels parlaments estatals en convertir-los en una mena de "guardians" de la subsidiarietat, el principi amb què la UE i els estats membres articulen i es distribueixen les competències compartides.

La paraula *subsidiarietat* no és un invent de l'argot comunitari, sinó del dret canònic catòlic. Tampoc no és un principi fonamental exclusiu de la llei europea, ja que figura en les constitucions d'alguns estats federals. Adoptat el 1992 en el Tractat de Maastricht, no va ser fins el 1997, en un protocol annex al Tractat d'Amsterdam, que se'n va detallar l'aplicació. La idea de cedir-ne el control als parlaments estatals va sorgir de la Convenció Europea que va redactar l'esborrany de la Constitució entre el 2002 i el 2003, una majoria de membres de la qual eren diputats estatals i europeus. "Per això Lisboa costa tant d'acceptar, al Consell, perquè és el primer cop que s'aprova una reforma que no es va escriure íntegrament entre els diplomàtics del Consell, sinó amb la participació majoritària de parlamentaris", subratlla Duch.

Tot i que *subsidiarietat* significa prendre les decisions tan a prop dels ciutadans com es pugui, en clau europea, les implicacions són ambigües: mentre que pels més euroescèptics vol dir que la UE només pot intervenir allà on és més eficaç, pels més europeistes vol dir que la UE ha d'intervenir en tot allò que fa millor que els estats per separat. "Jo crec que la subsidiarietat és un exercici en dues direccions", opina Terrón, "i ho dic perquè no poques vegades s'esgrimeix com una arma antieuropea".

La subsidiarietat, que van començar a invocar els països menys europeistes per por de perdre sobirania, s'ha convertit amb el temps en una eina important per potenciar i reclamar el paper de les regions amb poder legislatiu propi, agrupades des de 1997 en la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals d'Europa (CALRE), que representa 72 parlaments i més de 200 milions d'europeus.

Es calcula que al voltant de dues terceres parts dels actes jurídics de la UE són implementats per les autoritats locals i regionals, un percentatge que contrasta amb les dificultats per defensar els seus interessos a les institucions europees en les matèries que són de la seva competència. En el cas de l'Estat espanyol, les comunitats autònomes tenen presència en les reunions sectorials de la Comissió Europea des de la primera legislatura de José María Aznar –quan va governar amb el suport de CiU, el PNB i Coalició Canària– i des de 2004, amb Zapatero, en quatre formacions del Consell (Ocupació, Política Social, Sanitat i Consum; Agricultura i Pesca; Medi ambient, i Educació, Joventut i Cultura). Amb motiu de la presidència de torn, el Govern català ha demanat que les autonomies puguin representar l'Estat en aquestes quatre formacions i que la seva presència s'ampliï a totes les reunions del Consell.

## Governança multiescala

El Tractat de Lisboa reconeix el pes de les regions i inclou diverses referències a la dimensió regional de la UE. L'article 4 disposa que la UE ha de respectar l'autonomia regional i local. El 5 incorpora els poders regionals i locals en el principi de subsidiarietat i, en el protocol 2 sobre l'aplicació dels principis de sub-



sidiarietat i proporcionalitat, encarrega a la Comissió Europea tenir en compte l'escala regional i local en el marc de les consultes que ha de fer sobre un acte legislatiu. Per Terrón, Lisboa indica entre línies que cal anar cap a una governança multiescala, com propugna el Comitè de les Regions. "No hi ha cap altra Europa que la que conformem tots, i els objectius polítics europeus només reeixiran si tots ens en sentim copartípics", sentència.

L'anomenat sistema d'alerta ràpida (*early warning system*) que el Tractat posa en marxa per controlar la subsidiarietat obliga a la Comissió a remetre les propostes als parlaments dels estats, que, alhora, hauran de consultar les cambres regionals, si en tenen, sobre les matèries que les afectin. En total, els parlaments estatals tenen vuit setmanes per reaccionar i dir, en un dictamen motivat, si un projecte envaeix les seves competències. Podran retornar-lo a la Comissió perquè el revisi si s'hi oposen, almenys, un terç del total.



El president del Parlament de Catalunya, Ernest Benach, en l'última reunió del Comitè Permanent de la CALRE que va tenir lloc a Brussel·les (seu del Comitè de les Regions)  
Foto: Parlament de Catalunya

lament català, Ernest Benach, que també presideix el grup de treball sobre el principi de subsidiarietat de la CALRE, dóna als parlaments autonòmics un termini de quatre setmanes per pronunciar-se sobre les iniciatives legislatives europees però no considera la seva opinió vinculant. En cas que considerin que no s'ha respectat el principi de subsidiarietat, només podran recórrer davant del Tribunal de Justícia europeu via el Comitè de les Regions.

"L'arquitectura institucional europea és molt complexa i no facilita gens aquests mecanismes ni el paper del que, a escala europea, s'anomenen regions, i això fa que encara es basi molt en els estats", afirma, amb una certa frustració, Benach, que havia demanat sis setmanes de termini i que el dictamen autonòmic fos vinculant. "És una llàstima, perquè les competències que té Catalunya són moltes i moltes matèries són susceptibles de ser afectades o legislades per la UE".

A l'espera que el control de la subsidiarietat es posi en marxa, el Parlament català ha dut a terme tres proves pilots per valorar l'eficàcia del procediment. Encara no se sap ben bé com afectarà l'activitat parlamentària ni quins àmbits poden ser els més susceptibles de discussió, tot i que el medi ambient, la indústria, el comerç o el turisme es perfilen com els més probables. El que sí que s'ha decidit és que els diferents temes es discuteixin a les comissions parlamentàries sectorials i que el termini de les esmenes sigui molt acotat i únic. Per fer una tasca preventiva, Benach considera que el Parlament s'hauria de dotar d'una antena a Brussel·les equivalent a la que ja té el Govern.

El sistema té molts partidaris, però també molts detractors. "Serà un caos", sosté Francesc Granell, que va tenir diversos alts càrrecs a la Comissió Europea entre el 1988 i el 2002. "Calia fer-ho per raons polítiques, però serà un desastre des del punt de vista operatiu". Tampoc Carlos Bru, president del Consell Federal del Moviment Europeu, no l'aprova. A la jornada europea anual que va celebrar el Consell Català del Moviment Europeu al Parlament de Catalunya al final de gener, va alertar que podria donar peu a moltes situacions de bloqueig i posar en perill el funcionament de la UE. Per Manel Camós, en canvi, és un risc que cal córrer per "ser més transparents i donar la veu als actors" de la integració europea.

El procediment per articular-ho ja depèn d'una decisió interna de cada Estat. En el cas de l'espanyol, s'ha dut a terme reformant la Llei que regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea. La Llei, una de les més restrictives segons el parer del president del Par-

## Acostar Europa als ciutadans

Els ens subestats estan convençuts que si s'impliquen més en la construcció europea la Unió Europea s'acostarà més als ciutadans. Tot i que els sondejos amb què la Comissió pren el pols als europeus asseguren que els ciutadans de l'Estat espanyol són molt europeistes –segons el darrer Eurobaròmetre, el 64% consideren que és positiu formar part de la UE i dos de cada tres que ha beneficiat l'Estat– l'índex de participació a les eleccions europees segueix sent molt baix, especialment a Catalunya, on van votar només el 37,5% dels electors el juny de 2009, vuit punts per sota de la mitjana espanyola i sis de l'europea.

Lisboa posa en marxa un instrument innovador per reduir el distanciament amb els ciutadans i fer-los més participants de la integració europea. La Iniciativa Ciutadana Europea (ICE), el primer pas cap a la democràcia directa, preveu que un milió d'europeus –l'equivalent al 0,2% de la població de la Unió– d'un "nombre significatiu d'estats membres" puguin demanar a la Comissió Europea que proposi una normativa sobre un àmbit d'interès general.

Com en moltes de les altres provisions de Lisboa, l'abast de la ICE dependrà de com es desenvolupi i reguli. El nombre de signatures que calen és, de fet, proporcionalment inferior al que demanen normes similars de caire estatal o subestatal. Les 500.000 firmes que exigeix la Llei espanyola d'iniciativa popular equivalen a més de l'1% de la població i, les 50.000 de la catalana, al 0,67%. Les dificultats de l'europea poden sorgir quan es determini el nombre de països, la quantitat de signatures per estat membre i el procés i els terminis per recollir-les i autenticar-les.

La Comissió Europea va dur a terme recentment una consulta pública virtual en les 23 llengües oficials a través del seu web per recollir el parer dels particulars, les institucions, les entitats i les empreses europees sobre aquestes i d'altres qüestions i elaborar un projecte de reglament que pugui entrar en funcionament al principi de 2011. El govern català –a l'igual del de Canàries i de la Conferència de Presidents de Parlaments Autònoms (COPREPA)– va ser una de les institucions de l'Estat que hi va participar.

En la seva contribució, la Generalitat subratlla "el convenciment de l'absoluta necessitat d'articular unes eines que afavoreixin la participació ciutadana en els afers públics". Amb l'ànim de facilitar-ho, dona suport a la recomanació del Parlament Europeu que el nombre d'estats dels quals han de procedir les signatures sigui una quarta part dels 27 (un mínim de set, i no nou com proposa la Comissió) i que el nombre de signatures per estat membre equivalgui al 0,2% de la població. Discrepa amb la cambra europea pel que fa a la l'edat mínima dels signants, i aposta pels 16 contra els 18 anys generals, i proposa donar veu, també, als residents estrangers.

Desenvolupar la iniciativa ciutadana europea és responsabilitat també de la presidència espanyola, que voldria tenir el reglament enllestit el juny vinent. D'àmbits susceptibles de mobilitzar els ciutadans, n'hi ha molts, sobretot de caire social i mediambiental. El dret de morir dignament o acabar amb la doble seu del Parlament Europeu són alguns dels que sonen, com també està sobre la taula el reconeixement del català com a llengua oficial europea, un tema delicat darrera del qual s'amaga una part del descontentament dels catalans.

### + info

**Tractat de Lisboa:** [europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm)

**Presidència semestral espanyola:** [www.eu2010.es](http://www.eu2010.es)

**Iniciativa Ciutadana Europea:** [ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_es.htm)



Un dels reptes més importants del programa de la presidència espanyola és reforçar el paper de la UE en l'escena internacional, per a la qual cosa celebra un bon nombre de cimera bilaterals amb països tercers. Pel maig, a Madrid, està programada la cimera UE-Amèrica Llatina i el Carib i, pel juny, a Barcelona, la que donarà un impuls definitiu a la Unió pel Mediterrani.

En aquest sentit, és clau consolidar els dos càrrecs institucionals que crea Lisboa -el president permanent del Consell Europeu i l'alta representant per a la Política Exterior- i posar en marxa el nou Servei Europeu d'Acció Exterior, un veritable "ministeri" d'affers estrangers format per 3.000 funcionaris de la Comissió, el Consell i els estats membres, que transformarà les actuals delegacions de la Comissió als països tercers en una mena d'ambaixades de la Unió, però sense atribucions consulars.



Foto: Stefano Buonamici

El nou servei diplomàtic de la UE neix no sense polèmica. Els nomenaments del discret Van Rompuy i, especialment, de la desconeguda Catherine Ashton, com els dos rostres que han de donar visibilitat i coherència internacional a la UE costen de pair. Si Javier Solana havia estat ministre espanyol d'Exteriors i secretari general de l'OTAN abans de ser nomenat Mister PESC, el currículum de la seva successora és exigü en els idiomes i l'experiència diplomàtica i només sembla tenir a favor seu el fet que és dona, britànica i laborista, cosa que s'adequa als equilibris interns de la UE. Immune de moment a les crítiques, la fins ara comissària europea de Comerç Exterior sembla prendre's la tasca amb molta més calma que l'hiperactiu Solana. Posats a comparar, Ashton juga amb un avantatge: té un equip humà important, delegacions arreu del món i pressupost, cosa que el socialista espanyol no tenia.

# “Una presidència no canvia el rumb ni resol gaires problemes, però sí que orienta”



Entrevista a **Cristina Gallach**, portaveu de la presidència de torn espanyola de la UE

**Lali Sandiumenge**

Periodista

La periodista catalana Cristina Gallach (Sant Quirze de Besora, 1960) va ser durant quinze anys la portaveu i la mà dreta de Javier Solana. Hi va començar a treballar quan ell era secretari general de l'OTAN i el va seguir en ser nomenat alt representant per a la Política Exterior i de Seguretat Comú de la Unió Europea. Portaveu actual de la presidència semestral espanyola de la Unió Europea, el diari britànic *The Financial Times* la va escollir l'any passat com una de les trenta persones “més influents” de Brussel·les.

## **Cristina Gallach, dona influent a Europa. Li va sorprendre l'elecció?**

Per ser sincera, sí; no m'ho esperava [riu]. No m'havia adonat de l'impacte que es podria tenir després de tants anys de treballar. Em va sorprendre, sí. A Brussel·les, hi ha moltíssima gent, molts portaveus, molts lobbistes, tothom intenta influenciar a tothom.

## **En què pensa que va influir vostè?**

Penso que després de tant temps d'estar en contacte amb els periodistes, amb la gent del món dels *think tanks*, dels diplomàtics, els polítics, etc., no vull dir que sigui la persona més coneguda de Brussel·les, però sí que un dia em podia trucar el director de *The Financial Times* o el redactor d'una revista dels Balcans. La xarxa de contactes és molt gran. Suposo que és una mica això: són quinze anys d'estar en contacte amb gent que crea opinió i que està a primera línia de l'actualitat.

## **Quins moments destacaria d'aquests anys?**

El període de la guerra de Kosovo i el període de la guerra de l'Iraq, que va ser molt important perquè hi havia una divisió total de la Unió Europea i, lògicament, afectava molt la tasca que fèiem de crear posicions comunes de tots els països. També va ser molt important quan els francesos i els holandesos van votar en contra de la Constitució. En aquell moment era necessària i ens n'adonem ara, que estem com fa cinc anys enrere: si en aquell moment s'hagués pogut posar en marxa l'aplicació del Tractat Constitucional, probablement tot el que vivim ara seria diferent. Aquests van ser, potser, els moments més difícils. En el fons, tot el procés de construcció europeu és una acumulació, una evolució de la presència, de l'impacte i de la manera. Al principi ens dedicàvem als temes de veïnatge, dels Balcans, i al final, als grans temes d'estratègia, com la proliferació nuclear i les negociacions amb l'Iran, i tot això era perquè cada vegada hi havia més confiança, més interès i més ganes que la Unió Europea liderés aquests processos.

## **Ganes per part de qui?**

Dels països tercers, dels seus dirigents, dels organismes internacionals. A països com els Estats Units els interessava moltíssim que la Unió Europea estigués plenament implicada en les grans negociacions internacionals estratègiques, i això era perquè s'havia creat la confiança i els mecanismes. A vegades, des d'Europa ens adonem menys del fet que som influents i que la Unió Europea és important. Ens passa molt sovint, que els països tercers ens veuen com uns referents, com un conjunt de països que tenen unes actituds molt positives, i en canvi aquí ens costa més posar-les en valor.

**Vol dir que a fora s'és més europeista que els mateixos europeus?**

I tant!, n'estic absolutament convençuda. Des de fora, quan veuen un dirigent europeu que representa els valors i la manera que tenim de treballar, els interessa moltíssim i volen apropar-s'hi tant com puguin. Des de dintre, des de la Unió Europea, perquè els temes que es tracten impacten més el dia a dia, es perd una mica la perspectiva.

**Pensa que el Tractat de Lisboa evitarà la cacofonia?**

S'hauria d'intentar evitar-la, a poc a poc, costarà una mica. L'objectiu no és tant que parli només un, sinó que tots els que parlin ho facin amb el mateix missatge. I que hi hagi més visibilitat dels que són els principals líders de la Unió; això, lògicament, en detriment de les presidències rotatòries. Ara estem en aquest procés de construcció dels lideratges, i per a mi és molt més important no que només parli una persona o un dirigent, sinó que el que es parli estigui consensuat i reflecteixi la posició de tots.

**Com es pot fer això?**

A base de moltes ganes de voler arribar a acords. A base de moltes ganes de posar en comú les posicions pro voluntats de consens i a base, també, d'identificar que només junts avançarem. Això, que és molt fàcil de dir, és més difícil de fer. És un esforç de solidaritat i, alhora, també de començar a apartar els egoïsmes i les posicions nacionals, que tampoc no resoldran cap problema.

**No l'hauria d'haver fitxat Catherine Ashton, la nova alta representant de Política Exterior?**

No... Estic amb contacte amb els seus col·laboradors. A ella, l'he vista alguna vegada i hi he parlat breument. Però és lògic que tingui un equip diferent del que tenia en Javier Solana.

**Solana deixa una gran herència: que la veu d'Europa és reconeguda a tot arreu**

**Quina herència li deixa Solana?**

Primer, una visibilitat europea a tots els continents. Segon, una presència de la Unió en tots i cadascun dels grans conflictes i els grans desafiaments que s'han de resoldre conjuntament. No hi havia pràcticament cap conflicte ni cap problema internacional en el qual Europa no estigués representada i, tot això, gràcies a la voluntat europea de ser-hi i a les seves habilitats per fer-se un lloc. Això és una gran herència que es deixa, que la veu d'Europa és reconeguda a tot arreu. Espero que ella ho pugui continuar des d'on ho va deixar en Javier Solana, que, sens dubte ara ens n'adonem més perquè ho veiem en passat, ha fet una feina extraordinària.

**Ha deixat alguna assignatura pendent? Algun fracàs?**

Sens dubte, molts conflictes que no estan resolts i, sobretot, les ganes que s'hagués avançat més en el procés de pau al Pròxim Orient. Hem fet avenços, però hi ha hagut enrariments. La situació està millor en algun aspectes (per exemple, la governança palestina, malgrat que hi ha l'ocupació), però no hi ha una negociació de pau que realment ens porti a la solució en aquest moment. També hi ha una cosa positiva, una identificació de quins són els temes que s'han de resoldre per aconseguir la pau. És un pas que s'ha fet entre tots, entre els europeus i els americans, que han ajudat les dues parts a identificar-los.

**Hi pinta realment alguna cosa, la UE? Més del que sembla?**

Més del que sembla, sens dubte. L'Autoritat Palestina s'administra i s'organitza, malgrat l'ocupació, gràcies a l'ajuda europea, tant econòmica com política i, sobretot, també de seguretat. Les estructures de policia i de seguretat que en aquest moment controlen i ajuden l'organització del que ha de ser el futur Estat palestí són totes instruïdes pels europeus; això és fonamental. Per tant, hi pinta més; i, econòmicament, sens dubte que hi pinta. Si no hi hagués hagut la Unió Europea, després de les grans crisis de 2003, el 2004 i el 2005, pràcticament no quedaria res de l'Autoritat Palestina. I això val la pena posar-ho en valor. I quan es diu que Europa hi és per pagar, doncs és una de les nostres responsabilitats, també, i n'hem d'estar orgullosos, alguns altres ni tan sols paguen. Molts països àrabs, molts països del Golf, assumeixen molta menys responsabilitat que nosaltres, des d'un punt de vista financer i de suport polític. Per tant, és la nostra obligació i es fa i es compleix. Que es podria fer millor?, sens dubte, però realment és un pas fonamental que es du a terme.



**Deia abans que el nous càrrecs que crea Lisboa, el president Van Rompuy i l'alta representant, van en detriment del paper de la presidència de torn. En quin sentit?**

Jo no diria tant que van en detriment, sinó que la presidència rotatòria té menys visibilitat. És el que volíem, perquè el que volem és que hi hagi unes estructures de la Unió més sòlides. El procés de consolidació trigarà, sobretot perquè els dos responsables són menys coneguts i tot just comencen. El que ha de fer la presidència rotatòria és donar suport perquè aquestes estructures es consolidin, i em sembla que ho fa bastant bé.

**La presidència va començar amb mal peu, amb el problema del web, amb unes crítiques brutals, com la de *The Financial Times*, que la va qualificar d'"anodina"...**

Jo diria, més aviat, que són anecdòtiques. Em consta, per exemple, que la persona que va escriure l'editorial de *The Financial Times* tampoc no va fer un esforç d'informació; quan els responsables del diari van poder parlar amb membres del Govern espanyol van entendre millor la feina que es feia. Em

sembla que algunes editorials són una mica actes de periodisme lleuger. Altres coses han estat fruit de les casualitats i els errors, i és veritat que hi ha hagut un començament complicat. En el fons, una presidència no canvia el rumb ni resol gaires problemes, però sí que orienta. Estem a l'inici d'una nova fase, d'un nou Tractat, amb una crisi econòmica profundíssima, amb una necessitat de començar a treballar per a un període llarg. El que hem de fer nosaltres en sis mesos és reconduir això. Una presidència té tota una colla de qüestions per resoldre i gestionar. Algunes es comencen, però molt poques es poden acabar si no vénen començades ja per les presidències anteriors. Ara estem en una presidència que comença, comença pràcticament la legislatura del Parlament, ha començat la Comissió. Tot el que hi havia, d'alguna manera, estava acabat. Estem en una presidència que serà més d'arrencar que de tancar.

**Durant la presentació del president del Govern central, José Luis Rodríguez Zapatero, davant del Parlament Europeu, un diputat britànic li va retreure que abans d'arreglar les coses dels altres comenci per casa. És legítima la crítica?**

Jo crec que està absolutament fora de lloc. És com si diguéssim que la Gran Bretanya no pot dir gran cosa sobre la reforma financera perquè els bancs van fer un crac fa uns anys. És absurd. El que sí que és veritat és que hi ha un problema de credibilitat i que Espanya ha de tenir el màxim de transparència, ha de prendre unes mesures sòlides i ha de ser creïble a l'exterior. Espanya és un país que es percep com que ha fet un gran canvi en un període de temps molt curt. Ara estem en un moment de credibilitat baix per la crisi econòmica, sobretot per la qüestió de l'atur, i, per tant, hem de fer un esforç d'explicació i, sobretot, de presa de mesures sòlides. Ara bé, dir que Espanya no pot dirigir o compartir la direcció de les institucions europees per motius de la crisi interna no és veritat. En el fons, només sortirem de la crisi tots plegats; la crisi econòmica afecta a tothom, alguns més i altres menys.



Cristina Gallach, en un moment de l'entrevista  
Foto: Stefano Buonamici



### Què destacaria del programa de la presidència?

El més important probablement serà aprovar, en dues fases, el març i el juny, el que en diem el programa de la reforma de les estructures econòmiques i tot el que és l'Agenda 2020, una agenda per fer Europa més competitiva i incrementar la taxa d'ocupació, dotar-la d'unes estructures econòmiques per al segle XXI. És un programa ambiciós; l'objectiu és que hi hagi una colla de criteris bàsics i que s'obligui els estats a complir-los de la manera més ferma possible per reformar les economies. Després hi ha les qüestions que tenen a veure amb la ciutadania, com l'aprovació dels mecanismes de la Iniciativa Ciutadana Europea. Hem de prendre diverses decisions en l'àmbit de la protecció de les dones, i tot el vessant de les relacions exteriors, que es fa conjuntament amb la senyora Ashton i amb el president Van Rompuy. Però, en el fons, el que distingirà aquesta presidència serà posar en marxa les noves estructures, és a dir, que veurem de quina manera arrenca el nou Tractat al final d'aquest semestre.



Foto: Stefano Buonamici

### Què ha de fer en aquest sentit?

Sobretot, assegurar que es creï un lideratge dels nous representants sòlid i transparent. El Consell Europeu, que són els caps d'Estat i de Govern, es reuneix cada cop més i és qui ha de prendre les decisions des del punt de vista econòmic. Sobretot, doncs, que es vagi amb les decisions preparades, de manera que es permeti d'arribar a acords. A escala de representació exterior, que la UE tingui unes posicions relativament clares que permetin a la senyora Ashton que la veu d'Europa se senti. Són 27 països, i la feina de desenvolupar els consensos és lentíssima i extraordinàriament complexa. Els punts de partida a vegades són contraposats, i això és una de les coses que la presidència rotatòria, l'actual i les que vindran després, han d'intentar tirar endavant.

### La presidència té un programa ampli de trobades internacionals, però Barack Obama no visitarà finalment Espanya. Què ha passat?

Ha quedat claríssim per a tothom que Obama té moltíssims problemes interns, i que l'any passat va fer sis viatges a Europa i aquest any no té previst de fer-ne cap, excepte, potser, cap al final de la segona part de l'any. És una llàstima, perquè venir a Espanya tampoc no li ocupava gaire temps (un dia o dos, com a màxim), però jo penso que la mesura de la relació entre la Unió Europea i els EUA no pot venir donada per una reunió amb el president Obama. Hi ha moltíssims contactes amb l'Administració americana, a tots els nivells, i és una llàstima que no pugui venir, però tampoc no hem de pensar que perquè no vingui s'esfondrarà la relació amb els Estats Units.



### **Les relacions passen per un moment baix?**

No, no és així. Hi ha diverses coses que han passat i que són complexes. Per exemple, hi havia un mecanisme de transmissió de dades bancàries que hem hagut de parar, perquè el Parlament Europeu no ha donat suport a l'acord que s'havia fet. Això, als americans no els ha agradat. El Parlament Europeu ha dit que no, i s'ha de canviar. A partir d'aquí, hi ha un problema que hem de resoldre. La nostra intenció seria que abans que acabi l'any tinguéssim un nou esquema per presentar als americans i negociar-hi un nou acord. Això és un punt. El segon punt que potser hem de veure amb els americans és que estan molt interessats que s'introdueixin diversos mecanismes de detecció als aeroports més homogenis respecte als escàners famosos. Hi ha una colla de coses que hem de discutir, però no tinc la impressió que cap d'aquestes vagi en la línia de dir "és una mala relació", al contrari.

### **Una de les prioritats de la presidència és la defensa de la igualtat i la lluita contra la violència masclista. Tot i la importància que té, hi ha qui critica que se centra en temes "menors". El Govern espanyol vol assumir el lideratge a escala europea?**

A mi em sembla que el tema de la igualtat és fonamental, i que és molt important que hi hagi un president d'un Govern i un president d'una presidència rotatòria que facin que aquest sigui un tema important a Europa. Si no ho fa el president Zapatero, qui ho farà? Probablement la gran majoria del líders europeus, no. Per tant, gràcies que en tinguem un que ho fa. La violència masclista afecta un nombre molt petit de persones, afortunadament, però si es pot ajudar aquest nombre petit amb una ordre de protecció europea ja és molt important. Hem de ser conscients que, per primera vegada, aquest tema es posa a primera línia. La Comissió ha fet molts estudis i ha pres moltíssimes decisions sobre el tema de la igualtat, i encara hi ha molts problemes, per tant, això no ho resoldrem en sis mesos, però, si s'introdueix a l'agenda europea, millor. Hi ha una comissària en aquest moment, la Viviane Reding, que també s'ocupa de liderar aquestes qüestions, i val la pena que aprofitem que és un Govern que és molt sensible, a escala d'Espanya, per tirar endavant aquestes idees.

### **Hi ha simpaties per aquesta qüestió?**

En l'àmbit ideològic Europa està més aviat cap a la dreta, cap al centredreta. Probablement, en un moment de crisi econòmica i d'atur potser hi haurà alguns dirigents o alguns governs que diran que no és una prioritat, que la prioritat és tenir feina. És veritat, però, si a més de tenir feina pots superar les situacions de desigualtat, millor encara. Per tant, si no té simpaties, hem d'intentar que en tingui.

**Zapatero ha posat la violència masclista, per primer cop, a primera línia d'Europa**

# L'activitat parlamentària del Govern durant el 2009

## Roser Serra i Albert

Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals  
Direcció General de Relacions Institucionals

### 1. Introducció

#### 2. L'activitat legislativa

2.1. L'impuls legislatiu 2.2. La producció legislativa

#### 3. L'activitat d'impuls i de control: principals matèries objecte de debat

3.1. Les preguntes al Govern 3.2. Els debats generals 3.3. Les mocions

3.4. Les resolucions 3.5. Les sessions informatives de membres del Govern

## 1. Introducció

El 2009 es va iniciar la segona meitat de la legislatura, tot coincidint amb l'actualització de l'acord programàtic que va donar contingut a l'Entesa Nacional de Progrés. Davant la situació econòmica actual, l'objectiu d'aquesta actualització del Pacte ha estat ajustar a les necessitats actuals les prioritats que es van definir a principis de la legislatura. En aquest sentit, el Govern posa l'accent a afrontar la crisi per pal·liar-ne els efectes socials, ajudar a mantenir la demanda i a perseverar en les reformes estructurals que necessita l'economia catalana. Un interès que ha tingut el seu reflex en l'activitat parlamentària de l'executiu per a la segona part del mandat i que ha donat continuïtat a les orientacions inicials recollides en el full de ruta de l'actuació governamental, el Pla de Govern 2007-2010.

L'activitat parlamentària del Govern de l'any 2009 s'ha caracteritzat per la presentació de 25 projectes de Llei a la cambra i per l'aprovació de 26 noves lleis, per la qual cosa ha estat l'any de la legislatura en què s'han aprovat més lleis.

Pel que fa a la funció de control parlamentari sobre l'executiu, s'ha mantingut una destacada presència dels membres del Govern, i les matèries que han estat objecte de control i d'impuls de l'acció de govern, i que més han sobresortit, han estat les relacionades amb la conjuntura econòmica actual i els efectes de la crisi, amb especial èmfasi en els sectors més sensibles; així com també les polítiques del Govern pel que fa a la reactivació de l'economia, juntament amb l'acord amb l'Estat pel que fa al nou model de finançament, a banda de la incidència en altres polítiques públiques pròpies de l'acció de govern.

## 1. L'activitat legislativa

En aquest apartat es comenten les 26 noves lleis que el Parlament ha aprovat aquest any 2009, 25 de les quals deriven de projectes de Llei del Govern, i el conjunt de projectes legislatius que s'han presentat a la cambra.

El Pla de Govern 2007-2010 de març de 2007 preveu, pel que fa a la legislació, que el Govern ha d'impulsar una cinquantena de lleis en els quatre anys de la legislatura. Una previsió que s'ha vist augmentada amb la renovació del pacte d'Entesa, just a principis de 2009, que ha afegit noves lleis alhora que ha fixat noves prioritats per afrontar l'actual situació econòmica en el darrer tram de la legislatura, a la vista de l'evolució política i econòmica del país.



## 2.1. L'impuls legislatiu

L'activitat d'impuls legislatiu de l'executiu durant aquest any 2009 s'ha concretat en la presentació a la cambra de 25 projectes de llei, dels quals 15 encara estan en tramitació. La resta ja s'han aprovat com a lleis i es comenten en l'apartat següent.

Del conjunt d'iniciatives que encara estan en tràmit al Parlament, destaquen especialment, pel seu caràcter innovador, les que tenen per objectiu regular les consultes populars per via de referèndum de Catalunya; la llengua de signes catalana; l'acollida de les persones immigrades i les retornades a Catalunya; i els drets o les oportunitats de la infància i l'adolescència. Igualment destacable és la iniciativa per crear el Consell de Governos Locals, un òrgan que representarà els interessos del món local davant de la Generalitat, participarà en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten les administracions locals i innovarà aspectes molt concrets de la legislació catalana de règim local.

L'executiu també ha presentat un projecte de llei per regular el procediment de designació de senadors que representen la Generalitat de Catalunya al Senat, tal com preveu l'Estatut.

A finals d'any, però, s'han presentat dues iniciatives d'interès dirigides a promoure una administració pública més àgil i eficaç per als ciutadans, i per fer més accessibles les seves relacions amb la ciutadania. Es tracta dels projectes de llei per regular el règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; i l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic català.

En una altra direcció, també s'ha impulsat una iniciativa legislativa per adequar les normes amb rang de llei a la Directiva comunitària de serveis en el mercat interior, la directiva coneguda com a "Directiva Bolkestein", que inclou un conjunt de disposicions que afecten més d'una dotzena de lleis catalanes, com també diferents reglaments i normes de rang inferior

Altres projectes legislatius impulsats pel Govern tenen un abast més instrumental, com per exemple la iniciativa que té per objectiu regular l'Autoritat de Protecció de Dades de Catalunya, amb la qual es vol ampliar l'àmbit d'actuació que fins ara tenia l'Agència (a la qual substitueix); l'Agència Catalana de la Inspecció de Treball; o, finalment, per regular el Pla estadístic de Catalunya.

**A finals d'any el Govern ha presentat dues iniciatives per promoure una administració pública més àgil i eficaç per als ciutadans**

## 2.2. La producció legislativa

El 2009 s'han aprovat 26 lleis, en conjunt de gran incidència, i totes –excepte una– amb origen en la iniciativa legislativa del Govern. Com ja s'ha comentat, la funció legislativa de la cambra està marcada per una iniciativa que és, normalment, una iniciativa d'arrel governamental.

El 2009 ha estat l'any més productiu de la legislatura des del punt de vista legislatiu, tal com es desprèn del quadre.

Primer període (novembre-desembre de 2006)	Segon període (gener-juliol de 2007)	Tercer període (setembre-desembre de 2007)	Quart període (gener-juliol de 2008)
0 lleis	10 lleis	8 lleis	12 lleis

Cinquè període (setembre-desembre de 2008)	Sisè període (gener-juliol de 2009)	Setè període (setembre-desembre de 2009)
6 lleis	16 lleis	10 lleis



Entre les lleis aprovades enguany hi ha textos de gran importància i repercussió, especialment les de desenvolupament de l'Estatut, que han permès contribuir al desplegament de les institucions d'autogovern i completen la renovació del sistema institucional del país. És el cas de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries i la Llei del Síndic de Greuges.

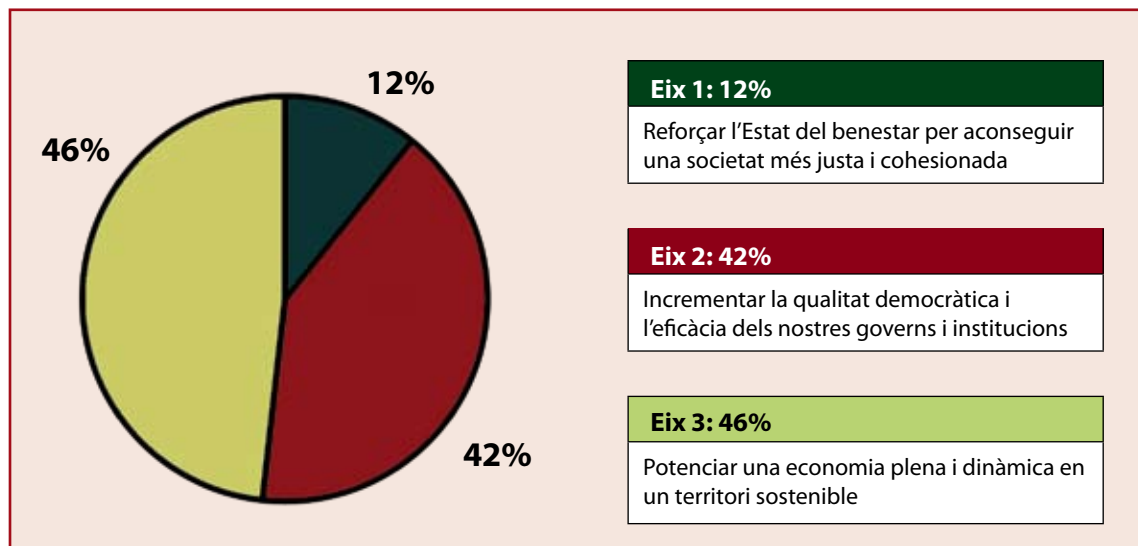
Algunes lleis també creen nous ens, com és el cas de l'Autoritat Catalana de la Competència, o l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; mentre que d'altres reformen ens ja existents, com ara la Llei de l'Institut de Recerca i Tecnologia Alimentàries (IRTA) i la del Centre d'Iniciatives per a la Reinserció (CIRE). Altres permeten millorar àmbits de polítiques públiques, com la nova Llei de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics; la d'avaluació ambiental dels plans i programes; la Llei d'educació de Catalunya; la dels centres de culte; la de política industrial; la Llei de salut pública; d'espectacles públics i activitats recreatives; la d'aeroports, heliports i altres infraestructures aeroportuàries; d'ordenació sostenible de la pesca continental; o la Llei sobre la localització i identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista.

El 23% dels textos legislatius s'han aprovat per unanimitat; el 30% amb la majoria parlamentària dels grups que donen suport al Govern, que formen els grups de l'Entesa Nacional pel Progrés; i el 46% amb el suport dels grups de l'oposició.

Cal veure també com s'ha pogut avançar amb aquestes lleis en el compliment dels àmbits fixats en l'acord per un Govern d'Entesa Nacional i de Progrés, avaluable a partir del marc de referència per a l'actuació governamental que fixa el Pla de Govern (PdG 2007-2010).

Així, les temàtiques de les 26 lleis aprovades el 2009 permeten observar el grau de desenvolupament dels tres eixos del Pla governamental i, alhora, classificar l'esforç legislatiu impulsat des del Govern de la manera següent: el 12% de les lleis impulsades i aprovades han tingut per objectiu reforçar l'Estat del benestar per aconseguir una societat més justa i cohesionada (eix 1); el 42% de les lleis han incidit en l'esforç per incrementar la qualitat democràtica i l'eficàcia dels nostres governs i institucions (eix 2); i el 46% de les lleis estan dirigides a potenciar una economia plena i dinàmica en un territori sostenible (eix 3).

### Correspondència de les lleis aprovades el 2009 amb el PdG 2007-2010



El primer eix del PdG 2007-2010 centra l'atenció en les persones. Dins d'aquest eix, per tant, s'han aprovat tres lleis amb connotació social, com són: la Llei d'educació; la de salut pública; i la que regula l'accés a l'entorn de les persones acompanyades de gossos d'assistència.

En relació amb el segon eix programàtic del full de ruta governamental, que fa referència al desplegament institucional de l'autogovern i a la qualitat democràtica, s'han aprovat onze lleis. Es tracta, bàsicament, de la Llei per regular els espectacles públics i les activitats recreatives; la de mediació en l'àmbit privat; la dels centres de culte; la del CIRE; la del Síndic de Greuges o la del Consell de Garanties Estatutàries (i la seva

posterior modificació); a més de les lleis de tipus pressupostari, és a dir, la llei de pressupostos de la Generalitat per al 2010, la de mesures fiscals i financeres i la d'un crèdit extraordinari.

Ha estat, però, dins del tercer eix que s'han aprovat més lleis durant el 2009, amb l'objectiu de fer avançar econòmicament el país i la cohesió territorial. En concret, s'han aprovat una dotzena de lleis per regular l'Autoritat Catalana de la Competència; regular i millorar les urbanitzacions amb dèficits urbanístics; l'IRTA; l'avaluació ambiental de plans i programes; la modificació de la llei de l'Oficina Antifrau; la regulació de determinats aspectes de l'interès de demora; la política industrial; les persones desaparegudes durant la guerra civil i la dictadura franquista; l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; els aeroports, heliports i altres infraestructures aeroportuàries, i l'ordenació sostenible de la pesca continental.

Finalment, cal dir que el 22 de desembre el Govern va aprovar l'únic decret llei de l'any: el Decret llei 1/2009, d'ordenació dels equipaments comercials, a conseqüència de la transposició de la Directiva de Serveis a la normativa catalana de comerç. L'objectiu d'aquest Decret llei és preservar el model de comerç basat en l'equilibri territorial i la cohesió social, i fer que les implantacions de noves superfícies comercials es localitzin a les trames urbanes consolidades dels pobles i ciutats. La seva convalidació per part de la cambra ha tingut lloc en el primer ple del 2010, amb la Resolució 590/VIII del Parlament.<sup>1</sup>

**Durant el 2009, el nombre més alt de lleis aprovades s'ha emmarcat dins del tercer eix del Pla de Govern, amb l'objectiu de fer avançar econòmicament el país i la cohesió territorial**



### **3. L'activitat d'impuls i de control: principals matèries objecte de debat**

Al marge dels procediments legislatius, el Parlament té entre les seves funcions controlar i impulsar l'acció política i de govern per mitjà de diferents mecanismes reglamentaris, recollits en el Reglament del Parlament. A través de l'impuls la cambra promou l'actuació del Govern; mentre que quan exerceix la funció de control garanteix el coneixement i el seguiment públic de l'actuació de l'executiu.

El control és un element típic del parlamentarisme que permet garantir el seguiment de l'actuació governamental i, eventualment, plantejar-ne la responsabilitat política. El Reglament del Parlament preveu diferents eines parlamentàries per exercir aquest control sobre el Govern, amb la finalitat de demanar-li explicacions sobre la seva actuació en una determinada matèria o política pública.

Així, trobem les preguntes, els debats generals, les sessions informatives o les compareixences dels membres del Govern, i les interpellacions que els grups fan al Govern perquè faciliti explicacions davant del Ple sobre una determinada política. En aquest balanç ens interessa bàsicament posar en relleu les matèries que han estat objecte de control en les sessions plenàries, ja sigui a través de les preguntes orals al president i al Govern; com en els debats generals que han tingut lloc, en les mocions, les resolucions i les sessions informatives.

#### **3.1. Les preguntes al Govern**

Durant el 2009 els grups han plantejat 102 preguntes al president en ocasió de la sessió de control que té lloc a cada sessió plenària. En general, són preguntes que s'han concentrat, majoritàriament, sobre aspectes de política general i de relleu institucional (16%), com ara: les prioritats del Govern; declaracions de membres del Govern sobre una determinada matèria; l'actualització del pacte d'entesa o la remodelació de l'executiu central; les mesures de contenció del Govern i les mesures per reforçar la confiança dels ciutadans en les institucions i el Govern, o l'avançament d'eleccions.

1. DOGC 5534, 28.12.2009, pàg. 96594; Correcció d'errada en el DOGC 5535, 29.12.2009. Convalidació en el DOGC 5560, 4.02.2010, pàg. 6867.



Xavier Prat

També s'han plantejat qüestions relacionades amb la situació econòmica i les actuacions del Govern davant la crisi (9%) i el problema de l'atur, la lluita contra la desocupació i els expedients de regulació d'ocupació (8%). El gruix més destacat de preguntes plantejades, però, han tractat del sistema de finançament i l'estat de les negociacions amb l'Estat (17%), especialment durant el sisè període de sessions, coincidint amb el moment en què tenien lloc les negociacions Generalitat-Estat.

Quant a les preguntes orals al Govern que responen els consellers i conselleres competents en la matèria en cada sessió ordinària durant la sessió de control, el 2009 s'han respost 107 preguntes. El volum més gran d'aquestes ha estat en l'àmbit de la política territorial i les obres públiques (13%), bàsicament per plantejar qüestions sobre les vies ferroviàries, el tren d'alta velocitat, les infraestructures aeroportuàries, o les carreteres. L'àmbit econòmic (10%) també ha centrat preguntes reiteratives relacionades amb el finançament autonòmic i les finances de la Generalitat o la repercussió de la crisi a Catalunya. Altres àmbits que han centrat un volum de preguntes destacable han estat: el medi ambient (10%); els temes d'acció social i ciutadania (8%) o la salut (8%).

### 3.2. Els debats generals

És amb ocasió dels debats que tenen lloc a la cambra quan s'aprofundeix en el coneixement i el seguiment públic de l'actuació del Govern.

En concret, l'any 2009 han tingut lloc dos debats generals que han permès a l'executiu explicar on s'ha centrat la seva actuació: d'una banda, el debat específic sobre l'aplicació del nou model de finançament per a Catalunya, el 24 de juliol, que ha permès a la cambra debatre sobre el sistema de finançament autonòmic pactat per la Generalitat i el Govern central a mitjans de juliol;<sup>2</sup> i, de l'altra, el debat sobre la situació de política general, els dies 29 i 30 de setembre i 1 d'octubre, just a l'inici del setè període de sessions. Ambdós debats han permès a la cambra revisar el seu compromís amb el president de la Generalitat i el seu programa de govern.<sup>3</sup>

2. Debat monogràfic sobre l'aplicació del nou model de finançament per a Catalunya, "d'acord amb les previsions del Títol VI de l'Estatut, les disposicions addicionals corresponents i la disposició final primera, que establia el termini màxim del 9 d'agost de 2008 per a l'aplicació d'aquests preceptes estatutaris".

3. Discurs del debat d'investidura de José Montilla, com a president de la Generalitat, del 23.11.2006 en què va presentar el seu programa de govern (DSPC-P, 2, 23.11.2006 i DSPC-P, 3, 24.11.2006).



El primer debat va ser un monogràfic sobre el nou model de finançament per a Catalunya i va permetre a la cambra donar el vistiplau a l'acord aconseguit entre els governs de la Generalitat i de l'Estat. El resultat va ser l'aprovació de la Resolució 519/VIII,<sup>4</sup> en què el Parlament constata que aquest model respon als continguts de l'Estatut i desenvolupa els preceptes que s'hi estableixen. Reconeix que comporta un canvi significatiu respecte al model actual, que consolida i fa efectiva la relació bilateral de la Generalitat de Catalunya amb el Govern de l'Estat; i que proporciona a Catalunya un increment de recursos per a les polítiques pròpies que permetrà reduir sensiblement el dèficit fiscal de Catalunya en relació amb l'Estat. També es constata que l'aplicació del nou model s'ha de dur a terme per mitjà de l'acord en el marc de bilateralitat de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat, i per mitjà de l'aprovació de la normativa corresponent.

A més, en aquesta Resolució el Parlament insta el Govern a dedicar els recursos provinents del nou model a reforçar els serveis essencials de l'Estat del benestar que presta la Generalitat i a millorar la situació del teixit social i econòmic del país, i a dur a terme aquestes actuacions mantenint la política d'austeritat i de rigor pressupostari, per tal que el dèficit se situï dins els paràmetres que garanteixin l'estabilitat financera de la Generalitat.

Donada l'actual situació econòmica -i amb l'objectiu que no es posi en risc la cohesió social i que la crisi no generi més desigualtats- la cambra també insta el Govern a prioritzar, durant aquesta legislatura, determinats objectius.

El segon debat, el Debat de política general, va tenir lloc els dies 29 i 30 de setembre i 1 d'octubre de 2009. Ha estat l'últim debat de la legislatura sobre l'orientació política general del Govern, i el president va aprofitar per referir-se al futur de Catalunya en el seu discurs a l'inici del debat, i per recordar les principals prioritats del Govern: la lluita contra la crisi i les seves conseqüències socials, i la defensa de l'Estatut i l'enfortiment de l'autogovern. En aquest sentit, va avançar que els pressupostos de la Generalitat per al 2010 es caracteritzarien per l'austeritat, el manteniment de les polítiques que garanteixen el futur i el compromís d'atendre les necessitats econòmiques i socials derivades de la crisi.

En acabar, la cambra va aprovar la Resolució 520/VIII sobre l'orientació política general del Govern,<sup>5</sup> que conté tres parts diferenciades:

La primera part incideix sobre "Una Catalunya socialment avançada i preparada per afrontar el futur amb garanties" i conté una enumeració de directrius per a l'acció del Govern respecte de les diferents polítiques públiques. La segona part de la Resolució fa referència a "Una Catalunya preparada per afrontar la crisi",<sup>6</sup> i desglossa referències al primer paquet de mesures del Govern per lluitar contra la crisi, aprovat l'abril de 2008. També recorda l'obra desplegada gradualment pel Govern en tres àmbits definits en el Pla de Govern.

La tercera part de la Resolució tracta del desplegament de l'Estatut d'autonomia, un dels objectius centrals del Govern català, que fonamentalment ha d'avançar en dos nivells, el desplegament intern i el desplegament extern. Per això, la cambra compartimenta el desplegament estatutari en tres àmbits de treball: la funció que correspon a les institucions de la Generalitat; el desplegament normatiu que correspon a les institucions de l'Estat; i, finalment, el desplegament en cooperació amb les institucions de l'Estat.

### 3.3. Les mocions

L'abast més general de la moció com a eina d'impuls de l'acció governamental explica que les 23 mocions aprovades el 2009 hagin tractat de temes estretament relacionats amb el desplegament de polítiques

4. (BOPC 524, 29.07.2009, pàg. 3).

5. Resolució 520/VIII sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 543, de 5.10.2009).

6. La Resolució 621/VIII del Parlament (BOPC núm. 641, d'1.03.2010) aprovada el 24 de febrer de 2010 en el ple monogràfic per tractar de la situació de crisi, referma que segueix essent vigent l'apartat dedicat a "Una Catalunya preparada per afrontar la crisi".

públiques, com ara: l'aplicació de la legislació en matèria de persones en situació de dependència; la política sanitària, especialment pel que fa a la gestió de Sistema d'Emergències Mèdiques; la situació de la sanitat pública; l'adopció de mesures relacionades amb el sector pesquer; les polítiques en matèria de joventut; la implantació del document de voluntats anticipades i l'atenció sociosanitària al final de la vida; la política amb relació a la temporada turística; la política de mitjans de comunicació en el nou marc legal; el desplegament i l'aplicació de la Llei 12/2009, d'educació; o la potenciació del corredor ferroviari del Mediterrani.

### **Algunes de les mocions aprovades han incidit en les polítiques públiques que poden ajudar a reactivar l'economia en el context de crisi econòmica**

En especial, els grups parlamentaris també han incidit en aquelles polítiques públiques que poden ajudar a reactivar l'economia productiva i la indústria, i les mocions aprovades han tingut per finalitat impulsar les polítiques de reactivació de l'economia; la situació de les petites i mitjanes empreses i dels autònoms; la participació de les institucions catalanes en la gestió de les infraestructures aeroportuàries; la política econòmica i laboral per crear ocupació; el pagament de cotitzacions empresarials a la Seguretat Social; les finances de la Generalitat; les inversions previstes pels pressupostos generals de l'Estat, i les eines jurídiques per fer front a la crisi econòmica.

Finalment, també convé destacar que s'han adoptat mocions sobre situacions excepcionals esdevingudes durant aquest any, com va ser el cas de la Moció sobre el temporal dels dies 23 i 24 de gener de 2009, i les persones que hi van perdre la vida; el rebuig a les conductes il·lícites dels càrrecs públics; i d'altres mocions puntuals de la conjuntura econòmica per tractar del sistema financer i l'eventual procés de fusió de caixes d'estalvi.

#### **3.4. Les resolucions**

A diferència de les mocions, les resolucions<sup>7</sup> són, i llevat de les que resulten d'un debat general que ja hem comentat, instruments que tracten sobre un aspecte sectorial, més específic o més concret d'una matèria. L'any 2009 s'han aprovat prop de dues-centes resolucions amb problemes ben diferenciats.

Les propostes de resolució que han presentat els grups parlamentaris perquè des de la cambra s'adopti una posició determinada han estat en l'àmbit de la política territorial i les obres públiques, una temàtica que també ha sobresortit en les preguntes al Govern i que novament se centra a plantejar propostes d'impuls en actuacions de la xarxa viària i ferroviària, o les infraestructures aeroportuàries. En definitiva, propostes que van dirigides a introduir millores en el transport públic, bàsicament. També han concentrat moltes propostes de resolució la política del medi ambient i de l'educació.

Pel que fa al conjunt de resolucions finalment aprovades (que en total han estat 186 de les 1.024 proposades), queda palès que les temàtiques que més han preocupat els grups polítics també es concentren en: la política territorial i les obres públiques, de manera molt destacada; el medi ambient i l'educació.

#### **3.5. Les sessions informatives de membres del Govern**

Durant el 2009 el Govern ha tingut una marcada presència davant les comissions, tal com es desprèn de les 28 intervencions dels consellers i conselleres en les sessions informatives. En les seves compareixences, els membres del Govern han tingut ocasió d'informar d'actuacions o de projectes sectorials que afecten un departament concret, o més d'un departament, atès que en dues ocasions ha tingut lloc la compareixença de dos consellers per explicar plans comuns o actuacions conjuntes. Aquest ha estat el cas específic per presentar el Pla FP.cat; o també per facilitar explicacions de les actuacions del Govern en matèria de prevenció i extinció d'incendis.

7. El control del compliment de les resolucions és anàleg al de les mocions. El termini que té l'executiu per donar compte del seu compliment és de quatre mesos, si el propi text de la resolució no en marca un de més específic (art. 145 i 146 del Reglament del Parlament).





Xavier Prat

Les comissions parlamentàries en què s'han desenvolupat aquestes sessions informatives han tractat d'assumptes diversos, propis de cada àmbit competencial com els relatius a les mesures de vigilància de la pandèmia de la grip del virus A (H1N1); els fets ocorreguts en la manifestació d'estudiants del 18 de març; l'actuació dels Mossos d'Esquadra durant els aldarulls del partit entre el FC Barcelona i el RCD Espanyol del 27 de setembre de 2008, i les actuacions en l'incendi d'Horta Sant Joan del 20 de juliol.

D'altra banda, durant el 2009 també han despertat un gran interès les compareixences relatives a les mesures de dinamització econòmica i de suport als sectors socials més afectats per la desacceleració impulsades pel Govern; les actuacions en matèria de treball davant l'impacte de la situació econòmica; o l'informe del Govern relatiu als estudis i els dictàmens contractats per la Generalitat el 2007.

Finalment, la resta de les compareixences han tractat del desplegament de les polítiques públiques relatives a: la salut de les dones; el Pla estratègic sobre els usos i la gestió dels temps a la vida quotidiana; el canvi climàtic; les polítiques sectorials d'un departament concret; les línies d'actuació en matèria d'energia i el subministrament elèctric; el Pla de transport de viatgers de Catalunya 2008-2012; el consum de drogues i les mesures adoptades en aquest àmbit; el pla anual 2009 en matèria de cooperació i solidaritat; les polítiques en matèria d'universitat i recerca, i l'inici del curs escolar 2009-2010; sense oblidar dues compareixences per tractar matèries secretes o reservades.

**En el debat sobre el nou model de finançament la cambra va donar el vistiplau a l'acord aconseguit entre els governs de la Generalitat i l'Estat**

# El pati dels Tarongers

Notícies curtes, resums de conferències i altres documents interessants



- 1 El Govern respon dues resolucions del Parlament per regular la situació dels treballadors amb familiars ingressats i l'atenció de les malalties neurològiques
- 2 Un miler d'alumnes visitaran per primer cop el Palau de la Generalitat per conèixer el funcionament del Govern

## El Govern respon dues resolucions del Parlament per regular la situació dels treballadors amb familiars ingressats i l'atenció de les malalties neurològiques

El Govern de Catalunya ha donat compliment recentment al Parlament de Catalunya de dues resolucions que tenen a veure amb malalties i com fer-les compatibles amb la realitat social i familiar. Es tracta de la Resolució 516/VIII i la 512/VIII, en les quals el Parlament insta el Govern català a establir unes mesures de conciliació en cas d'hospitalització i de malalties greus i a ordenar l'atenció de les malalties neurològiques que provoquen discapacitat.

En el cas de la Resolució 516/VIII, el Departament de Treball va recollir la proposta d'establir diverses mesures per conciliar la vida laboral i familiar dels treballadors amb familiars malalts greus o molt greus de llarga durada i que estiguin ingressats en centres hospitalaris. A final de juliol de 2009, el Parlament de Catalunya va instar el Govern, en el marc de la Comissió de Convenis Col·lectius del Consell de Relacions Laborals (CRL), a impulsar les accions necessàries perquè els convenis col·lectius i els acords d'empresa incloguin unes mesures que permetin als treballadors d'adaptar l'horari laboral en cas que a un fill, filla o familiar dependent del treballador se li diagnostiqui una malaltia greu o molt greu de llarga durada i en cas que calguin ingressos hospitalaris sense internament.

El Departament de Treball ha informat al Parlament que el setembre passat la Comissió d'Igualtat i del Temps de Treball del CRL va acordar, per unanimitat de totes les organitzacions empresarials i sindicals més representatives de Catalunya, un seguit de recomanacions adreçades a la negociació col·lectiva, entre les quals s'inclouen les mesures de protecció per malaltia i per hospitalització dels familiars dels treballadors.

Treball indica que el dret d'adaptació horària comporta la possibilitat de triar un horari flexible d'entrada i de sortida, gaudir d'un horari ad hoc o individualitzat, passar d'un règim de jornada partida a continuada o triar el torn de treball més convenient per a la persona treballadora, sempre que a l'empresa s'utilitzin aquestes formes alternatives d'ordenació del temps de treball i que es pactin en la negociació col·lectiva o s'arribi a acords amb l'empresa.

Aquest nou dret d'adaptació horària, inclòs en la Llei de l'Estatut dels treballadors, pot ser un instrument útil per facilitar la conciliació de la vida personal i laboral en el cas del diagnòstic de malalties greus o molt greus de llarga durada i en el cas dels ingressos hospitalaris sense internament, en aquests pro-



cessos patològics, dels fills, les filles i d'altres familiars dependents. Mesures com aquesta contribueixen a atorgar als treballadors i treballadores un cert marge de flexibilitat i autonomia per atendre les seves necessitats personals i familiars.

Pel que fa a la Resolució 512/VIII, el mes de juliol de l'any passat el Parlament va instar el Govern de la Generalitat a accelerar, en el marc del Pla director sociosanitari, la finalització del document sobre l'ordenació de l'atenció a les malalties neurològiques que provoquen discapacitat. El document ha de plantejar, entre altres qüestions, com es realitza l'atenció a les persones amb malalties com l'esclerosi múltiple, l'esclerosi lateral amiotròfica i el Parkinson.

El Departament de Salut va informar al Parlament que, mitjançant el mapa sanitari i sociosanitari i el Pla director sociosanitari, actualment es treballa en un document que recull el model d'atenció a aquest tipus de malalties i que es preveu acabar-lo durant el primer semestre d'enguany. Salut va afegir que, paral·lelament, ha establert uns grups de treball de neuròlegs experts de centres especialitzats per consensuar les estratègies per abordar específicament les malalties que, per la seva gravetat, necessiten l'acord entre professionals.

**Carme Álvarez**  
Periodista

## **Un miler d'alumnes visitaran per primer cop el Palau de la Generalitat per conèixer el funcionament del Govern**

Un miler d'alumnes del cicle superior de primària d'escoles públiques i concertades de Catalunya visitaran al llarg d'aquest any el Palau de la Generalitat en el marc del programa "El nostre Govern i tu", promogut per la Direcció General de Relacions Institucionals (DGRI) del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Aquest projecte, dut a terme amb la col·laboració dels departaments de la Presidència i d'Educació, pretén acostar les institucions catalanes a les escoles i remarcar a l'alumnat com és d'important l'existència de les institucions i la necessitat que la societat participi en aquestes institucions amb els mitjans que es tenen a l'abast.

Les visites formen part d'un programa educatiu més ampli que es pot dur a terme a l'aula i molt aviat a través d'Internet i en el qual ja participen més d'una cinquantena d'escoles de tot Catalunya. Aquests centres escolars disposen d'un material didàctic teòric i pràctic en el qual l'alumnat treballa diferents temes ajudat pels personatges Kata i el seu gat, el Gos, que els acompanyen durant tot el recorregut.

Entre altres temes, el quadern permet conèixer la història i els presidents de la Generalitat; fer un recorregut pels edificis singulars del Govern i aprofundir en la seva organització, els departaments i els organismes institucionals catalans. La Kata també acompanya els estudiants a través del sistema d'eleccions dels nostres representants, exposa com els ciutadans i ciutadanes poden participar de les decisions del Govern i d'on surten els diners per poder fer escoles, carreteres i oferir ajudes a les famílies. El professorat també té al seu abast una part del material que consisteix en una unitat didàctica que es fa servir de guia per seguir el quadern a l'aula amb l'alumnat.

El Govern de Catalunya, a través de la Direcció General de Relacions Institucionals, del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, considera que és fonamental el coneixement i la implicació dels infants en els valors socials. Per aconseguir-ho, un primer pas és que l'alumnat conegui les institucions de Catalunya, què fan i com ho fan. També cal que coneguin com la societat civil pot participar en l'establiment de les noves polítiques i en l'elaboració de les lleis que després afectaran la vida de tota la ciutadania.

# El pati dels Tarongers

## El pati dels Tarongers

Els resultats de les enquestes que periòdicament efectua el Centre d'Estudis d'Opinió mostren una tendència negativa de l'índex de satisfacció política entre la població jove, i una falta de confiança en el treball de les institucions, que en bona part és fruit del desconeixement de les tasques i del funcionament d'aquestes mateixes institucions.

El Parlament de Catalunya organitza des de fa anys visites d'estudiants dels diferents cicles formatius a la cambra catalana. Aquesta experiència s'ha demostrat extraordinàriament positiva no només per la bona acceptació que s'ha recollit en els centres educatius sinó també, i de forma especial, pels resultats que se'n deriven. Segons una enquesta feta entre l'alumnat que ha participat en aquestes visites, un 90% canvia radicalment la seva concepció de la política i dels polítics. Això es tradueix en una visió molt més positiva que la que tenien abans de fer l'activitat i en la voluntat de participar en la vida política, ja sigui anant a votar o participant

en alguna entitat associativa del seu barri, poble o ciutat. Des de la Direcció General de Relacions Institucionals es va considerar interessant apropar també l'alumnat al Palau de la Generalitat i donar-los a conèixer l'activitat del Govern. En definitiva, mostrar-los com poden els ciutadans i ciutadanes actius participar en la vida política i, per tant, incidir en la societat de la qual formen part.

La primera visita d'escolars es va du a terme el 22 de febrer passat amb un grup d'uns seixanta alumnes de cinquè i sisè de primària de l'escola La Portalada d'Altafulla (Tarragonès). El director general de Relacions Institucionals, Fèlix Alonso, va acompanyar els escolars durant l'estada i, com que es tractava de la primera visita, el president de la Generalitat, José Montilla, va saludar els alumnes al Pati dels Tarongers i va intercanviar impressions amb ells. Els estudiants van poder conèixer espais d'interès del Palau com ara el saló Sant Jordi, la sala de Govern, la galeria gòtica i l'auditori.

El projecte "El nostre Govern i tu" ha estat possible gràcies a la col·laboració de les tres escoles que van participar en la prova pilot, el darrer trimestre de 2009. Van ser tres centres públics de diferents punts de Catalunya: de Barcelona ciutat, l'escola El Carmel; del Maresme, l'escola Fabra d'Allella, i de Lleida ciutat, l'escola Ginesta. Gràcies a aquesta prova pilot es van poder valorar els diferents aspectes de l'activitat i amb l'experiència obtinguda i la col·laboració del professorat i de l'alumnat es van tancar els darrers detalls dels continguts.

A més de tot el material en suport paper elaborat per desenvolupar el projecte "El nostre Govern i tu", al web de la Secretaria General de Relacions Institucionals s'ha creat l'enllaç [www.gencat/drep/formacio](http://www.gencat/drep/formacio), en què es pot trobar tot allò relatiu als quaderns, amb imatges, i també una bústia de contacte amb la DGRI, així com la possibilitat de baixar el PDF del quadern d'activitats (<http://www.gencat.cat/drep/quadernse-ducatus.pdf>).

**Carme Álvarez**  
Periodista



El president de la Generalitat i el director general de Relacions Institucionals amb els alumnes de l'escola La Portalada d'Altafulla durant la visita del 22 de febrer passat  
Foto: Biel Cussó



# Novetats editorials

Institut d'Estudis Autònoms

## Col·lecció "Clàssics del Federalisme"

**Miguel Ángel Cabellos Espíerrez**

Responsable de l'Àrea de Recerca de l'IEA

L'Institut d'Estudis Autònoms va encetar l'any 2008 la col·lecció "Clàssics del Federalisme". Enguany, quan acaba de sortir el cinquè número de la col·lecció i es comencen a preparar els corresponents a l'any 2010, sembla un bon moment per fer balanç d'aquesta iniciativa editorial, que assolix ja la seva consolidació.

Hi havia fins ara un buit en la difusió d'obres sobre federalisme en llengua catalana. Rarament se n'havien traduït algunes, de manera discontinua en el temps i fora de tot projecte unitari. Naturalment que l'investigador que necessités llegir-les en el decurs de la seva recerca les podia consultar en la llengua original, però altres lectors interessats pels quals no fos obligat acudir a la font original o que no tinguessin el necessari domini de l'idioma d'origen sovint trobaven que l'obra desitjada no havia estat mai traduïda al castellà ni al català o, en el millor dels casos, que ho havia estat al castellà, però en edicions antigues i difícils de trobar.

Qui volia, per exemple, llegir *The Federalist Papers*, de Hamilton, Madison i Jay, pilar fundacional de la literatura federalista, podia fer-ho en castellà acudint a la traducció –certament curosa– publicada a Mèxic pel Fondo de Cultura Económica els anys quaranta, i reeditada en diverses ocasions durant les dècades posteriors, però gairebé impossible de trobar a les llibreries en l'actualitat. No podia, però, llegir l'obra en català, ja que mai no s'havia traduït. El mateix pot dir-se d'altres obres clàssiques, amb l'agreujant que de moltes d'aquestes ni tan sols existia una traducció al castellà. La consulta d'aquestes obres, doncs, quedava restringida només a una part del públic potencialment interessat.

En el cas d'altres obres publicades originàriament en castellà, aquest problema no es donava, però igualment continuava mancant una edició en català d'obres molt estimables.

El propòsit de l'Institut amb aquesta nova col·lecció ha estat, doncs, doble: en primer lloc, omplir el buit fins ara existent d'obres sobre federalisme traduïdes al català. En segon lloc, donar un impuls als estudis sobre federalisme.

En aquest darrer sentit, cal afegir immediatament que la voluntat de donar aquest impuls ha dut conscientment a eixamplar el concepte d'allò que s'entén per "clàssic". No són només objecte de la col·lecció les obres escrites als segles XVIII, XIX o en les primeres dècades del XX que mereixerien per la seva qualitat i el seu moment d'aparició rebre aquest qualificatiu, cosa que conformaria una línia editorial de "clàssics" en sentit estricte. També s'ha obert dintre de la col·lecció una segona línia: la d'obres col·lectives que reuneixen recerques dels més prestigiosos experts del nostre temps sobre federalisme al món. Contenen treballs actuals, però destinats a deixar una empremta clara en els estudis sobre federalisme i a esdevenir amb el temps, per si mateixos, clàssics.

No es pot concloure aquesta breu ressenya sense fer esment d'una altra de les particularitats d'aquesta col·lecció: cada obra va acompanyada d'un estudi introductor elaborat per un reconegut expert en l'obra i el seu autor (fins ara han dut a terme aquests estudis prestigiosos professors com Alan Tarr, Michael Burgess o



### FITXA TÈCNICA

#### Volums:

- **El federalista** (Madison, Hamilton i Jay)
- **Govern federal** (K. C. Wheare)
- **Liberalisme polític i democràcies plurinacionals** (Miquel Caminal i Ferran Requejo. Eds)
- **Discurs sobre la constitució i el govern dels Estats Units, i altres textos** (John C. Calhoun)
- **Federalisme i plurinacionalitat: estudi de casos** (Miquel Caminal i Ferran Requejo. Eds)

#### Edita

Institut d'Estudis Autònoms.  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals  
i Participació.

#### Any edició

2008 i 2009



John Kincaid) o, en el cas de les obres col·lectives d'autors actuals, pels experts que han tingut cura de la coordinació i l'edició de l'obra. El lector interessat trobarà, així, claus addicionals per enfrontar-se després al contingut de l'obra, cosa que constitueix un important valor afegit en aquestes edicions.

Fins ara, hom pot llegir en català *El federalista*, de Madison, Hamilton i Jay; *Govern federal*, de K. C. Wheare; una selecció de textos de John C. Calhoun, i sengles obres col·lectives dels principals experts mundials en federalisme, *Federalisme i plurinacionalitat: estudi de casos i Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Aquest any es prepararà la traducció d'*Exploring Federalism*, de Daniel Elazar, i de sengles antologies de textos traduïts al català de Francesc Pi i Margall i Valentí Almirall. La lectura de tots els números de la col·lecció, a més, es pot fer tant en llibre com en edició electrònica, a través d'Internet, accedint a l'apartat de publicacions del web de l'IEA ([www.gencat.cat/iea](http://www.gencat.cat/iea)). Més informació a [www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/Publi/lilibres/\\_calssics.jsp](http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/Publi/lilibres/_calssics.jsp)

## Una anàlisi comparativa dels òrgans de suport als governs

### Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos



#### Cristina Botella Crespo

Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació

Els assidus debats competencials en l'àmbit de l'Estat de les autonomies no han d'amagar la transcendència de la dimensió orgànica de la descentralització administrativa del nostre sistema de govern. Aquest, podríem dir, és el punt de partida de l'anàlisi que Enrique Belda, professor de Dret Constitucional de la Universitat de Castella-la Manxa i membre del Consell Consultiu de Castella-la Manxa, fa, des del dret comparat, dels òrgans de suport als governs, parant especial atenció als consells consultius i als tribunals i sindicatures de comptes.

En el pròleg, l'autor ens explica la pretensió de l'obra: reflexionar sobre la designació de persones per a càrrecs no electius ni governatius, per determinar si el sistema d'elecció i els requeriments dels elegibles escauen a les tasques que els són encomanades. L'anàlisi posa de manifest la posició híbrida dels membres d'aquests òrgans auxiliars que no es poden dir càrrecs representatius i que tampoc compleixen les característiques pròpies de la funció pública en què regeixen els principis bàsics de mèrit i capacitat. L'objectiu, doncs, és respondre a la qüestió de si els perfils que els estatuts i les lleis de les comunitats autònomes marquen per escollir els membres de consells, cambres, defensories o sindicatures, entre d'altres, són els adequats per a les tasques encomanades a cada òrgan dins la seva trama política i institucional.

L'anàlisi comença pels òrgans estatals atès que els autonòmics acostumen a basar-s'hi. Entén l'autor, doncs, que resolent les qüestions genèriques dels primers es pot afrontar l'anàlisi dels segons sense entrar en reiteracions.

Un cop feta l'anàlisi de la designació dels membres del Consell d'Estat, el Defensor del Poble, el Tribunal de Comptes i el Consell Econòmic i Social, l'obra s'endinsa en la naturalesa jurídica de les institucions autonòmiques en aquest àmbit i els seus reptes comuns. Finalment, l'autor estudia amb detall la designació dels membres dels òrgans auxiliars de cadascuna de les comunitats autònomes.

Es tracta, doncs, d'un notable estudi dins d'un àmbit en què els canvis estatutaris dels darrers anys feien necessari aquest esforç analític. Un bon llibre de consulta per aquells estudiosos i investigadors que volen aprofundir en les noves regulacions dels òrgans de suport als governs de les diferents comunitats autònomes.

#### FITXA TÈCNICA

##### Títol

Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos

##### Autor

Enrique Belda Pérez-Pedrero

##### Edita

Tirant lo Blanch. Monografias 682

##### Any edició

2009

##### Lloc edició

València

##### Nombre de pàg.

421

# Traduccions

## Federalismo y catalanismo (1868-2010)

**Miquel Caminal**

Universidad de Barcelona

**Josep Pich**

Universidad Pompeu Fabra

El concepto *federalismo* proviene de la palabra latina *foedus*, es decir, 'tratado, alianza o pacto', y el pactismo es una de las principales tradiciones políticas catalanas. La vertebración territorial, tanto en una monarquía como en una república, puede ser *simple*, políticamente centralista y culturalmente uniformizadora, o *compuesta*, es decir, descentralizada y pluricultural. En el siglo XIX, la mayor parte de los imperios eran Estados compuestos, como el británico, el austro-húngaro o el alemán, mientras que el federalismo estaba vinculado a algunas tendencias republicanas que tomaban como referentes la república federal norteamericana y la suiza. La concepción federal del mundo influyó tanto en una parte del radicalismo democrático como en algunas tendencias del movimiento obrero.

El republicanismo catalán surgió y evolucionó en el marco de la lenta disolución de la sociedad del antiguo régimen; uno de los factores diferenciadores de las tendencias republicanas era su proyecto de organización territorial, que iba desde el unitarismo más jacobino y centralizador hasta el federalismo más intransigente y casi confederal, pasando por los partidarios de una descentralización administrativa y de los que querían que también fuera política. La mayor parte de las tendencias del republicanismo catalán, dentro del republicanismo español, impulsaron un proyecto político liberal y casi siempre de izquierdas. Las distintas sensibilidades republicanas compartían una gran admiración por la revolución, especialmente la francesa, de 1789.

### **Francesc Pi i Margall, Valentí Almirall y el Partido Republicano Democrático Federal**

Antoni Rovira i Virgili afirmaba que Francesc Pi i Margall y Valentí Almirall eran los "dos únicos teorizadores federalistas de altura que hubo en la península durante el siglo XIX". Uno de los primeros estudiosos del republicanismo español, C. A. M. Hennessy, sostenía que el Partido Republicano Democrático Federal (PRDF) estaba tan "estrechamente unido a Pi i Margall y al grupo que le rodeaba" que el estudio de los dirigentes y del partido se confunden. El nuevo partido republicano federal tenía sus orígenes en la Revolución de Septiembre de 1868 y fue la principal formación política en Cataluña, durante el Sexenio y la Primera República.

El republicanismo federal estaba dividido en distintas sensibilidades internas con proyectos políticos e ideológicos diferentes y, a veces, contrapuestos. Las dos tendencias más importantes eran los republicanos históricos y los federales, que acabarían calificándose como *intransigentes*, y ambas se disputaban el control político e ideológico del partido. Los intransigentes barceloneses estaban vertebrados en torno al Club de los Federalistas y al diario *El Estado Catalán* (1869-1870 y 1873). A finales de 1868 publicaron las *Bases para la constitución federal de la nación española y para la del Estado de Cataluña*; un opúsculo redactado por Almirall que, para González Casanova, reiniciaba el debate sobre la vertebración políticamente descentralizada de España. Los políticos catalanes tuvieron una gran relevancia en la primera experiencia republicana, pero no consiguieron acabar con la centralización. La República no pudo superar la inestabilidad política, con tres guerras civiles con carlistas, cantonalistas e independentistas cubanos.



## La restauración de los Borbones y la crisis de 1898

La restauración de la monarquía, en diciembre de 1874, con un golpe de Estado, y el retorno al Gobierno de los conservadores imposibilitaron la organización de cualquier tipo de oposición contra el nuevo régimen. La progresiva supresión de la censura permitió que Pi i Margall formulara su doctrina en *Las Nacionalidades* (1877), en la que desarrolló su concepción del federalismo basada en un pacto sinalagmático y conmutativo, es decir, con obligaciones para las dos partes contratantes y con la posibilidad de que cambiaran el orden de los factores sin modificar el resultado. En cambio, los planteamientos de Almirall eran mucho más empíricos e historicistas. En 1878 publicó los *Escritos Catalanistas*, en los que defendía que la única forma de conseguir los objetivos del Renacimiento era con su politización, a pesar de pensar que el resurgimiento político y cultural de Cataluña solo tenía sentido si era moderno y liberal.

El fracaso de la Primera República implicó que el grupo encabezado por Almirall empezara a centrarse en la realidad catalana y a desarrollar un discurso federalista asimétrico. Durante los primeros años de la Restauración, Pi era el principal líder del federalismo español, mientras que Almirall lo era del catalán. En 1881, en palabras de Àngel Duarte, Almirall, "el hombre que durante el Sexenio había intentado dotar de textura regional al federalismo", rompía con el republicanismo federal. La ruptura llegó cuando Pi volvió a Barcelona, después de 34 años de ausencia. La estancia en su ciudad natal puso de manifiesto la existencia de divergencias doctrinales y de táctica política entre su proyecto político, fundamentalmente racionalista y teórico, y el federalcatalanista, basado en la realidad catalana e historicista.

La ruptura comportó la constitución del Centre Català, la primera asociación política catalanista, en la que Almirall contó con el apoyo de cuadros del republicanismo y del obrerismo. Fue una plataforma que quería reunir a todas las tendencias catalanistas, con el objetivo común de conseguir el autogobierno de Cataluña. Almirall era su principal dirigente y fue el ponente de redacción de la *Memòria en defensa dels interessos morals i materials de Catalunya*, más conocida como el *Memorial de Greuges*. Este escrito, presentado al monarca, defendía que el sistema centralista era el principal culpable de la decadencia española y del malestar de los catalanes. La actividad doctrinal de Almirall lo llevó a publicar *La Confederación Suiza y la Unión Americana. Estudio político comparativo*, en el que analizaba los dos regímenes políticos que más interesaban a los federales y a buena parte de los catalanistas; *L'Espagne telle qu'elle est*, en el que se adelantaba en más de una década a las críticas al sistema político español que posteriormente formuló Joaquín Costa, y *Lo Catalanisme* (1886), en el que estableció el proyecto político y doctrinal del catalanismo liberal. La resonancia de *Lo Catalanisme* motivó al clérigo de Vilafranca, Josep Maria Torras i Bages, a escribir *La tradició catalana*, en el que desarrolló el ideario del catalanismo fundamentado en la tradición y en el catolicismo.

En 1887 el Centre Català entró en crisis por la pugna por su control entre el grupo de Almirall, los federalcatalanistas y otras opciones más conservadoras y/o regionalistas. La situación de catalanismo era convulsa y no se acababa de politizar, a pesar de la constitución de una importante plataforma de asociaciones catalanistas: la Unió Catalanista, que concretó sus objetivos en las Bases de Manresa de 1892. La politización definitiva del catalanismo llegó después de la crisis generada por la derrota en la guerra con los Estados Unidos, en 1898, y la pérdida de la mayor parte de las colonias ultramarinas, situación que dio el empuje definitivo a su politización, a través de la Lliga Regionalista.

### La crisis de la Restauración. Lliga Regionalista, Solidaritat Catalana, descentralización administrativa y dictadura

La Lliga Regionalista tenía dos "almas": Enric Prat de la Riba, defensor del nacionalismo, y Francesc Cambó, partidario de un conservadurismo modernizador y regionalista. Prat de la Riba, en la *Nacionalitat Catalana*, en 1906, criticaba al federalismo y formuló un proyecto imperial hispano en el que Cataluña tuviera un rol directivo. Enric Ucelay Da Cal defiende la tesis de que la Lliga Regionalista impulsó un nacionalismo catalán que, en realidad, era una propuesta por un nuevo nacionalismo

hispano, y destaca que sin la tesis imperialista defendida por Prat no se entiende “la obsesión de la izquierda catalanista, los enemigos de la Lliga, por el antiimperialismo”. A principios del siglo XX, el principal grupo de la izquierda catalanista se vertebraba en el Centre Nacionalista Republicà, surgido de una escisión de la Lliga.

A raíz del asalto por parte de militares de la guarnición de Barcelona de la revista *Cu-cut!* y del diario *La Veu de Catalunya* (los agresores no solamente no fueron procesados, sino que el gobierno liberal promulgó la Ley de Jurisdicciones, que ponía bajo jurisdicción militar a todos los que cuestionaran el centralismo uniformizador), la mayor parte de las formaciones políticas catalanas, excepto los republicanos radicales llerouxiistas y los obreristas, constituyeron una plataforma electoral: Solidaritat Catalana. El triunfo de las candidaturas solidarias fue abrumador. Sin embargo, aunque tenían en común que querían la descentralización administrativa y el respeto por la cultura catalana, la coalición no era viable, porque reunía desde carlistas hasta federales, así como a republicanos catalanistas, regionalistas e independientes, como el ex teniente coronel Francesc Macià.

La Semana Trágica de 1909 implicó el fin del Gobierno conservador de Maura y de su proyecto de revolución desde arriba, porque se vio obligado a dimitir por la campaña internacional a favor de las víctimas de la represión, especialmente Francesc Ferrer i Guàrdia. Otra de las víctimas fue Solidaritat Catalana, dado que el sector derechista era partidario de la condena sin paliativos de los llamados *hechos vandálicos* y colaboró en la represión, mientras que el sector izquierdista se negó a seguir esta vía. En 1914, el Gobierno aprobó la Ley de Mancomunidades, que posibilitó la unión de las diferentes diputaciones provinciales. La Ley era estatal, pero solo la aplicaron las diputaciones catalanas, que instauraron la Mancomunidad presidida por Prat de la Riba; se trataba únicamente de una descentralización administrativa.

La influencia de la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1917 (con juntas de defensa militares, la constitución de la Asamblea Nacional de Parlamentarios impulsada por la Lliga y la huelga general revolucionaria en agosto) impulsaron la renovación del republicanismo, tanto del federalista como del radical. El proyecto imperialista de la Lliga pasaba por recuperar el discurso iberista, tal y como se puso de manifiesto en la campaña “Per Catalunya i per l’Espanya Gran”. En 1918, Cambó aceptó ocupar el Ministerio de Fomento en un gobierno que volvía a estar encabezado por Maura, mientras que la Lliga impulsaba una campaña para conseguir la autonomía catalana, en la que se jugaron buena parte de su prestigio y fracasaron. El liberal Niceto Alcalá Zamora reprochó a Cambó que pretendiera ser, al mismo tiempo, “el Bolívar de Cataluña y el Bismarck de España”. Estas circunstancias potenciaron el catalanismo de izquierdas, que se radicalizó al enfrentarse con una Lliga que, en palabras de Termes y Colomines, era “un partido conservador y de orden con franca complicidad con las malas formas de la patronal catalana”.

El incremento de la inestabilidad política por la pérdida de casi todo el protectorado de Marruecos, después de la derrota de Annual (1921), y por la violencia terrorista que enfrentaba, principalmente en Barcelona, a los pistoleros anarquistas con las fuerzas de orden público y los grupos de terroristas financiados por la patronal; unas circunstancias que propiciaron que algunos defendieran la necesidad de un cirujano de acero y encontraron al candidato adecuado en el capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera. Este encabezó un golpe de Estado que inicialmente contó con el apoyo de la Lliga, pero la mayor parte de los dirigentes regionalistas se apartaron de él cuando se dieron cuenta del acentuado centralismo uniformizador que implantó la dictadura. Cuando en 1930 Alfonso XIII prescindió del dictador los opositores se unieron en el Pacto de San Sebastián para forzar la proclamación de la República, y lo consiguieron después del triunfo electoral republicano en las zonas urbanas, en las elecciones municipales del 12 de abril de 1931.

## La Segunda República

El gran partido republicano de los años treinta fue Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). Esta era una formación política de base heterogénea que reunía elementos del republicanismo tradicional, mayoritario en comarcas, con independentistas, muy activos en Barcelona, y sectores de las clases medias. Su principal dirigente era Francesc Macià, conocido como *l’Avi*. El 14 de abril, cuando en Madrid



se constituía el Gobierno provisional, en Barcelona Macià proclamaba la República Catalana dentro de la confederación de los pueblos ibéricos. El Gobierno provisional no estaba dispuesto a reconocer la República Catalana, ni siquiera era partidario de transformar España en una auténtica federación, tal y como se puso de manifiesto con la designación de nuevos gobernadores civiles. El principal dirigente de ERC tuvo que aceptar la sustitución de la República Catalana por la española a cambio de la creación de la Generalitat de Cataluña, lo que explica por qué únicamente Cataluña tenía gobierno autonómico en abril de 1931. El objetivo de la nueva Generalitat era elaborar y someter a referéndum el proyecto de ley de Estatuto que posteriormente debería ser discutido y aprobado en las Cortes españolas. Los redactores del Estatuto daban por hecho que España sería un Estado federal, pero el artículo 1 de la Constitución establecía que España era un "Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones". En agosto de 1932, el jefe de Gobierno, Manuel Azaña, consiguió que aprobaran el Estatuto y que la Generalitat aceptara su recorte por la conmoción generada por el golpe de Estado fracasado del general Sanjurjo. Ante la imposibilidad de llegar a un consenso sobre la forma de organización territorial española, Ortega y Gasset afirmó que la única solución posible sería la "conllevancia".

Cuando las derechas llegaron democráticamente al Gobierno intentaron deshacer toda la tarea legislativa de los dos primeros años del régimen republicano. El enfrentamiento entre un gobierno de derechas, con pretensiones centralizadoras y uniformizadoras, y el Gobierno de la Generalitat, dirigido por Lluís Companys, por la defunción del presidente Macià, era constante. Durante la Revolución de Octubre de 1934, Companys proclamó el Estado catalán, dentro de la federación española. De hecho, era lo que decía el artículo 1 del Estatuto de Núria: "Cataluña es un Estado autónomo dentro de la República española", aprobado en el referéndum del 2 de agosto de 1931, por el 73% del censo. Era una declaración más moderada que la de Macià, pero intolerable para la derecha española. Suspendieron la autonomía catalana; Companys y todo su gobierno fueron detenidos y encarcelados, excepto Josep Dencàs, que huyó por las alcantarillas del Palau de la Generalitat. El presidente fue juzgado y condenado a treinta años de prisión e inhabilitado para ejercer cargos públicos.

En las elecciones de febrero de 1936, el triunfo electoral del Frente Popular en España y del Front d'Esquerres en Cataluña supuso la liberación inmediata de los presos por los Hechos de Octubre, cuando el nuevo Gobierno no había tenido tiempo de decretar su amnistía. El Gobierno de la Generalitat, encabezado por Companys, fue restaurado, excepto el consejero de Gobernación Dencàs. En síntesis, los años de la Segunda República fueron convulsos. Cataluña recuperó el autogobierno e intentó solucionar el problema de la organización territorial española, pero el proceso se vio interrumpido por la Guerra Civil y por la victoria franquista, que impuso una dictadura centralista y uniformizadora, durante casi cuarenta años.

## La Asamblea de Cataluña y el restablecimiento de la Generalitat

Cataluña fue derrotada dos veces por el fascismo. La victoria militar prosiguió en Cataluña con una brutal represión contra la libertad y contra la identidad catalanas. Se trataba de eliminar la lengua y la nación catalanas, de españolizar al pueblo catalán, de hacerlo parte indiferenciada de España, como una unidad homogénea y única de "destino en lo universal". La dictadura franquista tenía doble trabajo en tierra catalana. Tenía que eliminar a todos los republicanos y todos los catalanistas. La obsesión era tal que ya en los primeros cincuenta, en un editorial del *New York Times* se escribía que Franco quería un imposible: que los catalanes dejaran de ser catalanes.

En estas circunstancias todo catalanista se vuelve separatista. ¿Quién no es separatista de una dictadura que mediante el asesinato, el juicio sumarísimo, la tortura, la prisión y la persecución pretende acabar con la identidad de un pueblo? Los republicanos confiaban en que la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial comportaría el fin del franquismo, pero no fue así. La dictadura, que apaciguó su imagen más fascista para presentarse como la reserva anticomunista del mundo occidental, buscó la aceptación y el apoyo del Vaticano y de los Estados Unidos. Lo consiguió. Las democracias liberales, con Estados Unidos y el Reino Unido al frente, prefirieron una dictadura anticomunista en España que una transición hacia la democracia, aunque fuera mediante el restablecimiento de la monarquía borbónica.





Así se abría una larga etapa de negación del Estado de derecho, de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, de creación de un sistema político basado en el dictador, que concentraba todos los poderes en sus manos. Hasta el último día fue esencialmente así, porque quien ha ganado el poder mediante la violencia y el terror nunca tendrá la fuerza moral y legal de construir un sistema basado en el consenso. Ante una dictadura, sostenida interesadamente por Estados Unidos y la jerarquía católica, la lucha por la democracia se convertía en la condición necesaria para conseguir, también, el reconocimiento de la identidad catalana y el restablecimiento del autogobierno.

La oposición democrática en Cataluña fue tomando fuerza con los años, al vincular la lucha por la democracia en España con la lucha por el autogobierno en Cataluña. El restablecimiento de la democracia y de la autonomía republicanas eran interdependientes, una iba con la otra. Desde el PSUC hasta la UDC, desde el comunismo hasta la democracia cristiana, se fue forjando una unidad política que culminó con la constitución de la Asamblea de Cataluña (1971) y los famosos tres puntos: libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía, con un cuarto menos repetido y recordado, en el que se inscribían los anteriores en la perspectiva de la autodeterminación del pueblo catalán. El PSUC, el monasterio de Montserrat y Jordi Pujol fueron tres referentes de este proceso unitario y logrado de movilización ciudadana contra la dictadura. El objetivo compartido por la oposición democrática era el restablecimiento de la libertad y del autogobierno mediante la restitución de las instituciones de la Generalitat Republicana y el retorno de su presidente en el exilio, Josep Tarradellas.

La concluyente victoria de las fuerzas democráticas y catalanistas en las primeras elecciones libres después de 1936, 41 años después, el 15 de junio de 1977, significó la apertura inmediata de negociaciones para el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña. Josep Tarradellas volvió, el 23 de octubre de 1977, como presidente de Cataluña con el famoso "Ciutadans de Catalunya, ja sóc aquí" (Ciudadanos de Cataluña, ya estoy aquí), solemnemente proclamado desde el balcón del Palau de la Generalitat. Cataluña recuperaba la institución republicana, aunque más nominalmente que realmente, ya que como resultado de dichas elecciones se iniciaba un proceso constituyente que culminaría con la aprobación de la Constitución Española de 1978, a partir del que se abriría el proceso para el pleno restablecimiento de las instituciones de la Generalitat de Cataluña.

## De la unidad autonomista de 1979 a la división catalanista de 2006

El catalanismo político intervino en el proceso constituyente y en la posterior elaboración del proyecto de Estatuto de Sau con un alto grado de unidad política, que se mantuvo hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979. El restablecimiento de la Generalitat y la formación del Gobierno de unidad presidido por Josep Tarradellas fue expresión en Cataluña de la cultura del consenso como vía de realización de la Transición democrática. La oportunidad de restituir plenamente las instituciones de la Generalitat y el ejercicio del autogobierno a un nivel similar del que se había tenido con el Estatuto de Autonomía de 1932, impulsó un interés común por parte de la gran mayoría de fuerzas políticas catalanas que habían obtenido representación parlamentaria. El catalanismo se sentía protagonista del proceso de cambio democrático en España, muy especialmente en lo referente a la transformación territorial del Estado centralista.

El Estado autonómico que establece la Constitución no se puede entender sin el catalanismo y, tampoco, sin el nacionalismo vasco. El artículo 2 de la Constitución es un pacto principalmente con el catalanismo, así como la disposición adicional primera es un pacto con el nacionalismo vasco. La autonomía de las nacionalidades y regiones, reconocida y garantizada por la Constitución, así como los derechos históricos de los territorios forales, eran aspiraciones basadas en las luchas nacionales de Cataluña y de Euskadi, que en su reconocimiento podían generalizarse a las otras comunidades autónomas que se constituyeran.

El modelo descentralizador fijado por la Constitución Española de 1978 se aproxima más a la *devolution* del Reino Unido o al modelo regional italiano (ambos influidos por la Constitución española de 1978 y de 1931, respectivamente) que a las federaciones democráticas. Es cierto que la Constitución Española puede tener un desarrollo federal, (que implicaría necesariamente una reforma constitucional), pero se ha quedado a medio camino. Es más, tanto el nacionalismo español como los nacionalismos de oposición coinciden en un punto: no son nada federalistas.

El pacto autonómico que sirvió para construir un nuevo modelo territorial y permitir el ejercicio del autogobierno en nacionalidades y regiones no ha cerrado la cuestión de las nacionalidades, sino que la ha situado solamente en un nuevo contexto jurídico y político. El Estatuto de Cataluña de 1979 fue la expresión del pacto posible en las muy complejas circunstancias de la Transición, pero dejaba todo un mundo de cara al futuro. Los 23 años de Jordi Pujol al frente de la presidencia de la Generalitat han sido un largo tiempo de institucionalización de la autonomía, de organización de la nueva Administración autonómica, de traspaso y ejercicio de las competencias, de aprendizaje, a fin de cuentas, del oficio de gobierno. El propio Jordi Pujol ha dicho en más de una ocasión que a los políticos catalanes de la Transición, salvo Tarradellas, les faltaba cultura de gobierno, experiencia suficiente para saber negociar con Madrid.

Tarradellas y Pujol representan dos caras del nacionalismo catalán, que no son incompatibles. Tarradellas tiene una concepción nacional más centrada en la construcción estatal (*state building*), en la importancia de tener poder y capacidad de decisión política, en la institucionalización y competencias del poder público. Pujol tiene una visión de la nación más cívica, más basada en la identidad nacional y en la construcción nacional (*nation building*), en la capacidad de hacer nación mediante las instituciones cívicas, económicas y sociales, en forjar una identidad nacional y sentido colectivo como pueblo con voluntad de autogobierno. Son dos concepciones complementarias e igualmente necesarias para la consolidación y permanencia de Cataluña como nación.

Pronto llegaron los toques de alerta, los peligros de la autonomía ganada para la integridad de la nación española. El golpe de Estado de 1981 tiene mucho que ver con los conflictos nacionales y con la nueva organización autonómica, incluso fracasado tuvo algún éxito sobre esta cuestión. La LOAPA, o Ley de Armonización del Proceso Autonómico, declarada en gran parte inconstitucional por el Tribunal Constitucional, fue un primer anuncio que no ha hecho más que confirmarse por la acción de los sucesivos gobiernos del PSOE y del PP, invadiendo las competencias autonómicas, restringiendo la capacidad de decisión política y la autonomía financiera, salvo en este último aspecto de los casos de las comunidades autónomas de Euskadi y Navarra, beneficiadas por el concierto y el convenio económico respectivamente. En pocas palabras: el Estado centralista heredado de la dictadura pasó a ser un Estado fuertemente descentralizado administrativamente, pero las partes descentralizadas adquirieron poca capacidad real de decisión política.

El estancamiento de la autonomía y la nueva oleada internacional de constitución de nuevos estados independientes, fruto del impacto del 89, es decir, del colapso de la Unión Soviética y de los países del "socialismo real", removieron el escenario político internacional y español con relación a los derechos de las naciones y los pueblos hispánicos a la autodeterminación. Nuevamente Cataluña y Euskadi, en procesos bien distintos una de la otra, reanudan el protagonismo. El catalanismo y el nacionalismo vasco únicamente se parecen en un punto: tienen el mismo adversario. A partir de aquí casi todo es diferente, empezando por los intereses y las estrategias políticas, que a menudo son contrapuestas.

En Cataluña, la reforma del Estatuto de Autonomía de 1979 abrió la división dentro del catalanismo. En el consenso de 1978-1979 quizás hubo demasiada prudencia, quizás se dejaron perder oportunidades de dotar a la Generalitat de un mayor peso político y capacidad financiera, pero en la elaboración del Estatuto de Autonomía de 2006 ha habido una fuerte dosis de confusión, de imprudencia partidista y de división catalanista.

La reforma del Estatuto de 1979 quedó marcada ya de origen por ser planteada, también, como carta de presentación tanto de Artur Mas, candidato de CiU a la sucesión de Jordi Pujol, como de la alternativa de Pasqual Maragall, candidato del PSC-Ciudadanos por el Cambio. La previsión de que el PP se mantuviera en el Gobierno después de las legislativas de 2004 hacía de la propuesta de reforma una buena proclama electoral de realización improbable. Pero lo que sucedió fue que el 14 de marzo de 2004 el PSOE ganó las elecciones y José Luis Rodríguez Zapatero fue el nuevo presidente del Gobierno. De repente, Cataluña contaba con un panorama político muy favorable *a priori*. Al frente de la Generalitat había un federalista catalanista, Pasqual Maragall, encabezando el Gobierno de las izquierdas catalanistas, la composición del Congreso de Diputados favorecía mucho los intereses de las fuerzas catalanistas, a causa de su relevante presencia y del hecho de no tener el PSOE mayoría suficiente, y el mismo presidente del Gobierno español se había comprometido, cuando era líder de la oposición, a aceptar la propuesta de reforma que aprobara el Parlamento de Cataluña.



Difícilmente se repetirá una oportunidad como esta, que no se ha sabido aprovechar al nivel que correspondía. La necesaria unidad catalanista para afrontar la reforma se rompió enseguida por la imprudente actuación partidista, particularmente reflejada en la competencia entre CiU y ERC. No hubo cultura de unidad catalanista desde el principio hasta el final, con momentos particularmente destacables como las enmiendas recuperadas del PSC, después de haber votado a favor del proyecto de Estatuto en el Parlamento de Cataluña, el 30 de septiembre de 2005, la famosa fotografía Zapatero-Mas en la reconducción pactada de la reforma, o el desconcierto de ERC en la fase final de la aprobación del Estatuto y su defensa final del no en el referéndum del 18 de junio de 2006.

De todos modos, la división dentro del catalanismo no solo respondía a tacticismos electoralistas de partido, y a la falta de liderazgo, sino que fue causada también por la dificultad de dar respuesta a un reaparecido nacionalismo español con su cara más intransigente. El PP y la mayor parte de los medios de comunicación españoles respondieron agresivamente e intransigentemente a la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Cataluña. Eso atrapó a Rodríguez Zapatero, muy condicionado por los veteranos barones españolistas del PSOE, por el felipismo y por el guerrismo, que nunca han entendido el catalanismo ni creen realmente en un proyecto federalista para España. Pasqual Maragall fue víctima política de esta incompreensión. Una propuesta federalista planteada desde Cataluña y basada en el reconocimiento del hecho de la plurinacionalidad de España no es aceptada por las fuerzas políticas mayoritarias del Estado español, ni por los medios de comunicación, ni por una parte mayoritaria de la intelectualidad y de la cultura castellanas. En Madrid prefieren el nacionalismo de Tarradellas o de Pujol que el federalismo de Maragall. Es lógico: a los primeros les basta la Cataluña que puedan presidir, el segundo insiste en la voluntad de cambiar la España nacionalista por las Españas unidas en la federación plurinacional dentro de la Unión Europea. Los primeros se adaptaban, el segundo voló y se estrelló.

## **Autonomía, federalismo e independencia**

El federalismo no tiene futuro entre nacionalismos que “se conllevan”. El Estado autonómico, que ya ha superado los treinta años de existencia, tiene una cara federal, la que reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones. Pero no ha ido más allá en el fortalecimiento de esta autonomía, ni ha desarrollado las instituciones necesarias que definen el gobierno compartido de un Estado federal, sino más bien al contrario. La autonomía se ha estancado como un modelo de descentralización administrativa, con la voluntad añadida del PP y de parte del PSOE de bloquearla, fijando así la frontera final del proceso de construcción autonómica iniciado con la Constitución de 1978. El horizonte federal queda así obstaculizado o aplazado a la espera de tiempos más favorables. Esta negativa al desarrollo federal de la Constitución y al reconocimiento de la plurinacionalidad da razones al nacionalismo vasco y al catalanismo para radicalizarse. En los últimos años el independentismo ha tomado mayor vuelo en Cataluña, y no solo como opción de partido, sino que ha penetrado transversalmente en las distintas fuerzas políticas del catalanismo y, también, en la sociedad civil. Es un independentismo cívico, de defensa de una identidad nacional y del derecho a decidir del pueblo catalán.

En este marco político centrifugado, en el que el nacionalismo español da la espalda a las aspiraciones de Cataluña y Euskadi a un mayor autogobierno, la inestabilidad política perdurará, lo que no significa que esta desborde o cambie los límites constitucionales vigentes de la autonomía política. Se puede seguir durando años en la normalidad de la inestabilidad autonómica. Sin embargo, el horizonte federal y plurinacional seguirá estando presente como un objetivo de los que no desesperan y siguen creyendo en la posibilidad de una España federal. Dando por sentado que cuando dos no se entienden, la independencia es una opción democráticamente legítima. Es una cuestión de autodeterminación y el derecho a su ejercicio que debe tener toda nación.

# Plurinacionalismo y federalismo

**Alain G. Gagnon**

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Québec

Los Estados que evolucionan en la esfera democrática deben encontrar hoy día respuestas convincentes con el objetivo de responder a uno de los mayores retos de la época actual, el del reconocimiento institucional de las comunidades políticas nacionales. La imposición de la identidad nacional va claramente en contra de la mayoría de las predicciones hechas por los politólogos de inspiración cosmopolitista y se mantiene como un tema ineludible al que se tiene que tomar la medida y en cuyo alrededor hay que encontrar acomodamientos “razonables” y “justos”. Eso es todavía más urgente porque el reto que aporta la plurinacionalidad a los Estados establecidos se hace más complejo en la actualidad con la venida de oleadas de inmigrantes a los Estados democráticos más prósperos, que son objeto de una gran concupiscencia. La aportación de los inmigrantes al tejido social de Estados ya tocados por la diversidad nacional, como es el caso de Bélgica, Canadá, España o el Reino Unido, a menudo preocupa y, a veces, desestabiliza el equilibrio de las relaciones que se mantienen entre las naciones mayoritarias y las naciones minoritarias.<sup>1</sup> Y es en este contexto que los Estados plurinacionales, en un primer momento, tienen que revitalizar las relaciones que prevalecen entre las naciones fundadoras, o en el caso de España las naciones históricas, y la nación mayoritaria y, en un segundo momento, pensar en la cohabitación entre los grupos procedentes de la inmigración y las naciones que constituyen el Estado nación para mantener y alimentar el vínculo de confianza entre cada una de las partes sociales y políticas. Aquí se trata de una relación con la historia que no podemos obviar y de una relación con el futuro que hay que marcar en cierta medida en torno a elementos portadores. Pensamos en el enriquecimiento de los valores y de las prácticas democráticas, en la afirmación de la igualdad entre hombres y mujeres, la diferenciación entre lo que es privado y lo que es público y en la igualdad de condiciones.

No hay una panacea que responda al desafío de la diversidad nacional, en particular en esta época de grandes migraciones en que diversos fundamentos morales de los Estados constituidos se ponen a prueba con frecuencia.<sup>2</sup> Seguro que hay una herramienta de la “ciudadanización” que contribuye a convertir las personas en ciudadanos de pleno derecho, pero ya nos hemos centrado en este sentido en otros estudios.<sup>3</sup> Siendo sensibles a la importancia de construir la ciudadanía compartida de los inmigrantes que se establecen en nuevos territorios, pondremos énfasis en este texto en la importancia de instaurar fórmulas de naturaleza auténticamente federal para facilitar la convivencia en el seno de los Estados plurinacionales. La fórmula federal constituye, según nosotros, un sistema que ha funcionado en el capítulo de la buena gestión de los conflictos comunitarios por diversas razones que se pueden resumir de la manera siguiente: valoración del reconocimiento de los grupos nacionales, búsqueda del equilibrio entre unidad y diversidad, defensa que permite proteger la integridad de las comunidades nacionales en un conjunto territorial amplio y un enriquecimiento de la representación en distintas escalas.<sup>4</sup>

1. Tiene un gran interés la lectura de la obra publicada bajo la dirección de Ricard ZAPATA-BARRERO (dir.), *Immigració i autogovern*, Barcelona, Proa, 2007.

2. Stephen CASTLES y Mark J. MILLER (dir.), *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, 4 ed., Nueva York, Guilford Press, 2008.

3. Alain G. GAGNON, “La réforme des institutions au Canada: de la délibération au repli bureaucratique”, en Serge JAUMAIN (dir.), *La réforme de l'État... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Bruselas, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1997, págs. 105-122.

4. Podemos hacer referencia aquí a Alain G. GAGNON, *Quebec y el federalismo canadiense*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, col. “Politeya”, 1998 y, más recientemente, en mi obra *Más allá de la Nación unificadora: Alegato en favor del federalismo multinacional*, (premio Josep Maria Vilaseca 2007) IVAP - IEA, 2009 (I premio Josep Maria Vilaseca i Marçet).



Parece que en este año 2010 el ideal federal representa un camino estratégico y prometedor para las democracias liberales avanzadas; que incluso se puede imponer como la vía óptima que permita la afirmación de las identidades colectivas y la gestión de los conflictos de naturaleza comunitaria. Eso era cierto en la época de Johannes Althusius (1557-1638), Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) y Francesc Pi i Margall (1824-1901), pero todavía no se ha abandonado en la actualidad.

En este artículo, pretendemos poner énfasis en la noción del federalismo plurinacional como vía que se debe privilegiar para responder al reto de la diversidad nacional en un contexto de pluralismo identitario avanzado (divisiones lingüísticas, religiosas, culturales, de clase, de sexo, etc.). Nuestra reflexión se basa en las obras de los filósofos liberales inspirados por los valores comunitarios (la escuela canadiense inspirada por Charles Taylor, James Tully y Will Kymlicka) así como por los juristas que se inscriben en la tradición del pluralismo jurídico (como por ejemplo la escuela escocesa representada por Neil MacCormick y Stephen Tierney). Actuaremos en dos tiempos; primero, pasaremos de una distinción entre el federalismo territorial y el federalismo plurinacional para identificar, acto seguido, los principales retos que las naciones minoritarias deben constatar en un momento en que la presión se intensifica para reducir la diversidad a la mínima expresión: la diversidad individual.

## Federalismo territorial contra federalismo plurinacional

William H. Stewart consagró un importante artículo científico a la identificación de metáforas y de modelos que permitieran diseñar las formas revestidas por la noción de federalismo con la intención de construir una gran teoría. La empresa, aunque útil, era bastante ardua. El autor lo aborda de forma inclusiva e inventaría todo lo que puede incorporar el epíteto “federal”. De esta manera, censa ni más ni menos que 326 metáforas y modelos.<sup>5</sup> Esta desembocadura sobre un océano de definiciones que se solapan, a pesar de ser útil para un principio de taxonomía, dice muy poco sobre las grandes escuelas de pensamiento de este campo. El propósito aquí se circunscribirá más, ya que nuestra mirada no recaerá sobre las 326 metáforas y modelos no identificados por Stewart, sino sobre una simple diada. Lo que Stewart gana en extensión somos conscientes de que lo pierde en intención. Así pues procederemos de forma inversa y, de esta manera, retendremos las nociones de federalismo territorial y de federalismo plurinacional para describir las dos principales escuelas en competencia en el campo de los estudios sobre el federalismo. El filósofo canadiense Will Kymlicka destaca de manera clara el límite entre estas dos formas cuando precisa que “el federalismo se consideraría no solo como un medio que permite a una única comunidad nacional compartir y distribuir sus poderes [el federalismo territorial], sino también como un instrumento que sirve para tener en cuenta la voluntad de autonomía de las minorías nacionales [el federalismo multinacional]”.<sup>6</sup>

### El federalismo territorial

El federalismo territorial pone el acento en la distribución de los poderes en el conjunto de un Estado federal determinado y destaca las responsabilidades relevantes tanto del gobierno central como de los órganos provinciales (los *Länder*, cantones, etc.), así como de ambas instancias. Aquellos que se inspiran en este modelo insisten bastante en la capacidad de unos y otros de gobernar de forma eficaz y se preocupan poco del hecho de que eso puede crear tensiones en un contexto de diversidad nacional, como suele pasar. Esta forma de presentar las cosas puede atizar tensiones importantes entre los órdenes de gobierno, lo que contribuirá a alinear a los miembros de las comunidades nacionales en el origen del pacto federal de las instituciones puestas en marcha.

El federalismo territorial suele tener una gran consideración en los países que comparten una cultura política, valores comunes, una memoria histórica, grandes gestas militares y héroes comunes. En gene-

5. William H. STEWART, “*Metaphors, Models and the Development of Federal Theory*”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 12, núm. 2 (1982), págs. 5-24.

6. Will KYMLICKA, *La voie canadienne*. Repenser le multiculturalisme, Montreal, Boréal, 2003, pág. 222.



ral, se dice que es el caso de las federaciones alemana, norteamericana, australiana, brasileña y mexicana. En cada uno de estos casos, el Gobierno central ha conseguido imponer su fuerza y legitimidad por encima de otros Gobiernos. A veces, fue difícil y costó muchas vidas, como es el caso de los Estados Unidos, que crearon su federación aplastando un movimiento secesionista. Es obvio que esta forma levantaría hoy día diversas denuncias, especialmente por razones humanitarias.

En los Estados federales, el Gobierno central ha pretendido a menudo destacar una visión territorial para no suministrar instrumentos de movilización a los grupos nacionales que pudieran ser dominantes en determinadas regiones. Eso se hace mediante diversas estrategias que van desde la instauración de políticas denominadas de interés nacional (en el sentido de la nación mayoritaria) hasta la instauración de cartas de derechos y libertades que dan a todos los ciudadanos confundidos unos derechos idénticos. Como es natural, estas mismas cartas son a menudo el reflejo de los valores del grupo mayoritario, así las naciones minoritarias en el seno de un Estado determinado se ven penalizadas.

En resumen, el federalismo territorial no pretende borrar las diferencias nacionales sino ignorarlas e intentar convertir el grupo nacional principal en la referencia por excelencia. Eso lleva a prácticas inquietantes, tal y como destaca Will Kymlicka cuando habla del caso de los Estados Unidos. En la construcción de la federación americana, la nación mayoritaria aceptó “conferir el estatuto de Estado solo a los territorios donde los grupos nacionales no constituían más que una ínfima minoría. En algunos casos, como el de Florida, se llegó por un trazado de las fronteras que reducía la importancia de las tribus amerindias o de los grupos hispánicos. En otros casos, como el de Hawai o en el suroeste, se retrasó el acceso al estatuto de Estado hasta que los colonos anglófonos desbordaran en número a los antiguos ocupantes”.<sup>7</sup>

Este federalismo ha podido acabar atormentando a los miembros del grupo mayoritario a medida que los Estados Unidos conocen cambios demográficos rápidos y de una gran magnitud. De alguna manera se ven atrapados por la historia por haber sido insensibles a la diversidad nacional que caracterizaba este amplio territorio en el momento de las grandes colonizaciones, lo que nos lleva a inclinarnos por el federalismo plurinacional como forma de responder a las exigencias de reconocimiento nacional para las que los partidarios del federalismo tienen poco tiempo.

### El federalismo plurinacional

Ya de antiguo, hubo protagonistas del federalismo que podían defender la diversidad nacional y las diversas formas de hacer y ver. Las obras de Daniel Elazar tienen en este capítulo una gran importancia.<sup>8</sup> Elazar es sin duda quien ha analizado mejor la instauración del federalismo a largo plazo.

En la estela de diversas obras de Daniel Elazar sobre los orígenes del ideal federal, nos hemos dado cuenta de que el federalismo constituye una herramienta eficaz que facilita la gestión de las tensiones comunitarias porque incita a los actores a establecer un sistema de gobierno más refinado que responda a las expectativas de las comunidades nacionales en el capítulo de una partición justa de los poderes y una representación igualitaria.

El éxito del federalismo plurinacional depende en gran parte de la capacidad del grupo mayoritario de abrirse a las negociaciones y a las exigencias de las naciones minoritarias.<sup>9</sup> La implantación de esta nueva forma de federalismo contribuiría, según nosotros, a hacer que las naciones minoritarias avanzaran de forma estructural mucho más.

7. Will KYMLICKA, “Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser” en Guy LAFOREST y Roger GIBBINS (dir.), *Sortir de l’impasse: les voies de la réconciliation*, Montreal, Institut de Recherche Politiques Publiques, 1998, pág. 23.

8. Daniel ELAZAR, *Exploring Federalism*, Alabama, University of Alabama Press, 1987.

9. Para una exploración centrada en las realidades nacionales de Canadá, España, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, véase Alain G. GAGNON, André LECOURS y Geneviève NOOTENS (dir.), *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Montreal, Québec Amérique, col. “Débats”, 2007.



Asimismo, más que negar la diversidad nacional, como se hace en el contexto del federalismo territorial, el federalismo plurinacional tiende a respetar y a valorar la autonomía comunitaria.

La noción de federalismo plurinacional no sugiere que haya una tirantez constante entre las comunidades nacionales, aunque se puede producir, como es producto de la deliberación democrática. El federalismo plurinacional invita a los actores a hacer diversas cosas como:

- tratar de obtener compromisos aceptables para llevar más lejos la complicidad entre los actores;
- negociar consenso para ampliar el terreno de entendimiento posible;
- compartir la soberanía entre los Estados miembros y el Estado central;
- actuar con respeto mutuo de las comunidades nacionales teniendo en cuenta la continuidad histórica de las comunidades nacionales que estén presentes;
- establecer, utilizando la expresión de Daniel Innerarity, una ética de la hospitalidad<sup>10</sup> gracias a la cual "las identidades se constituyen en una relación de reciprocidad".

Estos distintos compromisos recuerdan que la tarea de poner al frente y perpetuar el federalismo plurinacional comporta un alto nivel de dificultad y exige, por parte de la nación mayoritaria, una fuerte capacidad de abnegación aunque sería más fácil, normalmente, hacer uso de la obligación, sea cual sea para negarse a ver el Estado como la expresión de distintas soberanías; sea cual sea para apelar la ley del número para obligar al otro, o sea cual sea para tergiversar y así desanimar al otro en su busca de reconocimiento.

En la próxima parte, nos centraremos en los principales retos que las naciones con instituciones federales compartidas tienen que afrontar para que se pueda instaurar un clima de confianza y de respeto mutuo.

## Las naciones minoritarias y las naciones mayoritarias en tensión

El hundimiento del bloque comunista a finales de la década de 1980 y la posterior desmembración de muchos de los Estados que formaban la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia se produjeron en un momento en que la Europa Occidental perseguía un proyecto de construcción y ampliación. La división del imperio soviético y la creación de nuevos Estados en el Este era una señal de que el mapa geopolítico no había acabado de evolucionar y que las fronteras convenidas anteriormente se podían rediseñar. Una vez se consumaron los divorcios entre los antiguos formadores del bloque del Este, el Oeste se vio reforzado quizás en el plan militar pero inquieto en el interior debido a sus propias minorías nacionales, que exigían que se hiciera caso a los capítulos del ejercicio democrático y de la toma en consideración de las identidades nacionales y otras formas identitarias.

Este era el caso, entre otros, de Escocia, Cataluña y, en Norteamérica, de Quebec precisamente. Todas estas entidades nacionales, tenemos que recordar, evolucionan en el seno de Estados federales o, como mínimo, en vías de federalización.

Algunos han dejado entrever que la desmembración de la URSS, Checoslovaquia y Yugoslavia se debió al hecho de que eran en presencia de Estados federales. Ahora bien, estos tres Estados solo tenían de federal el nombre, ya que, como nos recuerda el politólogo John McGarry,<sup>11</sup> estos tres Estados plurinacionales eran regímenes autoritarios, centralizados y con poco respeto por las minorías nacionales que vivían en estos territorios.

¿Nos puede sorprender que, una vez que estos tres regímenes sufrieran una pérdida de autoridad y una erosión de la legitimidad, las minorías nacionales escogieran separarse de los Estados que negaron con excesiva frecuencia su existencia o se preocuparon demasiado poco por su futuro?

10. Daniel INNERARITY, *L'Éthique de l'hospitalité*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2009, pág. 35.

11. John MCGARRY, "Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier la diversité ethnique et nationale", *Fédérations*, vol. 4, núm. 1 (marzo 2004), pág. 3.

¿Pero qué pasa con las naciones minoritarias que avanzan en el seno de Estados –ya sean unitarios, federales o híbridos– que evolucionan en la esfera de las democracias liberales avanzadas? El número de Estados nación ya formados es muy inferior al número de naciones existentes y reconocidas. Así pues, lo importante es identificar las vías de reconciliación que permitan acomodar estas últimas de tal manera que no se vean forzadas a tomar formas que encontrarían ajenas. Michael Keating hace una constatación esclarecedora al respecto, al tener en cuenta la inadecuación entre el número de Estados y el número de naciones; así destaca que “la búsqueda de principios generales que definirían la nación y las condiciones bajo las que las naciones se podrían ver facultadas para el autogobierno se ha demostrado inconcluyente. En su lugar, es un tema de reconciliación de las exigencias para la nación y los derechos que las acompañan”.<sup>12</sup>

Las expectativas de las naciones minoritarias se cubrirán de forma satisfactoria en la medida en que estas últimas no vean sus preferencias simplemente subordinadas a las de la nación mayoritaria. En este sentido, el uso de la fórmula federal puede contribuir a acercar las comunidades y a enriquecer el vínculo de confianza intercomunitaria o intracomunitaria. No obstante, este proceso podría desarrollarse con tres condiciones. En primer lugar, que los representantes de la nación mayoritaria y las naciones minoritarias pongan en marcha una auténtica deliberación; en segundo lugar, que la nación mayoritaria evite hacer uso de sus poderes coercitivos (amenazas veladas e intimidatorias de todo tipo, tribunales de justicia, ejército, etc.) con objetivos disuasorios y de bloqueo del otro, y, en tercer lugar, que las naciones minoritarias no amenacen de romper las negociaciones en todo momento, sino que acepten mantener un vínculo agónico con su homólogo.

En la medida en que estas condiciones se respeten, y eso no tendría que suponer graves problemas en el contexto de una democracia liberal avanzada, el federalismo plurinacional ofrece, según nosotros, las condiciones óptimas en vista de una gestión responsable y equitativa de los Estados nación tal y como se presentan hoy día.

Ahora hay que ponerse en guardia. Importa a los actores presentes no convertirse en defensores de una visión medieval del poder. En efecto, una visión que se limitaría a presentar el poder como expresión de un bloque monolítico no respondería a las exigencias de la democracia contemporánea. Ahora tenemos más que nunca la obligación de poner en marcha un “esfuerzo de educación en el pluralismo”.<sup>13</sup>

En este sentido, el federalismo constituye una forma avanzada de la democracia, ya que permite fragmentar la autoridad y, por este hecho, la soberanía estática, para que sea más compatible con las exigencias de los grupos nacionales que forman los Estados nación. Eso nos remite a la aportación, un tanto descuidada, de Lord Acton en los debates sobre las teorías de la unidad y la libertad. Presentamos a continuación un extracto revelador de la postura de este último que aclarará la discusión en gran manera:

“la presencia de naciones diferentes en una misma soberanía [...] permite tener una garantía contra la esclavitud que se desarrolla con el estandarte de una autoridad única, al equilibrar los intereses, multiplicar las asociaciones y dar al tema la discreción y el apoyo de una opinión conjunta [...]. La libertad comporta la diversidad y la diversidad protege la libertad por el hecho de aportar las formas de organizarla”.<sup>14</sup>

El federalismo plurinacional ofrece vías que las minorías nacionales tienen que explorar. Por una parte, favorece el reconocimiento de las naciones minoritarias y les permite autogobernarse a escala de su propia nación y, por otra parte, constituye un escudo contra todos los intentos de intrusión en los campos de la competencia relevante de las entidades que los constituyen, mientras se valora una ciudadanía de proximidad.

12. Michael KEATING, “So Many Nations so few States: Territory and Nationalism in the Global Era”, en Alain G. GAGNON y James TULLY (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pág. 39.

13. Podemos remitir al texto de Jean-Marc LAROCHE, George LEROUX, Jean-Pierre PROULX y Louis ROUSSEAU, “*Critique nationaliste: erreur de lecture*”, Le Devoir, Montreal, (16 de diciembre de 2009), pág. A-5

14. John EMERICH ACTON, “Nationality”, en Gertrude Himmelfarb (dir.), *Essays on Freedom and Power*, Glencoe, Free Press, 1949, pág. 185. Traducción libre.



Canadá, Gran Bretaña o España no pueden ignorar hoy día el reto de la diversidad nacional. En cada uno de los casos, la nación mayoritaria está invitada a hacer avanzar los intercambios intercomunitarios respetando las tradiciones de unos y otros en vista del establecimiento de regímenes políticos más distendidos. En este sentido, el Tribunal Supremo del Canadá pudo contribuir a un cierto acercamiento entre la nación quebequesa y la nación canadiense en agosto de 1998 cuando presentó la remisión sobre el derecho de Quebec a la secesión. En estos días previos a la presentación de la decisión del Tribunal Constitucional español sobre la renovación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, será interesante ver cómo los jueces concluirán el debate.

Ahora bien, los tribunales de última instancia tienen como primera obligación no tomar parte por el Gobierno central o por los Estados miembros, sino más bien actuar como “una jurisdicción suprema llamada a concluir los conflictos de competencia susceptibles de iniciarse entre [los Estados miembros] y el poder central o entre ellos mismos”.<sup>15</sup> En otras palabras, el tribunal de última instancia dispone de diversas prerrogativas pero en ningún momento debe ser partidista o acabaría por poner en duda su legitimidad.

Las democracias liberales avanzadas, por sus formas más finas de concebir la soberanía y de imaginar su implantación, constituyen lugares ricos de innovación política. Sin embargo, los retos a los que se enfrentan las naciones minoritarias<sup>16</sup> son múltiples: la continuidad histórica, la búsqueda de reconocimiento, la afirmación identitaria, las exigencias de dignidad y de libertad, la afirmación cultural, la capacidad de acogimiento de los inmigrantes, la prosperidad económica, la inserción en las redes internacionales, etc. Para encontrar respuestas que permitan acercamientos entre las naciones mayoritarias y las naciones minoritarias, hace falta concebir la puesta en marcha de determinados reajustes en el capítulo de los poderes compartidos, tener en cuenta las preferencias políticas de las comunidades nacionales que forman la comunidad política que corresponde al Estado nación y que permitan dar vida a la condición federal esencial en el advenimiento de las sociedades pluralistas.

## Conclusión

La fórmula federal posee cualidades intrínsecas evidentes y del todo esenciales para la estabilidad de los regímenes políticos, ya que permite apostar por el respeto y la renovación de las comunidades nacionales. Es en este sentido que la capacidad de reconocimiento de las naciones mayoritarias en cuanto a las naciones minoritarias tiene que contribuir a enriquecer el vínculo de confianza intercomunitaria sin el cual es difícil de proyectar relaciones estables y respetuosas entre los socios en el origen del pacto que institucionaliza las relaciones fundadas en bases libremente consentidas.

Los Estados plurinacionales que evolucionan en el seno de las democracias liberales avanzadas deben responder de forma justa a las exigencias de reconocimiento que emanan de las naciones minoritarias. Con excesiva frecuencia, la nación mayoritaria tiende a reproducir las relaciones de fuerza y tiene demasiado poco en cuenta las reivindicaciones legítimas de las naciones minoritarias. En esta época, lo que importa es dar voz a los debates intercomunitarios, hacer que el otro se comprometa siguiendo sus propios términos y hacer alcanzar, reanudando la expresión de Daniel Innerarity, una ética de la hospitalidad que les permita a todos sentirse plenamente libres en el espacio plurinacional que comparten.

15. Rusen ERGEC, “Les aspects juridiques du fédéralisme”, en André ALEN (dir.) et al., *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Bruselas, De Boeck-Wesmael, 1994, pág. 42. Agradecemos a François Laplante-Lévesque, ayudante de la cátedra de investigación de Canadá en estudios quebequeses y canadienses, por haber llamado nuestra atención hacia esta importante obra.  
16. Para un estudio de una gran riqueza sobre las naciones minoritarias, hay que remitir a la obra de Montserrat GUIBERNAU, *The Identity of Nations*, Londres, Polity, 2007.

# Federalismo fiscal: ¿qué podemos aprender?

## Maite Vilalta

Profesora titular de Hacienda Pública en la Universidad de Barcelona

### Federalismo fiscal: ¿De qué estamos hablando?

Hablar de federalismo fiscal significa hablar de reparto de competencias e ingresos entre los diferentes niveles de gobiernos que conforman un Estado. Este reparto no puede realizarse de cualquier manera; para garantizar un buen funcionamiento, es necesario que se cumplan una serie de principios y pautas.

Se trata de un reparto de responsabilidades y de capacidad de decisión sobre competencias e ingresos. Por lo tanto, el acierto o no a la hora de hacerlo y cómo hacerlo puede tener claras consecuencias para la vida diaria de los ciudadanos. Se está decidiendo, por ejemplo, quién es competente (quién tendrá la responsabilidad) sobre sanidad, educación, seguridad, vivienda, carreteras, etc. Es evidente que estamos ante un tema complejo, pero no por ello irresoluble, y que está estrechamente ligado a la configuración de una determinada estructura de Estado. Vista su importancia, no deben desperdiciarse ni las reflexiones ni las aportaciones de los que ya han pensado (la literatura haciendística), ni las experiencias de los otros. Este escrito tiene, precisamente, por objetivo, hacer una breve aproximación de los conceptos básicos del federalismo fiscal y comprobar hasta qué punto se están cumpliendo o no en el lugar donde vivimos.

Existen razones de carácter económico que justifican, e incluso aconsejan, que determinadas actividades del sector público sean realizadas por gobiernos subcentrales. Es decir, la literatura económica ofrece argumentos a favor de la descentralización. Las funciones del sector público en una economía de mercado pueden ser esquematizadas en la función asignativa, la función redistributiva y la estabilizadora. En definitiva, se pide al sector público que intervenga:

- corrigiendo el mercado cuando este solo tiene problemas para determinar, de forma eficiente, las cantidades y los precios de los bienes, servicios y factores de producción. Es lo que se conoce como corrección de los “fallos del mercado” (función asignativa). La lista de fallos del mercado es larga. El mercado falla ante la existencia de bienes públicos, externalidades, información asimétrica, monopolios naturales, mercados incompletos, etc.; el sector público deberá intervenir de algún modo en la corrección o ayuda para subsanar estos fallos.
- consiguiendo una distribución más “justa” de la renta y la riqueza entre los individuos y los territorios que la que proporciona el mercado. En este caso el objetivo que se pide al sector público es la equidad.
- proporcionando estabilidad al crecimiento económico. Se espera que el sector público contribuya a que la economía crezca lo más equilibradamente posible (con el menor desempleo posible, con tasas de inflación lo más bajas posible...), y del modo más sostenido y sostenible posible.

Eficiencia, equidad y estabilidad son las principales funciones económicas que le han sido asignadas al sector público. Pues bien, la teoría del federalismo fiscal plantea cuál o cuáles de estas funciones sería mejor que fueran desempeñadas por un gobierno central o por los gobiernos subcentrales. Tradicionalmente, han existido argumentos que demuestran que la función asignativa es claramente descentralizable y que, en cambio, las funciones redistributiva y estabilizadora es mejor dejarlas en manos de





los gobiernos centrales. La ortodoxia reconoce, pues, la razón de ser de los gobiernos subcentrales: hay determinadas cosas que, desde el punto de vista de la eficiencia, pueden realizarse mejor que si lo hiciera el gobierno central. Cabe decir que a lo largo del tiempo han ido surgiendo aportaciones que han demostrado que los gobiernos subcentrales también pueden contribuir a mejorar la equidad (función redistributiva) e incluso a dar estabilidad a los ciclos económicos (función estabilizadora). La idea es que el nivel de gobierno más “idóneo” para conseguir mejorar la distribución de la renta y/o estabilizar la economía puede resultar ser el nivel de gobierno central, o incluso gobiernos supraestatales, pero ningún nivel de gobierno puede ser ajeno. Deberá actuar el gobierno que tenga los instrumentos más adecuados para hacerlo, aunque todos deberían empujar hacia la misma dirección, y eso podría lograrse si existe coordinación.

Si, como acabamos de ver, existen argumentos económicos que justifican la existencia de los gobiernos subcentrales a la hora de dar cumplimiento a determinadas funciones del sector público, es evidente que para hacerlas, deben disponer de ingresos. Es así como llegamos a la siguiente cuestión, que plantea la teoría del federalismo fiscal: cómo diseñar el modelo de financiación de todos los gobiernos que integran un Estado. Para hacerlo habrá que dar respuesta a preguntas como: ¿qué figuras tributarias sería mejor que estuvieran a un nivel de gobierno u otro?; ¿puede generar problemas que la imposición sobre la renta o la riqueza esté en manos de gobiernos subcentrales?, y ¿la imposición sobre el consumo? ¿qué hay que hacer ante la competencia fiscal que puede generarse entre los diferentes territorios, si sus respectivos gobiernos pueden decidir medidas diferentes sobre un mismo impuesto?, si son necesarias las transferencias de recursos (subvenciones) de unos gobiernos a otros, ¿cuál es la mejor manera de cuantificarlas e instrumentarlas?, etc.

Es evidente, pues, que hablar de federalismo fiscal es hablar del reparto, entre diferentes gobiernos, de las responsabilidades (competencias) y de los instrumentos necesarios para cumplirlas (ingresos). Y no menos importante es hablar también de coordinación. Cuando no hay responsabilidades compartidas no debe coordinarse nada; todo lo decide un solo agente. Cuando hay reparto es necesaria la existencia de coordinación, así como llegar a consensos, pactar y dar cumplimiento al pacto. Hablar de federalismo fiscal es, por lo tanto, hablar de mecanismos de coordinación técnica e institucional entre los diferentes gobiernos que integran un Estado que ha decidido descentralizar (federar) las responsabilidades que tiene asignadas el sector público. Estas son las cuestiones clave del federalismo fiscal: reparto de poder y de capacidad de decisión sobre todo lo encomendado al sector público, así como coordinación.

## Federalismo fiscal: principios y experiencia de otros

La teoría del federalismo fiscal proporciona una serie de principios, los cuales deberían procurar dar cumplimiento, para lograr que el reparto mencionado en el punto anterior tenga algunas garantías de éxito. A continuación se enumeran los más importantes:

### El principio de autonomía financiera

El cumplimiento de este principio se traduce en la posibilidad de que los gobiernos tomen decisiones sobre el volumen y la distribución de su presupuesto de gastos, así como del volumen de su presupuesto de ingresos y la procedencia de los mismos. Es decir, un gobierno logrará ser autónomo desde el punto de vista financiero en cuanto pueda decidir en lo que gasta, cuánto gasta y de dónde saca los ingresos para financiar su gasto. Los gobiernos son más autónomos cuanto más incondicionadas son sus fuentes de ingresos y cuantas más posibilidades tienen de decidir sobre las figuras tributarias que les han sido asignadas (capacidad legislativa y capacidad de gestión y administración de sus tributos). Así pues, la autonomía financiera está claramente relacionada con el grado de poder tributario de los gobiernos. Y el grado de poder tributario de los gobiernos subcentrales puede ser ejecutado en tres ámbitos: I) el normativo, que se traduce en la posibilidad de incidir sobre determinados elementos de una o varias figuras tributarias, es decir, la capacidad legislativa; II) el administrativo, que se traduce en la posibilidad de gestionar las figuras tributarias que tienen asignadas; III) la atribución de los rendimientos de los tributos.

Es evidente que un gobierno subcentral poseerá un grado de autonomía financiera elevado siempre que no solamente tenga asignados rendimientos tributarios sino que además tenga capacidad de legislarlos sobre estos tributos (total o parcialmente), y/o si tenga suficiente capacidad para gestionarlos.

Pedir que se cumpla el principio de autonomía financiera no es un capricho. Tiene importantes consecuencias económicas. En la medida en que un gobierno dispone de autonomía financiera, tanto por el lado del gasto como por el del ingreso, será corresponsable desde un punto de vista fiscal. Así es, si un gobierno tiene capacidad de decisión tanto sobre cuestiones que afectan a su gasto como a sus ingresos, se está facilitando al ciudadano el rendimiento de cuentas, en la medida en que este puede relacionar la actividad de gastar con la actividad de ingresar del gobierno en cuestión. Cuando el ciudadano sabe que ha aportado ingresos a un gobierno, es más probable que le exija un buen uso de estos, con lo cual se incentiva la buena gestión y se evita el dispendio. La autonomía financiera de los gobiernos contribuye, pues, a la eficiencia de la actividad del sector público. Por este motivo es bueno que todos los gobiernos (central y subcentrales) que forman parte de un Estado tengan un determinado grado de autonomía financiera.

### **El principio de equidad vertical**

Cuando en un Estado han sido repartidos los ingresos tributarios y las competencias entre diferentes niveles de gobierno puede surgir un problema de desequilibrio fiscal llamado "desequilibrio vertical" o "falta de equidad vertical". Se da cuando el grado de cobertura de las necesidades de gasto con ingresos tributarios potenciales no es el mismo para los diferentes niveles de gobierno (centrales, regionales o intermedios, y locales). Es decir, el reparto competencial (necesidades de gasto) y el reparto de los ingresos potenciales se han realizado de manera que los gobiernos subcentrales no disponen de suficientes recursos. Existe un desajuste entre la distribución vertical de competencias y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales, lo que conduce a una insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales. Estos desajustes pueden ser provocados por: I) la falta de poder tributario (capacidad normativa) de los gobiernos subcentrales; II) la introducción, a lo largo del tiempo, de modificaciones en el marco legal que supongan un aumento de las necesidades de gasto de los gobiernos subcentrales; III) la introducción de modificaciones en el marco legal que comporten una disminución de los ingresos potenciales de los tributos que forman parte de la cesta tributaria de los gobiernos subcentrales; IV) un comportamiento expansivo de las necesidades de gasto de los gobiernos subcentrales por razones estructurales, como por ejemplo el hecho de tener que prestar los servicios a un número creciente de población; V) un comportamiento a la baja, también por razones estructurales, de las bases imponibles de los tributos en manos de los gobiernos subcentrales.

Es totalmente necesario que si se producen estos desajustes verticales estos sean corregidos. En caso de no hacerse, los gobiernos subcentrales dispondrán de un volumen de recursos insuficiente para financiar sus necesidades de gasto. Para corregir un desequilibrio vertical puede hacerse mediante un aumento de la presión fiscal por parte de los gobiernos subcentrales, o bien con nuevas cesiones de figuras tributarias a los gobiernos subcentrales. Aunque el mecanismo más utilizado para corregir este tipo de desajustes es el de las transferencias (incondicionadas) del gobierno central a los gobiernos subcentrales.

### **El principio de equidad horizontal**

El cumplimiento de este principio implica que los diferentes gobiernos de un mismo nivel dispongan de un volumen similar de recursos para poder cubrir sus necesidades de gasto, realizando un mismo esfuerzo fiscal. Una misma cesta tributaria puede proporcionar a un gobierno más o menos recursos, según su capacidad fiscal. Ello puede provocar que un gobierno (con una capacidad fiscal elevada) tenga más ingresos que otro (con una baja capacidad fiscal) para prestar las mismas competencias. En tal caso, los desajustes tienen lugar entre unidades de un mismo nivel (por ejemplo entre comunidades autónomas, o entre länder...); por este motivo se llaman "desequilibrios horizontales". Las causas vienen provocadas,



como acabamos de ver, por la presencia de diferencias entre la capacidad fiscal de los gobiernos. Pero también pueden ser debidas a diferencias en: I) las necesidades de provisión de los servicios por habitante, pues tendrá más necesidad de gasto el gobierno que deba prestar sus servicios a un número elevado de ciudadanos (población) que el que tiene que hacerlo a un menor número de ciudadanos; II) los costes unitarios de proveer los servicios públicos. Puede suceder que prestar un mismo servicio a una parte del territorio sea más costoso que prestarlo a otro lugar del territorio, por razones que pueden ir de cuestiones orográficas a cuestiones ligadas a diferencias en el coste de la vida.

Está claro que si este comportamiento no se corrige estaremos ante una desigualdad, es decir, ante una situación de no equidad. Corregirlo significará conseguir que todos los gobiernos acaben contando con un volumen igual o similar de recursos, haciendo el mismo esfuerzo fiscal, y al hacerlo, se estará dando cumplimiento a un principio de equidad. Lo que se persigue es evitar que los gobiernos con una capacidad fiscal más baja se encuentren en la obligación de prestar un inferior nivel de servicios, o bien tener que pedir a sus ciudadanos un mayor esfuerzo fiscal para poder prestar el mismo nivel de servicios que un gobierno con una capacidad fiscal más alta. Para ello es necesario instrumentar un mecanismo de nivelación. Por lo tanto, hablar de nivelación es hablar de equidad, de solidaridad interterritorial.

Instrumentar un mecanismo de nivelación incluye, en primer lugar, acordar cuál es el criterio de equidad al que quiere darse cumplimiento, y no se le escapa a nadie que este aspecto se mueve en el terreno de los valores y, por lo tanto, exige una solución política. Debe consensuarse cuando se entienda que hay equidad entre los gobiernos y, por lo tanto, entre los territorios. Es necesario, pues, tener muy claro dónde debe tomarse esta decisión (en qué órgano y con qué agentes). Y difícilmente podrá ser implementada si no es aceptada y entendida por todos.

Acordar el criterio de equidad que se desea alcanzar está estrechamente unido a la decisión sobre si la nivelación debe ser total o parcial. Es decir, al considerarse que el grado de cobertura de las necesidades de gasto tiene que ser exactamente igual para todos los gobiernos, estaremos ante una nivelación completa, que conseguirá igualar los recursos de los diferentes gobiernos, sea cual sea su capacidad fiscal. En cambio, si se considera que el grado de cobertura de las necesidades de gasto debe ser similar pero no igual, estaremos ante una nivelación parcial, lo que conseguirá reducir las diferencias (las acortará), pero no las corregirá del todo. En este caso, los gobiernos que dispongan de una capacidad fiscal por encima de la media, seguirán estando por encima de la media una vez hayan contribuido a la nivelación, y los que estaban por debajo de antes de la nivelación estarán exactamente en la media, o bien seguirán por debajo, aunque en menor grado que antes, una vez hayan recibido la subvención niveladora. Así es como funciona en países como Alemania o Canadá, que cuentan con mecanismos de nivelación parcial.

La primera columna de los gráficos 1 y 2 (p. 27 i 28) muestran la posición de cada gobierno (cada land, en el caso alemán, y cada provincia, en el caso canadiense) antes de la nivelación. La segunda columna muestra su posición después de la nivelación. Ambos países consiguen acortar distancias y cada uno de ellos lo ha hecho instrumentando fórmulas muy diferentes. Pero en ambos casos ha resultado necesario definir el criterio de equidad, que se ha traducido en definir el grado de nivelación. Y en ambos casos ha sido necesario definir una fórmula en la que intervienen indicadores de capacidad y de necesidades.

Los mecanismos de nivelación son los que hacen compatible la autonomía financiera y la equidad. Un mal funcionamiento del mecanismo nivelador tiene, por lo tanto, consecuencias significativas sobre el funcionamiento de un modelo descentralizado de hacienda pública.

## **El principio de coordinación**

En un estado compuesto donde se han repartido las tareas del sector público entre diferentes gobiernos, es totalmente necesaria la existencia de mecanismos de coordinación tanto técnica como institucional. Si los recursos de un gobierno proceden de una participación en la recaudación de una determinada figura tributaria que está en manos de otro gobierno, es razonable pensar que aquel gobierno pueda participar de algún modo en la toma de decisiones que le afectan; si existen competencias compartidas entre diferentes gobiernos, también es razonable y conveniente encontrar mecanismos de coordinaci-

ón que permitan ser prestados adecuadamente. Es decir, cuando se comparte, hay que tener claras las reglas del juego a fin de que el hecho de compartir sea posible. Hay que facilitar el pacto y el consenso desde un punto de vista técnico e institucional. El posible conflicto tiene que ser debidamente gestionado y eso solo es posible si se prevén los mecanismos de coordinación adecuados. También en este caso, la experiencia de los países federales puede resultarnos útil. En todos hay mecanismos de coordinación técnica e institucional (verticales y horizontales) que pueden servir como referencia.

## **El federalismo fiscal: ¿inspirador del modelo de financiación de las comunidades autónomas?**

Si se analiza -bajo los postulados del federalismo fiscal- el modelo de financiación que hasta hoy han tenido las comunidades autónomas de régimen común, puede concluirse, de modo muy esquemático, que no se han cumplido totalmente, unos menos y otros más, los principios fundamentales expuestos en el anterior punto.

Con respecto a la autonomía financiera, hay que tener en cuenta que con el modelo de financiación acordado en el año 2001 los gobiernos autonómicos han obtenido el 68% de sus recursos a través de una cesta de impuestos, lo cual puede hacer pensar que les ha permitido ejercer un grado importante de autonomía. Eso no ha sido exactamente así, debido a la insuficiente capacidad normativa sobre estos tributos y una escasa -en algunos casos nula- capacidad de gestión tributaria. Debe reconocerse, no obstante, que si se ha producido una mejora a lo largo de los años, fruto de los diferentes acuerdos de financiación que se han ido firmando, ha sido precisamente en este terreno. En el año 1993, con la cesión del 15% del IRPF, se abrió la puerta a una participación de los gobiernos autonómicos en una de las figuras más importantes del sistema fiscal español. En los acuerdos posteriores (1996 y 2001) este camino se fue ampliando con nuevas cesiones y aumentos de los porcentajes de participación. Aumentos que se han visto ampliamente reforzados en el último acuerdo de financiación del 2009.

En relación con el desequilibrio vertical, puede afirmarse que nunca se ha acabado de resolver del todo la existencia de un desajuste a favor del gobierno central, que se ha ido agravando a lo largo de los años. Especialmente durante los últimos diez años. Y lo más grave es que el acuerdo del 2001 no contempló ningún mecanismo ni de seguimiento ni de actualización del modelo. Aunque los datos iban mostrando el fuerte desequilibrio existente, no había ningún instrumento previsto para resolverlo. La no existencia de estos mecanismos ha hecho que los recursos que han acabado obteniendo los gobiernos autonómicos no se adaptaran a las nuevas circunstancias que se iban produciendo y que, por lo tanto, sus ingresos no evolucionaran de acuerdo con sus necesidades reales de gasto. También en este caso el acuerdo de financiación de 2009 supone una mejora respecto de la situación anterior: por un lado, el Estado aporta unos recursos adicionales al conjunto del sistema (aproximadamente 11.100 millones de euros) y, por el otro, se prevén mecanismos de actualización y seguimiento del modelo (algunos quinquenales y otros anuales), con el objetivo de evitar que se reproduzca la anterior situación.

Si hay un aspecto del modelo de financiación de las comunidades autónomas que nunca ha funcionado correctamente este es la nivelación. Más bien lo que se ha producido es una sobrenivelación de los recursos de las comunidades autónomas, que ha dado lugar a resultados erráticos y no justificables desde el punto de vista de la equidad. Lo que está claro es que en ningún otro país se da la situación que se ha producido en las comunidades autónomas. Comparando los gráficos 1 y 2, referentes a Canadá y Alemania, con el gráfico 3 (p. 30), correspondiente a las comunidades autónomas, puede verse fácilmente que los resultados son muy diferentes.

El gráfico 3 muestra la situación antes y después de la nivelación de cada comunidad autónoma. ¿Qué extraño criterio de equidad se está aplicando si comunidades autónomas que, como por ejemplo Cataluña, Madrid o Baleares, estaban por encima de la media antes de la nivelación, están por debajo tras haberse producido la nivelación, y al revés, algunas que estaban por debajo de la media (primera columna) acaban por encima (como por ejemplo Extremadura)? O ¿por qué algunas comunidades que inicialmente se encuentran en la misma posición relativa (Murcia y Castilla la Mancha), una acaba estando por encima de la media y la otra por debajo, tras recibir la subvención niveladora? Si se tratara

de individuos, significaría que una vez ha funcionado el mecanismo de solidaridad quienes tenían una renta relativa superior a la media acaban teniendo una renta relativa inferior a la media, y al revés, para quienes su renta inicial estaba por debajo. O que individuos con la misma renta relativa inicial, uno acaba por encima de la media y el otro por debajo. El incumplimiento del principio de equidad horizontal en el Estado español todavía se pone más de manifiesto si se comparan los recursos de las comunidades autónomas de régimen foral con las de régimen común. Por ejemplo, con datos del 2002, el País Vasco dispuso de un 76% más de recursos que la media de las comunidades de régimen común.

En este caso, el modelo de financiación de las comunidades autónomas del 2009 prevé un mecanismo nivelador que hace que Cataluña, que tiene unos ingresos tributarios por habitante por encima de la media (un 23%), acabe disponiendo, una vez ha participado en la nivelación, de unos recursos por cápita (ajustados) que siguen estando por encima (un 5%), y no como pasaba con el modelo anterior, que una vez había participado en la nivelación, sus recursos se situaban un 4% por debajo de la media (gráfico 3).

- Otro aspecto del modelo de financiación de las comunidades autónomas que no ha acabado de funcionar, como la teoría del federalismo fiscal recomendaría, es el de la coordinación. Faltan mecanismos e instituciones que faciliten la relación entre los diferentes gobiernos. Velar por este principio supone tener bien definido el marco institucional de las relaciones intergubernamentales (verticales y horizontales) y, evidentemente, hacerlo funcionar, lo cual quiere decir pactar, negociar y comprometerse a cumplir lo que se ha pactado.

Si se analiza el proceso de negociación del nuevo acuerdo de financiación autonómica, que se inicia con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y que culmina con el acuerdo de financiación en el sí del Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio del 2009, es fácil concluir que el marco de relaciones institucionales que tenemos no es el más idóneo. Y menos todavía, si tenemos en cuenta que algunos de los aspectos que ya han sido aprobados y ratificados están sometidos a una sentencia del Tribunal Constitucional que no acaba de llegar. Tan importante como contar con un buen modelo de financiación es también disponer del marco institucional que tiene que hacerlo funcionar. Para que la hacienda de los gobiernos pueda funcionar es necesaria la estabilidad institucional.

El título VI del Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 está claramente inspirado en los principios del federalismo fiscal. Potencia la autonomía financiera de la Generalitat y la hace compatible con el cumplimiento de un principio de solidaridad con el resto de comunidades autónomas. En la medida en que el nuevo acuerdo de financiación cumple con estos principios fundamentales establecidos en el Estatuto, puede decirse que ello ha supuesto un paso más hacia un modelo de carácter federal, aunque sufre todavía ciertas limitaciones, debido, en especial, a la dificultad de pretender hacer funcionar un modelo de inspiración federal en un Estado que no tiene una Constitución federal, ni promueve comportamientos y actitudes que son la base para un buen funcionamiento de una hacienda federada, como son la voluntad de consenso y el respeto al pacto.





# La utilidad y los desafíos del federalismo en el siglo XXI

## **Guy Laforest**

Profesor titular. Departamento de Ciencia Política. Universidad Laval

## **Jean-François Caron**

Estudiante de doctorado. Departamento de Ciencia Política. Universidad Laval.

## 1. Introducción

Hace cien años, Europa y el mundo se preparaban para conocer la conmoción de la Primera Guerra Mundial. En nuestro universo construido sobre el ritmo frenético de la globalización, de la gobernanza compleja, de la sofisticación tecnológica y del caleidoscopio de las identidades plurales e intrincadas, queda claro que no podemos de ningún modo anticiparnos a todo lo que el siglo XXI nos depara. Esperamos en este artículo reflexionar sobre la utilidad del federalismo para los tiempos que se acercan y destacar los principales desafíos y problemas que esta forma de organización política y que esta cultura de la gobernanza deberá afrontar haciendo hincapié en los problemas y las innovaciones de la última década. Antes de emprender la marcha, haremos algunas observaciones sobre el espíritu y el marco filosófico en el que nos centraremos.

El gran intelectual quebequés Fernand Dumont escribió que la Historia rompe gradualmente las instituciones que crea, pero esto no borra la posibilidad de tomarla en consideración (Dumont: 1987, p. 231). Para ello, pensamos que hay que seguir a Isaiah Berlin para quien el peor de los males es el dogmatismo doctrinario, incluso con una buena intención moral. En la vida política, recuerda Berlin, “debemos entregarnos a un sistema de concesiones mutuas; las reglas, los principios y los valores deben ceder los unos a los otros en diferente grado, en situaciones particulares” (Berlin: 1987, p. 31). Esta sería, según él, la primera condición de una sociedad aceptable. Por lo tanto, el federalismo no es un fin en sí mismo; hay que verlo como un medio para la obtención y el florecimiento de una sociedad aceptable, auténticamente humana. Esto implica una sociedad que colocará en una posición fundamental la conciencia individual —autoestima, esfuerzo, preocupación por los demás—, los equilibrios institucionales necesarios que se requieren para limitar el poder del Estado con el objetivo de la igualdad de oportunidades y de la justicia distributiva, la igualdad legal y simbólica en las relaciones entre mayoría y minorías, una cultura del juicio y la responsabilidad para los ciudadanos y la clase política a la espera según la buena fórmula de Paul Ricoeur de una memoria histórica justa y feliz, la promoción de una esfera pública que aliente la reflexión crítica, la promoción de los debates abiertos sobre los futuros posibles para esta sociedad. Consideramos que el espíritu que engloba todo esto es una ética modesta de la solicitud y de la responsabilidad. Reconocemos que este espíritu pertenece a la herencia de las democracias liberales y, en este marco, vamos a situar nuestra reflexión sobre el federalismo.

## 2. Sentido y utilidad del federalismo

El federalismo es un modo de gobernanza política de las sociedades modernas. Bajo este ángulo político, permite combinar las aspiraciones a la autonomía, la separación y la libertad de sus componentes con los deseos de unidad, solidaridad e interdependencia. Bajo el punto de vista jurídico, el Estado federativo está anclado en el principio de la soberanía compartida y las competencias legislativas entre dos órdenes de gobierno autónomos o no subordinados entre sí. Bajo el ángulo social, diríamos que la sociedad federal parte del reconocimiento del pluralismo y de la heterogeneidad de la sociedad. En el transcurso de los últimos diez años, en especial bajo el liderazgo personal de Ronald Watts y el institucional del Foro de Federaciones, diversas investigaciones han permitido profundizar en la diversidad interna de la gobernanza federal, elaborar estudios comparativos profundos sobre la mayor parte de sus dimensiones —marco constitucional, competencias legislativas, reglas fiscales, pluralismo identitario— y así se ha delimitado el conjunto de características institucionales y los aspectos

ligados a la cultura política que se deben poner en marcha y deben ser respetados para que prospere el espíritu del federalismo (Watts: 2007). Pero más allá de las instituciones y de las dimensiones culturales tan estimadas por los politólogos, el federalismo clama un cierto sentido ético, en relación con las observaciones anteriores de Berlin de la introducción. Denis de Rougemont, en su *Lettre ouverte aux Européens* (Carta abierta a los europeos), ha destacado ampliamente este sentido ético:

“Propongo llamar problema federalista a una situación en la que se enfrentan dos realidades humanas antinómicas, pero también valiosas y vitales, de tal forma que la situación no se pueda inscribir ni en la reducción de uno de los términos ni en la subordinación del uno al otro, sino solo en una situación que englobe, satisfaga y trascienda las exigencias del uno y del otro” (De Rougemont: 1976, p. 205).

Tanto el politólogo quebequés Alain-G. Gagnon como el filósofo político catalán Ferran Requejo han reflexionado desde hace una docena de años sobre las diferentes caras de la utilidad del federalismo (Gagnon: 1993; Requejo: 1998). En cuanto a lo esencial, sus miradas sintéticas no se han quedado anticuadas. En teoría, como recuerdan, el federalismo está admirablemente bien adaptado a las exigencias de la gobernanza compleja de nuestro mundo globalizado. En efecto, permite combinar las ventajas de la unidad con las de la conservación de la diversidad, las experiencias de la autonomía y las de la solidaridad/interdependencia, la atracción de la centralización y la de la descentralización. Es un modo de gobernanza flexible, adaptable, construido sobre toda una serie de equilibrios precarios, en tensión, que obligan a los gobernantes y a los ciudadanos a revisar constantemente sus juicios, a demostrar así un sentido de compromiso y de tolerancia (Levy: 2007; Weinstock: 2005). En teoría, siempre, el federalismo encarna bien esta idea de una ética pública de la responsabilidad y de la solicitud que nos hemos exigido.

Al dividir la soberanía y multiplicar los centros de decisión, el federalismo protege la libertad de las personas y su creatividad, instaura frenos a la tiranía de la mayoría (o de las mayorías). Mientras protege la autonomía y la separación de las comunidades de proximidad, alienta y crea también hábitos de solidaridad a partir de un tejido social muy real de las comunidades de base y estos hábitos de solidaridad son inmensamente útiles para la gestión adecuada de un bien común cada vez más global en el siglo XXI (Burelle: 2005, p. 41). Al pluralizar y multiplicar las esferas de la deliberación, una vez más sobre la base tan real de las comunidades de proximidad, el federalismo puede contribuir a una educación muy edificante de la ciudadanía, que consolide los valores y la cultura democráticos y luche contra las tendencias a la fragmentación, al cinismo y a la anomía políticas que Charles Taylor asoció a uno de los grandes males de la modernidad (Taylor: 1992).

En los numerosos Estados caracterizados por el pluralismo nacional, el federalismo puede ofrecer unas herramientas de gobierno que sirvan para gestionar, reducir y reformular según las necesidades todas las tensiones asociadas a la diversidad de las adhesiones. Las principales obras de Gagnon y Requejo en el transcurso de la última década se han consagrado también a esta dimensión (Gagnon y Lacovino: 2007; Requejo: 2005). Las recuperaremos a la hora de evaluar los desafíos actuales del federalismo. En el campo de las políticas públicas, el federalismo alienta fuertemente la innovación y el ingenio al multiplicar los laboratorios sociales-políticos y favorecer la emulación entre los diferentes gobiernos implicados, con toda legitimidad en sus campos respectivos de competencia, para los ciudadanos (Gagnon: 1993, p. 34; Pratte: 2007, p. 275). En efecto, esta emulación existirá entre los diferentes Estados federados, que rivalizarán en imaginación entre ellos en gran cantidad de campos, pero también existirá entre el gobierno central de la federación y sus homólogos federados. Aquí la idea de base se asocia a la de Maquiavelo en sus *Discursos*, obra en la que quiere que los conflictos, las tensiones, los tumultos y los principales “humores” -*umori*- tengan globalmente un efecto positivo para la salud y la libertad del conjunto de la comunidad política. En un régimen federal, los diversos órdenes de gobierno pueden, cada uno a su manera y tanto en los campos de competencia individuales como en los compartidos, actuar directamente para los ciudadanos. El federalismo va más allá de admitir que esto producirá tensiones, incluso alienta esta dimensión agónica.

En la reflexión sobre el federalismo, como en la mayor parte de los campos de la filosofía política, podemos sentir la presencia conjunta de una disposición idealista y de una actitud más realista (Noël: 2006). La cita precedente de Denis de Rougemont lo ilustra a la perfección. Por un lado, de forma realista, este último reconoce la existencia en nuestras sociedades de valores y fenómenos antinómicos que no sabrían verse reducidos el uno al otro. Por otro lado, escribe también que la solución se debe encontrar en el ámbito de las construcciones teóricas y las instituciones que engloban, satisfacen y trascienden las exigencias de las dos polaridades. Esto se acerca al *telos* idealista de la fusión de los horizontes que



encontramos en la filosofía hermenéutica. Ahora bien, si el siglo XX nos ha enseñado algo es que los conflictos y las tensiones son consustanciales a la vida política, en especial en los regímenes de la democracia liberal. Por lo tanto, hay que abandonar los sueños de trascendencia de un cierto federalismo tentado por el mesianismo y la escatología para contentarnos con las esperanzas más modestas, y más alcanzables, de los regímenes federales aceptables y de las sociedades aceptables según la fórmula de Berlin. Siguiendo este espíritu abordaremos la cuestión de los desafíos y los problemas actuales del federalismo.

### 3. Desafíos y problemas del federalismo

En un ensayo reciente sobre la pertenencia contemporánea de la idea federal, Ronald Watts expone tres innovaciones en la evolución de los sistemas y los regímenes de inspiración federal (Watts: 2007, p. 15-16). Primero, subraya la tendencia del surgimiento y luego la consolidación de los regímenes híbridos, que combinan elementos de la doctrina federal con la soberanía compartida, la idea confederal asociada a la delegación limitada de responsabilidades a un nivel central para los socios que conservan soberanía plena. Según Watts, la Unión Europea es un ejemplo de esta configuración híbrida. Dejaremos a otros el encargo de abordar los desafíos que serán los suyos en el transcurso de la próxima década. Watts añade que cada vez más países dotados de una constitución federal, y entidades federadas, participan en el juego institucional y en el diálogo de una serie de entidades supranacionales. Toda la cuestión del gobierno por niveles o escalas múltiples es la que deben afrontar simultáneamente los desafíos de la transparencia democrática, la eficacia en el seguimiento de las relaciones intergubernamentales y la imputabilidad recíproca en la toma de decisiones. Por último, Watts ve con buenos ojos la tendencia a aceptar un cierto grado de asimetría en la participación de las entidades federadas en la dirección de las relaciones internacionales y los organismos supranacionales en general. Desde esta perspectiva, podríamos poner como ejemplo el Canadá, que aceptó en 2006 en un acuerdo con el Quebec la participación —totalmente asimétrica— de este último en una organización internacional de importancia como la UNESCO (Laforest: 2010). Partiremos de este último punto para examinar uno de los primeros desafíos contemporáneos como es la gestión de las identidades plurales.

Empezaremos por este reto, ya que sabemos que es crucial tanto para Cataluña como para el Quebec. Sin embargo, diríamos que a escala planetaria, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, su importancia relativa en los debates ha disminuido un poco para ceder su puesto a los retos relativos a la seguridad. En un famoso texto sobre las políticas de identidad, la diversidad y el reconocimiento, el filósofo James Tully ha concretado que el caleidoscopio identitario contemporáneo está formado por una pluralidad de identidades ellas mismas plurales, abiertas a influencias externas, en estado de negociación constante y por lo tanto inmersas en procesos permanentes de transformación. Cree que esto no lleva necesariamente al desorden, a la anarquía ni a un relativismo completo, en la medida en que está demostrado que las personas pueden en diversas generaciones estar convencidas del diálogo democrático de la pertinencia del mantenimiento y la adhesión de una de sus principales fuentes identitarias, por ejemplo el arraigo lingüístico, cultural y nacional. A este respecto, menciona los ejemplos de Escocia y Cataluña. En cuanto a las luchas identitarias y las dimensiones adecuadas de las constelaciones identitarias del pensamiento, Tully está en contra del fijismo, el monismo y la búsqueda de la autenticidad. Promete identidades que serán “apoyadas más que impuestas, razonables más que no razonables, capacitantes más que discapacitantes, dotadas de efectos libertadores más que oprimentes” (Tully: 2003, p. 519). No obstante, la teoría normativa no es suficiente para explicar los avances recientes en materia de gestión del pluralismo identitario en la práctica de los regímenes federales.

Si tomamos como ejemplo el Canadá, las comunidades políticas e intelectuales de los Estados multinacionales provocan sus propias tradiciones interpretativas en cuanto al régimen federal en el que viven (Weinstock: 2005). Sobre este punto, como regla general, veremos en esta obra las diferencias importantes entre las tradiciones interpretativas de las comunidades nacionales mayoritarias y las de las comunidades nacionales minoritarias. Sobre la cuestión de los grandes equilibrios del federalismo, las mayorías privilegian la unidad, la solidaridad/interdependencia apoyada en criterios de eficacia, rendimiento y uniformidad en la justicia, así como la integración social, mientras que las minorías privilegian la autonomía, la asimetría y su propia habilitación simbólica y legal. Uno de los grandes desafíos del federalismo en la época contemporánea consiste, por lo tanto, en crear, en el plano de la cultura política

y la educación a la ciudadanía, contrapesos a las tendencias dominantes tanto en el ámbito de las mayorías como en el de las minorías. Hay que animar a estas últimas a apostar menos exclusivamente por la autonomía y más por la solidaridad/interdependencia, pero estos esfuerzos serán en vano si, al mismo tiempo, no tomamos una serie de medidas para llevar a las mayorías a respetar y valorar la autonomía y la libertad política de sus minorías nacionales. Los debates teóricos sobre el federalismo multinacional han aportado quizás lo que tenían que aportar. Ahora hay que insistir más en el ámbito de la educación a la ciudadanía federal y los contrapesos institucionales. En sus obras sobre las teorías del federalismo, Dimitrios Karmis y Wayne Norman evocan esta dimensión cuando escriben que, en los Estados multinacionales, hay que promover “un sentido de identidad y lealtad sano de todos los ciudadanos tanto para su subunidad como para el Estado federal” (Karmis y Norman: 2005, p. 17). Creemos que esto exigirá otra generación de obras que profundicen en la historia intelectual para comprender mejor la complejidad y la riqueza de las tradiciones interpretativas del federalismo de las comunidades nacionales mayoritarias y minoritarias, que identifiquen, en cada una de ellas, las bases más susceptibles de ayudar a una renovación de su diálogo frente a los dilemas actuales.

La definición clásica del federalismo descansa sobre la idea de que se trata de un Estado donde existen al menos dos órdenes de gobierno. Ahora bien, a la luz de las prácticas de las sociedades federales actuales, podemos decir que se trata más bien de un Estado en el que solo hay dos órdenes de gobierno soberanos en sus competencias legislativas en virtud de la Constitución. Esto relega las regiones y los municipios a un nivel jurídico y político subordinado. En el transcurso de la última década, sobre un fondo de aceleración de los procesos y los flujos de la mundialización -pensemos por ejemplo en el reto de la inmigración en ciudades como Barcelona o Montreal-, los regímenes federales se enfrentan a las demandas de las ciudades globales que desean convertirse en actores de primer orden en la gobernanza del Estado y las relaciones intergubernamentales, en especial en cuanto a las cuestiones relativas a la pobreza, la seguridad y la integración intercultural. En efecto, las ciudades globales desean más recursos económicos y capacidades de acción sobre sus ciudadanos, pero en el fondo no quieren verse al margen de las discusiones en cuanto a su poder y su futuro entre los principales órdenes de gobierno. Desean participar de forma completa en la gobernanza compleja del mundo globalizado. Añaden una nueva dimensión a la arquitectura de la gobernanza por niveles o ámbitos múltiples de la que hablaba Ronald Watts.

Los Estados Unidos ocupan un lugar muy importante, sin duda hegemónico, en la historia del federalismo y de su interpretación. En el transcurso de la última década, se han podido observar en ese país dos tendencias contradictorias. Por un lado, inmediatamente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la rigidez y complejidad de compartir los poderes en el federalismo americano clásico se han puesto en cuestión por aquellos que habrían querido convertir al Gobierno central en el principal por no decir el único actor autorizado para tomar las riendas y todos los medios necesarios para luchar contra el terrorismo (Donohue y Kayyem: 2002). Por el otro lado, otros expertos han podido ser un contrapeso a esto al sugerir que compartir los poderes en los Estados Unidos se debería reequilibrar para que el Gobierno central se concentrara en determinadas cuestiones esenciales y asumiera menos microgestión en campos como la sanidad, la educación, los asuntos municipales o los servicios sociales (Nivola: 2007). Vemos, en una de las primeras patrias del federalismo, que los debates siguen vivos, las tensiones fundamentales entre fuerzas centrípetas y centrífugas se mantienen si acaso no se metamorfosean. Los equilibrios precarios, inestables, siguen siendo la característica fundamental de federalismo del siglo XXI.

En general, la bibliografía sobre el federalismo tiende a estar dominada por las perspectivas institucionalistas. Tras unos quince años, en especial en cuanto al federalismo multinacional, el campo del pensamiento político ha mostrado un gran dinamismo. Nosotros apostamos por que, en la linde de una nueva década, la utilidad del federalismo deberá ser defendida más allá de los círculos de gobernantes, expertos y universitarios, que son los primeros públicos de un organismo como el Foro de Federaciones. Creemos que, de ahora en adelante, los mayores esfuerzos se deberían consagrar a una verdadera pedagogía del federalismo ante los ciudadanos. Dada la sofisticación tecnológica y las urgencias político-burocráticas del siglo XXI -seguridad y medio ambiente-, los objetivos de eficacia y rendimiento se oponen a veces a la valoración de los diálogos complejos que incorpora la práctica del federalismo. La cultura política ligada a este último, que hemos intentado delimitar en este artículo, debe ser promovida sistemáticamente en los programas de educación a la ciudadanía federal. En definitiva, este es quizás el mayor reto del federalismo para el siglo XXI.



## Bibliografia

- Berlin, Isaiah. *Le bois tordu de l'humanité*. Paris: Albin Michel, 1987.
- Brouillet, Eugénie. *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2005.
- Burelle, André. *Pierre-Elliott Trudeau : l'intellectuel et le politique*. Montréal: Fides, 2005.
- Donohue, Laura K.; Kayyem, Juliette N. "Federalism and the battle over counterterrorist law: state sovereignty, criminal law enforcement and national security". *Studies in Conflict & Terrorism*, 2002, vol. 2, n.º XXV, p. 1-24.
- Dumont, Fernand. *Le sort de la culture*. Montréal: L'Hexagone, 1987.
- Gagnon, Alain-G.; Lacovino, Raffaele. *Federalism, Citizenship and Québec*. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- Gagnon, Alain-G. (dir.). *El federalisme canadenc contemporani: fonaments, tradicions i institucions*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2007.
- Gagnon, Alain-G.; Tully, James (dirs.). *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Gagnon, Alain-G. "The political uses of federalism". En Burgess, Michael; Gagnon, Alain-G., (dirs.). *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*. Toronto: University of Toronto Press, 1993, p. 15-32.
- Karmis, Dimitrios; Norman, Wayne (dirs.). *Theories of federalism: a reader*. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.
- Laforest, Guy. *The meaning of Canadian federalism in Québec: critical reflections*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2010 (pròxima publicació).
- Levy, Jacob. "Federalism, liberalism and the separation of loyalties". *American Political Science Review*, 2007, vol. 3, n.º CI, p. 459-477.
- Nivola, Pietro S. "Rediscovering federalism". *Issues In Governance Studies*. Brookings Institution, 8 de julio de 2007, p. 1-19.
- Noël, Alain. "Democratic deliberation in a multinational federation". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2006, vol. 3, n.º IX, p. 419-444.
- Pratte, André (dir.). *Reconquerir le Canada: un nouveau projet pour la nation québécoise*. Montréal: Les Editions Voix Parallèles, 2007.
- Requejo, Ferran. *Multinational federalism and value pluralism*. Londres / Nueva York: Routledge, 2005.
- *Federalisme, per a què?* Barcelona: L'Hora del Present, 1998.
- Rougemont, Denis de. *Lettre ouverte aux Européens*. Paris: Albin Michel, 1976.
- Taylor, Charles. *Grandeur et misère de la modernité*. Montréal: Bellarmin, 1992.
- Tully, James. "Identity politics". En Ball, Terence; Bellamy, Richard (dirs.). *Cambridge history of twentieth-century political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 517-533.
- Watts, Ronald. *The federal idea and its contemporary relevance*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 2007.
- Weinstock, Daniel. "The moral psychology of federalism". En Gaudreault-Desbiens, Jean-François; Gélinas, Fabien (dirs.). *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*. Montréal / Bruselas: Éditions Yvon Blais / Éditions Bruylant, 2005, p. 209-226.



# Activitat parlamentària

Núm. 21 - Abril 2010 - Federalisme al segle XXI, un debat obert

