

IGUALTAT VERSUS DIVERSITAT

Joaquim Ferret i Jacas

Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat Autònoma de Barcelona

Nivells de diversitat

En un cert sentit, l'autonomia comporta la diversitat. Si diversos poders actuen autònomament, se'n segueix ineludiblement que l'actuació d'aquests poders serà diferent. Si els susdits poders tenen naturalesa normativa i, àdhuc, legislativa hi haurà inevitablement diferències en l'ordenament jurídic aplicable en l'àmbit de cadascun dels poders autònoms.

Hi ha una diversitat volguda per la Constitució que és conseqüència de l'operació descentralitzadora que aquesta va possibilitar i afavorir. Però la Constitució permet opcions oposades, pel que fa a la uniformitat i la diversitat, en l'organització i el funcionament dels poders autònoms. La Constitució ni tan sols no exigeix la creació en tot el territori espanyol de comunitats autònomes; sota la Constitució del 1978 hauria estat possible d'arribar a una situació com la de l'època republicana en què determinats territoris varen optar per constituir-se en poders autònoms, i la resta varen quedar organitzats com a Estat unitari i centralitzat.

Com sabem, es va optar per la creació, arreu del territori espanyol, de comunitats autònomes. Era una de les opcions legítimes des d'un punt de vista constitucional, però no l'única. I tot i l'extensió del model autonòmic arreu del territori espanyol, l'organització i els poders de cada comunitat autònoma serien determinats, per mandat constitucional, pels respectius estatuts d'autonomia. Els estatuts tenen tots naturalesa de llei orgànica i com a tals són imputables formalment al legislador estatal, però en l'ordre de la producció real la intervenció en el procediment de les instàncies territorials els fa esdevenir autèntiques «lleis paccionades» i podem dir que el subjecte-autor és distint en cada cas. D'això, se'n dedueix la impossibilitat d'un contingut idèntic. Encara més: la mateixa Constitució establia dos procediments diferents per a l'elaboració dels estatuts que determinen un sostre competencial distint, si bé permetia que, un cop transcorreguts cinc anys, totes les comunitats autònomes, independentment del procediment requerit inicialment, poguessin arribar al mateix sostre competencial mitjançant la reforma dels seus estatuts.

També, en la configuració de les comunitats autònomes, la realitat ens mostra que s'ha arribat a un grau d'uniformitat alt. Per descomptat que la identitat és impossible. Però la reforma dels estatuts de les comunitats autònomes de via lenta, la força del mimetisme entre les unes i les altres, el caràcter uniformitzador de la jurisprudència del Tribunal Constitucional —que en resoldre algunes de les ambigüitats constitucionals ha esdevingut protagonista de la configuració de l'Estat autonòmic— han dut a una igualtat substancial entre totes les comunitats autònomes.

En aquest segon nivell, en què es pot parlar d'uniformitat i diversitat —el de l'organització i les competències de les comunitats autònomes—, la Constitució, en encomanar la seva regulació als estatuts i atès el procediment d'aprovació d'aquests, s'ha inclinat cap a la diversitat, però els fets han dut gairebé a una uniformitat, amb excepcions, de les comunitats autònomes.

En un tercer nivell, caldria examinar també la dicotomia uniformitat-diversitat. Es tracta de la intervenció de les comunitats autònomes en els òrgans generals de l'Estat. Però en aquest cas més que una opció per la uniformitat o la diversitat allò que té lloc és una absència de regulació de la matèria. La nostra Constitució, en regular els òrgans generals de l'Estat, no ha tingut en compte, amb molt poques excepcions (per exemple, elecció de senadors pels parlaments autonòmics), l'organització de l'Estat en comunitats autònomes. Potser aquesta sigui la diferència principal amb relació als models federals clàssics i moltes veus, tant en el món acadèmic com en el polític, ja han reclamat un Senat federal. En aquest tercer nivell, uniformització i diversificació són opcions de futur, a les quals ens caldrà referir-nos més endavant.

Autonomies i valors constitucionals

Les autonomies territorials responen alhora a diversos valors i principis constitucionals. Les autonomies coadjuven a la democràcia, sobretot si hom l'entén com a democràcia participativa. Les autonomies, quan apropen la decisió al ciutadà no únicament aprofundeixen en la democràcia, sinó que poden contribuir també a una eficàcia més gran en l'actuació dels poders públics. Les autonomies són el mitjà específic per a la realització del pluralisme cultural.

Democràcia, eficàcia i pluralisme cultural troben la seva realització en la configuració autonòmica de l'Estat. Aquests valors i principis poden tenir lloc simultàniament. D'això, en són bon exemple les indubtables fites aconseguides després de quinze anys d'organització autonòmica de l'Estat. Però seria erroni pensar que qualsevol tècnica d'autonomització garanteix sempre i en tot cas la consecució simultània dels diferents objectius.

Encara que la competitivitat entre administracions públiques pot afavorir l'eficàcia, seria ingenu pensar que això és així en tots els casos. De vegades, el principi jeràrquic o les economies d'escala pròpies de l'Estat centralitzat poden resultar més eficaces. I si no coincideixen sempre l'augment de la democràcia participativa i l'eficàcia, el mateix succeeix amb aquests dos valors i el pluralisme cultural. Si bé en molts casos, com ja hem dit, l'autonomia ha estat polivalent, un cop assolides a hores d'ara fites importants, és imprescindible d'adoptar les tècniques específiques per a la realització de cadascun dels objectius. No hi ha dubte que la simple existència d'un poder autònom és una ocasió per a expressar la pròpia identitat diferenciada, però no és menys cert que aquesta identitat pròpia pot exigir requisits distints d'acord amb la seva naturalesa i les seves característiques.

En la realització del pluralisme cultural és, precisament, on més podem trobar les exigències de diversitat de tractament, perquè les característiques de la identitat que hom pretén realitzar són diferents.

Pluralisme nacional: les nacionalitats

El que acabem de dir amb relació al pluralisme cultural s'accentua més si es tracta d'un pluralisme nacional. La plurinacionalitat d'Espanya és una qüestió controvertida. Si es mantenen distintes realitats nacionals o bé les «Espanyes» romanen foses definitivament en Espanya és una qüestió objecte de debat polític. La Constitució no ens ofereix cap resposta terminant. L'ambigüitat constitucional no és criticable. Les realitats nacionals són el que són, l'ordenament jurídic el que ha de fer, simplement, és oferir solucions normatives que no xoquin amb la realitat que intenta regular. L'ordenament jurídic no ha de determinar quines són les realitats nacionals que han d'existir, sinó tan sols establir unes normes compatibles amb l'existència d'aquestes realitats nacionals.

No podem trobar en la Constitució cap resposta terminant a la pregunta de si Espanya és plurinacional. Encara més: el fet que sigui una nació no és cap qüestió pacífica i és força dubtós que sigui una qüestió jurídica. Això no obstant, en el text constitucional, podem trobar-hi traços que ens indiquen que el legislador constitucional era conscient del fet que es trobava davant d'una situació de pluralisme cultural amb arrels històriques i diferències lingüístiques. El legislador constitucional mateix fa al·lusió d'aquestes col·lectivitats diferenciades sota el nom de «nacionalitats» (article 2). Aquesta denominació sembla indicar que som davant possibilitats de nació o nacions virtuals. D'aquí es dedueix que no és desgavellat afirmar que som davant d'un pluralisme cultural de naturalesa plurinacional als efectes de l'exigència de diversitat de tractament a què ens hem referit fins ara.

La mateixa Constitució no dubta a singularitzar la diversitat lingüística (article 3.2), els drets històrics dels territoris forals (disposició addicional primera) o el procediment per accedir a l'autonomia dels territoris que haguessin plebiscitat afirmativament en el passat projectes d'estatuts d'autonomia (disposició transitòria segona). D'altra banda, deixa la via oberta a les regulacions diferents en cada Estatut d'autonomia i, òbviament, a la distinta normació de cada poder legislatiu autònom.

L'evolució del model d'Estat

La història no es deté i, per tant, el model d'Estat resta sotmès a una evolució constant, encara que els ritmes d'aquesta poden ser molt diferents. En qualsevol supòsit, la temptativa de «tancar» el model és vana, per la impossibilitat d'aturar la història.

El caràcter obert del model és reforçat quan la mateixa Constitució deixa, expressament, les concrecions per a un moment posterior. El nostre Estat de les autonomies és, en bona mesura, una creació del Tribunal Constitucional. És, per tant, fruit d'una evolució, i seria arbitrari concloure que l'evolució s'ha acabat. D'altra banda, els estats amb pluralisme territorial impliquen un procés incessant d'ajustaments fet de conflicte i consens.

Altres motius coadjuven a la necessitat de veure el nostre Estat de les autonomies com un model obert o en evolució. En primer lloc, el procés d'igualació competencial iniciat en la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, i continuat amb les reformes dels estatuts, fa perdre la singularitat de les comunitats autònomes amb un sostre

competencial més elevat. El valor simbòlic de tenir un ventall de competències més ampli es perd i s'obre la porta a l'intent de recobrar la singularitat.

En segon lloc —i el més important—, el procés autonòmic ha reforçat la consciència de col·lectivitat especialment en els casos de personalitat més diferenciada. Aquest reforçament implica una necessitat més gran d'expressió institucional en la singularitat. Alhora, aquesta consciència de ser diferent també influeix els ciutadans que no pertanyen a la col·lectivitat diferenciada. Aquests darrers també veuen «els altres» com a diferents. I d'aquí se segueix el fet que calguin mecanismes correctors dels de la participació democràtica basada exclusivament en la igualtat abstracta dels ciutadans.

Principi d'igualtat i tractament diferenciat

La igualtat que proclama l'article 14 de la nostra Constitució és una igualtat entre els individus. Àdhuc respecte als individus, aquesta igualtat formal és matisada per l'article 9.2 que, sota el signe de la igualtat real, permet un tractament diferenciat per assolir-la. Però la nostra Constitució no proclama la igualtat entre comunitats autònomes. Aquestes no han de ser iguals ni pel que fa a les competències, ni pel que fa a l'organització, ni tampoc amb relació a la seva participació en els poders de l'Estat.

Des d'un punt de vista polític, és especialment delicat el diferent pes que tenen les comunitats autònomes en els òrgans i en els procediments estatals. Tanmateix, en aquest cas el problema més important no és la igualtat entre aquestes comunitats, sinó el respecte del principi «un home, un vot». La participació asimètrica de les comunitats autònomes podria implicar el distint valor del vot dels ciutadans.

El principi «un home, un vot», en el nostre sistema constitucional, no exigeix que el pes d'aquest vot en el resultat final de la composició de l'òrgan que s'elegeix sigui rigorosament igual. És obvi que el nostre sistema proporcional en el Congrés dels Diputats, per l'efecte combinat de la dimensió dels districtes electorals i la Llei de Hondt, té distorsions que duen a la infrarepresentació de determinades opcions polítiques. I encara és més evident el cas del Senat, on, en elegir totes les províncies el mateix nombre de senadors i haver-hi diferències significatives quant a volum de població, el vot del ciutadà d'una província poc poblada pesa molt més que el dels ciutadans de les províncies amb més població.

La dificultat per al tractament diferenciat no és jurídica, però això no evita la dificultat política. Aquesta resideix en la determinació, quan hi ha un fet diferencial, de les mesures específiques que cal establir per protegir-lo, que no siguin, al seu torn, de caràcter discriminatori. No hi ha tants «fets diferencials» com comunitats autònomes i no és fàcil d'establir la línia entre garantia de la igualtat i protecció de les minories.

Els models i les tècniques

El fenomen de la plurinacionalitat dins de la unitat política té la seva màxima expressió en la Unió Europea. És difícil de predir què serà Europa; en canvi, és molt fàcil de profetitzar que no serà un nació. Europa és i serà una realitat plurinacional.

Europa ens serveix com a referent per demostrar la compatibilitat entre unitat política i plurinacionalitat. Tanmateix, Europa és formada per estats i, en aquest sentit, no és comparable amb Espanya, que és un Estat.

Ens cal cercar exemples de realitats plurinacionals dins d'un estat. D'exemples, no en falten. Potser els dos supòsits més clars de «fet diferencial» siguin el Quebec i Flandes. En aquests casos les tècniques de preservació de la identitat no són de naturalesa distinta de les que hi ha a la Unió Europea. Es tracta sempre del fet que una col·lectivitat minoritària no estigui a mercè de les majories.

Les condicions mínimes del Quebec per arribar a l'acord constitucional del llac Meech són il·lustratives. Eren les que segueixen:

1. Reconeixement del Quebec com a societat distinta.
2. Garantia d'un paper més ampli de les autoritats provincials en matèria d'immigració.
3. La participació del Govern quebequès en el nomenament dels jutges del Tribunal Suprem del Canadà.
4. La limitació de l'*spending power* del Govern federal.
5. El reconeixement al Quebec d'un dret de vet sobre la reforma de les institucions federals i la creació de noves províncies.

La primera de les condicions resumeix l'objectiu de les modificacions constitucionals. La finalitat de la modificació dels poders és la preservació de la identitat. Les noves competències tenen un caràcter estratègic amb aquesta finalitat. El control de la immigració és fonamental quant a la continuïtat de la francofonia. Juntament amb les competències ocupa un lloc destacat la participació en òrgans i procediments federals.

Cal destacar que aquestes condicions van ser formulades per un govern provincial del partit liberal i, per tant, de caràcter federalista i no «sobiranista». Cal entendre-ho, per tant, com un mínim en el si de la col·lectivitat quebequesa.

Els acords del llac Meech varen fracassar i no varen arribar a ser text constitucional. L'oposició d'un diputat autòcton de la província de Manitoba a l'agilitació procedimental, que exigia la unanimitat dels diputats, va impedir la ratificació dins dels termes previstos i va provocar el decaïment del procediment. Però en tot cas ens serveix com a exemple orientatiu amb vista a aprofundir en l'autonomia dirigida envers la preservació del fet diferencial.

Igualment, cal destacar l'exemple belga i, en particular, el cas de Flandes. També a Bèlgica, a més d'un augment de les competències, té un relleu especial la participació en òrgans i procediments federals.

Així mateix, hem de destacar la composició lingüística paritària (francòfona-neerlandòfona) del Consell de Ministres i dels principals òrgans jurisdiccionals: Tribunal d'Arbitratges, Consell d'Estat i Tribunal de Cassació. Allà on no té lloc aquesta igualtat entre les col·lectivitats lingüístiques sinó que es té en compte la proporció de població —és el cas del poder legislatiu federal—, s'estableixen procediments especials de protecció de la minoria. Amb aquest fi, a les cambres legislatives es constitueix un grup lingüístic francès i un grup lingüístic holandès. Quan un projecte de llei tingui una naturalesa que afecti greument la relació entre les comunitats, les tres quartes parts dels membres d'un grup lingüístic poden suspendre el procediment parlamentari i retornar el text al Consell de Ministres. Així mateix, per a determinades matèries especialment sensibles des del punt de vista comunitari cal l'aprovació

amb lleis de majoria especial. En aquests supòsits la majoria de cada grup ha de ser-hi present, el projecte ha d'obtenir la majoria de vots en cada grup lingüístic i el total dels vots positius emesos en els dos grups lingüístics han d'assolir els dos terços dels vots vàlids.

Un altre element important d'asimetria federal en el cas belga és l'existència de dos tipus distints d'ens federats: les regions i les comunitats. Es distingeixen per l'objecte de la seva competència i pel fet que les regions tenen base territorial i les comunitats no. Cal matisar, tanmateix, que mentre l'afirmació de carència de base territorial és rigorosament exacta per a la comunitat germanòfona, les comunitats francòfona i neerlandòfona tenen base territorial respecte a Valònia i Flandes, respectivament, i no respecte a la regió bilingüe de Brussel·les.

Dels exemples esmentats, a tall de resum podem deduir —sense ser una sistematització acabada— que les tècniques de preservació del fet diferencial poden ser:

1. Competències estratègiques diferenciades.
2. Organitzatives:
 - a) Composició no proporcional, sinó per col·lectivitats dels òrgans centrals o federals.
 - b) Intervenció de les entitats en el nomenament dels titulars dels òrgans centrals o federals.
 - c) Creació d'ens d'un abast territorial superior als territoris federats primitivament.
3. Procediments:
 - a) Establiment de majories reforçades.
 - b) Establiment de majories per col·lectivitats diferenciades.
 - c) Dret de vet en els procediments federals de les entitats federades o dels representants de determinades col·lectivitats.

La seva aplicació a Espanya

Les tècniques que hem vist poden ser aplicades a Espanya. Si el que hom pretén és la preservació de la identitat de determinades col·lectivitats, caldrà servir-se'n. Per descomptat que, *a priori*, no podem establir quines caldria aplicar-hi. La resposta només pot ser política i fruit d'un procés de negociació i conflicte. Les dificultats no solament són polítiques sinó també jurídiques, ja que és evident que qualsevulla d'aquestes solucions exigeix la modificació constitucional.

Això no obstant, i encara que no es pugui precisar en quins termes, no sembla desgavellat plantejar-se per al nostre cas alguna de les fórmules que ens ofereix el dret comparat. Per exemple, atorgar competències a les comunitats autònomes amb llengua pròpia en matèria d'usos lingüístics, bo i superant les ambigüitats de la jurisprudència constitucional, en reforçaria la identitat. Si ho lliguem amb el que acabem de dir, les qüestions d'immigració seran decisives en un futur immediat per a la identitat cultural.

D'altra banda, a Espanya hi ha molts aspectes relacionats amb la mateixa identitat que s'han de resoldre a partir de la participació en òrgans i procediments de l'Estat. Només ens cal pensar en l'eventual participació de les comunitats autònomes en la

designació dels membres del Tribunal Constitucional, en la composició del Senat, o —potser el que és més important— en els procediments legislatius amb quòrum reforçat o amb la possibilitat de vet de les comunitats autònomes o dels representants de determinades col·lectivitats. Fins i tot hi ha comunitats lingüístiques que ultrapassen l'àmbit territorial de les comunitats autònomes.

Conclusions

Espanya, bo i partint d'un text constitucional que permetia la diversitat, ha arribat a un alt grau d'uniformitat respecte a la seva organització en comunitats autònomes. Aquesta uniformitat ha estat possible perquè, amb l'autonomització, s'acomplien simultàniament exigències de democratització, d'eficàcia i de reconeixement de fets diferencials.

Si l'ulterior aprofundiment de les autonomies es vol fer atenint-se especialment als fets diferencials, caldrà una diferenciació més gran entre les comunitats autònomes. Això és especialment cert pel que fa a la participació de les comunitats autònomes en els òrgans i procediments estatals.

El tractament diferencial de les comunitats autònomes és difícil des d'un punt de vista polític, complex des d'un punt de vista jurídic i no roman exempt de riscos. Caldran dosis d'imaginació considerables per trobar fórmules que compaginin la protecció de les singularitats amb el tractament no-discriminatori. Sembla, però, l'únic camí per compatibilitzar plurinacionalitat i unitat política.

