

A CONVIVENCIA PLURAL: DEREITOS E POLÍTICAS DE XUSTIZA



XUNTA DE GALICIA

A CONVIVENCIA PLURAL: DEREITOS E POLÍTICAS DE XUSTIZA

Escola Galega de Administración Pública

Santiago de Compostela, 2008

Edita_ ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)
Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

Coordinadores da publicación_ Jorge Álvarez Yáguez
Santiago Lago Peñas

Tradución_ Ramiro Combo

Deseño e maquetación_ Krissola diseño, S.L.

Imprime_ Grafisant, S.L.

ISBN_ 978-84-453-4609-9

Depósito legal_ C 2302-2008

ÍNDICE

Presentación. A convivencia plural: dereitos e políticas de xustiza Jorge Álvarez Yágüez e Santiago Lago Peñas	9
--	----------

Capítulo 1. O debate sobre a xustiza Jorge Álvarez Yágüez	11
---	-----------

1. O impacto dunha obra	13
1) Crítica do utilitarismo	15
2) Liberdade e igualdade	17
2. O debate	21
3. Algunhas conclusións	37

Capítulo 2. Multiculturalidade e inmigración: a política de igualdade Javier de Lucas	41
---	-----------

1. Introducción	43
2. Inmigración, multiculturalidade, multiculturalismo: aceptar a realidade, distinguir e desdramatizar	44
3. A falacia diferencialista	46
4. A democracia plural: exixencias de dereitos e xustiza de cara á inmigración	47
5. Dereitos, políticas de xustiza, inmigración	49
6. O dereito dos inmigrantes ao sufraxio municipal. Marco xurídico vixente	56
7. A trampa da reciprocidade. A reforma necesaria	60
8. ¿Que facer?	61
9. Anexo	62

Capítulo 3. Liberdade de lingua

Jesús Mosterín

65

1. Idiolecto no cerebro	67
2. Lingua e dialecto	68
3. Lingua franca e lingua vernácula	69
4. Comparación interlingüística	72
5. Evolución das linguas e da súa implantación	72
6. Erro categorial	73
7. Liberdade de lingua	74
8. “Normalización” lingüística	75
9. Política lingüística	76
10. O suxeito dos dereitos lingüísticos	78
11. O caso de Bélxica	79
12. O caso de Irlanda	80
13. O caso de Alxeria	81
14. O caso de Quebec	82

Capítulo 4. Dereito á educación, garantía de competencia lingüística e contido dos dereitos lingüísticos

Alba Nogueira

85

1. Introducción	87
2. O ensino como canle de normalización lingüística e garantía da aprendizaxe das linguas oficiais	88
3. O contido dos dereitos lingüísticos na relación educativa e as competencias da Administración educativa para garantir a plena competencia nas dúas linguas oficiais	89
3.1. As dúas compoñentes do dereito á educación: liberdade e contido prestacional. A determinación polos poderes públicos dos coñecementos lingüísticos como parte do contido prestacional e organizativo da educación	89
3.2. No ámbito educativo os menores están encadrados nunha relación de suxeición especial que matiza o dereito de elección dos seus pais e que non inclúe os dereitos lingüísticos	90
3.3. Os mecanismos de garantía dos limitados dereitos lingüísticos na relación educativa	91
3.4. A cuestión do rango normativo na regulación de aspectos lingüísticos no proceso educativo	92
4. A capacitación lingüística dos docentes: un elemento de dar cumprimento aos obxectivos formativos	93
5. Breve excursio comparado dos modelos educativos no Estado e os seus efectos sociolingüísticos	94
6. O modelo da Lei de normalización lingüística de Galicia	95

6.1. Caracteres xerais	95
6.2. A non separación dos alumnos en razón da súa lingua habitual e a viabilidade de liñas en galego ao amparo da LNL	96
6.3. As modificacións no marco xurídico derivadas das previsións da Carta Europea de Linguas Rexionais ou Minoritarias	98

Capítulo 5. España no seu labirinto: teses para perplexos

Roberto Blanco

101

1. Primeira tese A finalidade primordial do proceso descentralizador deseñado na Constitución de 1978 foi a de buscar unha saída aos <i>problemas</i> vasco e catalán	103
2. Segunda tese A Constitución española de 1978 non estableceu un <i>modelo</i> de organización territorial, senón que se limitou a fixar as condicións do <i>proceso</i> histórico que debería (ou podería) conducir ao seu futuro establecemento	105
3. Terceira tese O proceso descentralizador estivo condicionado desde os seus inicios pola dialéctica simetría-asimetría e por unha dobre dinámica de evolución: a iterautónomía e a intraautónomía	106
4. Cuarta tese O modelo de organización territorial xurdido das previsións do lexislador constituínte sobre a descentralización e da concreta forma histórica en que se desenvolveu a fase estatuínte desembocou nun Estado de tipo federal	109
5. Quinta tese O Estado das autonomías, que non só cambiou o Estado español senón tamén a sociedade, non serviu para resolver o vello problema nacional e estendeu en superficie a cuestión territorial	111

Capítulo 6. Reforma de estatutos: ¿evolución ou ruptura do sistema autonómico?

Antonio López

115

1. Enfoque da cuestión: ¿os estatutos de autonomía levan consigo un cambio da estrutura territorial deseñada na Constitución?	117
2. O sistema español de ordenación territorial: un sistema federal evolutivo	120
a) Os estatutos de autonomía en ningún caso poden modificar as disposicións constitucionais	123
b) Os estatutos de autonomía constitúen leis orgánicas aprobadas polas cortes xerais	125
c) Non cabe blindaxe competencial por vía estatutaria	126
d) A bilateralidade: un mecanismo tradicional	128
e) O investimento territorializado: o “sudoku” do Estado	130
f) Un elemento clave: o papel arbitral do Tribunal Constitucional	131
3. Conclusión	132

Capítulo 7. Os procesos de reforma estatutaria: ¿camiñamos cara a un Estado federal?

Pedro Puy

133

1. Introducción	135
2. ¿Que é o “federalismo”?	136
3. ¿É a Constitución española de 1978 propia dun “Estado federal”?	140
4. A evolución do Estado das autonomías: do consenso á reforma do Estatuto de Cataluña	145
5. Conclusión	151
6. Bibliografía	153

Capítulo 8. O Estado do benestar: ¿historia ou proxecto?

Félix Ovejero

155

1. Parte I	157
2. Parte II	158
3. Parte III	159
4. Parte IV	162
5. Parte V	163
6. Parte VI	164
7. Parte VII	166

Capítulo 9. Federalismo e Estado do benestar: equidade na diversidade

Santiago Lago Peñas

167

1. Introducción	169
2. As restricións políticas	170
3. Os argumentos económicos	172
4. Conclusións e referencia ao caso español	174
5. Bibliografía	174

PRESENTACIÓN

A convivencia plural: dereitos e políticas de xustiza

É un lugar común sinalar que a heteroxeneidade supón riqueza na diversidade. Non obstante, falemos xa dos individuos que integran unha sociedade ou das comunidades políticas que pola súa vez integran unha comunidade política máis ampla, a diversidade (lingüística, cultural, económica, relixiosa) adoita suscitar maiores dificultades para conciliar preferencias que as composicións máis homoxéneas.

Neste senso, a sociedade española enfróntase hoxe a diversos retos no que ten que ver coa convivencia harmoniosa. Dunha banda, a integración de emigrantes procedentes doutros estados con culturas diversas e necesidades imperiosas. Doutra, o artellamento de comunidades políticas diferentes nun Estado amplamente descentralizado, sen esquecer tampouco as diferenzas lóxicas dentro de cada comunidade, pois unha cultura non é nunca un todo uniforme e pechado. Nos distintos casos a esencia do desafío é a mesma: a necesidade de garantir a convivencia plural. E para iso é necesario reflexionar sobre cuestións como a carta de dereitos e deberes dos cidadáns, os límites do multiculturalismo, a revisión dalgúns programas do chamado Estado do benestar ou o deseño institucional do Estado español, cunha nidia incidencia sobre problemas como o da solidariedade interterritorial e a garantía de cohesión social no conxunto do Estado.

Con este obxectivo organizamos no mes de abril de 2007 unhas xornadas nas cales tentamos xuntar recoñecidos especialistas nos diferentes asuntos a tratar, procedentes –isto parecíanos importante– de áreas diversas: filosofía, economía, comunicación, dereito, etc. O froito daquilo é o libro que agora presentamos e no cal tentamos cubrir o amplo abano de temas trazados, de xeito que as cuestións máis espiñentas fosen abordadas desde perspectivas distintas.

O libro comeza cunha ampla reflexión a cargo de Álvarez Yágüez, en que fai unha panorámica do debate habido nos últimos decenios entre distintas teorías da xustiza. Hoxe calquera formulación de problemas en que haxa que fixar os espazos dos dereitos individuais en xeral ou o alcance da idea de igualdade en particular non pode deixar atrás as contribucións decisivas daquel debate filosófico.

A continuación éntrese en cuestións máis concretamente definidas. O filósofo do dereito e especialista internacional en cuestións de inmigración Javier de Lucas enfrenta o problema que presenta a integración da poboación inmigrante e, nomeadamente, o que ten que ver coa idea de multiculturalidade, para subliñar que o fondo da cuestión non é tanto de orde cultural como política, relativo ao modelo de cidadanía.

Un asunto central nesa convivencia cultural é, sen dúbida, o marco lingüístico, xa que non poucas veces aquel medio orientado ao entendemento se converte en causa de conflito. As posibilidades máis ou menos complexas de convivencia lingüística son obxecto de tratamento desde ángulos e posicións ben distintas por parte do filósofo Jesús Mosterín, que na súa extensísima produción reservou sempre un lugar para a reflexión sobre a cultura e as linguas; así como pola xurista, recoñecida experta no tratamento xurídico das linguas, Alba Nogueira.

Un segundo bloque de capítulos concéntrase na convivencia das comunidades políticas de nivel autonómico en España. O proceso de reformas estatutarias en que aínda nos atopamos fixo agromar cuestións que semellaban durmidas ou, desde algunhas ópticas, resoltas. Os traballos do constitucionalista Roberto Blanco, do xurista especializado en dereito financeiro e tributario Antonio López e do economista e xurista Pedro Puy ofrecen distintas reflexións e perspectivas, que non ocultan os puntos máis polémicos e vulnerables, sobre o marco actual e futuro do Estado das autonomías.

O terceiro e derradeiro bloque de traballos refírese ao Estado do benestar e á súa realidade en conexión cos temas anteriores. Dunha banda, formúlase a cuestión relativa ao futuro do Estado do benestar vencellada ao tipo de cidadanía que el e o mercado fomentan. A isto dedícase o capítulo do economista e teórico político, especialista en relacións entre ética e economía, Félix Ovejero. E, doutra, ponse en relación a garantía de cobertura económica dos servizos institucionais no conxunto de España cos desenvolvementos futuros do sistema de financiamento autonómico, que vén da man dos propios procesos de reforma estatutaria, do que se ocupa Santiago Lago.

No que atinxe aos agradecementos, debemos en primeiro lugar mencionar a propia Escola Galega de Administración Pública e o seu director, Antonio Izquierdo, por ter postos todos os medios necesarios para que as xornadas puidesen celebrarse e este libro saír do prelo. Cómpre salientar aquí a eficiencia de Pilar Romero, que é un grande activo para a escola e unha valiosa áncora para os que, coma nós, se aventuran na organización deste tipo de iniciativas.

O obxectivo do libro é o de converterse nunha referencia útil para aqueles interesados nos desafíos que presenta a convivencia plural. E, neste senso, cremos que responde acaidamente á necesidade de textos de apoio ás actividades docentes en cursos universitarios de especialización que lle dean valor á multidiscipliniedade no eido das ciencias sociais.

Jorge Álvarez Yágüez
Santiago Lago Peñas
Directores

Gondomar e Santiago de Compostela, Nadal de 2007

1. O DEBATE SOBRE A XUSTIZA

Autor

Jorge Álvarez Yáguez

1. O impacto dunha obra

O modesto obxectivo deste artigo é facer repaso dun longo debate, mostralo e facer balance. Referímonos ao longo e poliédrico debate que arredor da xustiza se deu no último terzo do s. XX no campo da filosofía política, e do que non pode dicirse, como testemuñan as recentes publicacións dalgún dos seus destacados intervenientes, que quedase pechado. O mérito do desencadeamento de tan ampla polémica corresponde a un só libro, obra dun, ata ese momento, escuro autor, aínda que ben apreciado nos seus exquisitos círculos: *A Theory of Justice*, de John Rawls, publicado en 1971, que chegaría a ser traducido a máis dunha vintena de linguas. Este elaboradísimo e complexo libro, que culminaba unha longa reflexión, e non deixaría de repensarse unha e outra vez nos traballos posteriores do seu autor, significaría un xiro, un cambio fundamental na problemática da filosofía e da teoría política; por moi diversas razóns, pero destaca sobre calquera outra que colocase no centro de toda a súa indagación o concepto de xustiza. Así se declaraba desde o comezo: “A xustiza é a primeira virtude das institucións sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento. Unha teoría, por moi abstracta e esclarecedora que sexa, ten que ser rexeitada ou revisada se non é verdadeira; de igual modo, non importa que as leis e institucións estean ordenadas e sexan eficientes: se non son xustas deben ser reformadas ou abolidas¹”.

Hoxe quizais sorprenda, pero esta cuestión, esa “virtude primeira” de todo ordenamento social estaba ausente do debate político. Se se repara, por exemplo, en dúas das principais correntes que se confrontaban na época, liberalismo e marxismo, apercibirase como tal cuestión non era problematizada, aínda que ben é certo que por moi distintos motivos –o que non deixa de estar ligado ao esvaecemento nelas dun estrito pensamento político–. Ambas as correntes parecían acomodarse ben ao marco aberto pola teoría hobbesiana, que viña poñer fin ao aristotelismo, fin que na teoría política non produciu efectos tan benéficos como os tidos, en xeral, no campo da ciencia moderna. Por de pronto, abandonouse con el a vinculación esencial da reflexión política á cuestión da xustiza. Recórdese que se en Aristóteles o home é definido como “animal político”, é debido a que posúe *logos*, isto é, “palabra”, e non mera *phoné* (voz), polo que expresa, como nos di o libro I de *Política*, o seu sentido do bo e o malo, do xusto e do inxusto. No filósofo grego, pois, os conceptos de *polis*, *logos* e *dikaíosíne* (xustiza) artículanse internamente; en sentido forte, non cabería, en consecuencia, un concepto de política que bordease o tema da xustiza, sería en tal caso un concepto internamente contradictorio.

¹ John Rawls, *Teoría de la justicia*, F.C.E., Madrid, 1979, trad.: María D. González, p. 19; desde agora TX.

De certo, as teorías do contrato formuladas na filosofía política moderna son moi diversas, e non en todas a cuestión da orde e da seguranza se sitúa no primeiro plano, como acontece en Hobbes, pero cremos, con Kersting², que nelas a verdadeira cuestión é a da lexitimidade, e que esta desborda calquera outra; un problema alleo ao aristotelismo, que parte xa do “animal político”, e para quen, por tanto, se se puidese falar así, a lexitimidade é xa interna ao feito mesmo do político como tal.

Sexa como for, o que si pode afirmarse é que a reflexión normativa en xeral, que si podería verse en certo contractualismo, queda totalmente en sombra, unida a toda a problemática inherente á razón práctica, debido ao cientifismo que tende a impoñerse no século XIX, o que se prolongará nas correntes hexemónicas da filosofía da primeira metade do século XX, un contexto que levará ao célebre *dictum* de Laslett, nos anos cincuenta, da “morte da filosofía política”. Como é ben sabido, tal diagnóstico ten sido discutido³, e non pode aceptarse como absolutamente atinado, pero cremos que si pode tomarse como síntoma dunha situación.

Liberalismo e marxismo converxían, como dicíamos, nun mesmo esquecemento. O primeiro, cando menos na súa formulación máis pura, prescinde de toda normatividade. O espazo político, todo el referido ao Estado, non é fonte de ningunha eticidade; o Estado é neutral en todo o relativo á virtude. O seu papel é o de ser mero garante ou protector dunha sociedade civil que xira toda ela arredor da esfera económica, cuxa lóxica autónoma asigna eficientemente os recursos, promovendo relacións pacíficas entre os individuos. Estes limítanse a trasladar á esfera política os seus intereses xa dados, polo que aquela non ten ningún papel na modelaxe dos suxeitos ou, no esencial, da sociedade mesma. Para o pensamento liberal, pois, a cuestión central non podía ser a da xustiza; no seu frontispicio figuraban outras, como a da seguranza, a estabilidade ou a eficiencia. Mesmo, desde un punto de vista teórico, como afirmaba Hayek, carecería de sentido o emprego de termos de xustiza para referirse a unha orde que non é unha especie de macrosuxeito, senón o resultado non intencionado de miríades de decisións individuais⁴.

Do lado do marxismo, nas súas formas dominantes, podería dicirse que o seu economicismo, unido á súa filosofía da historia, lle facían allea a problematización do tema da xustiza. De podermos falar en tales termos morais, interpretaríase que a inxustiza na sociedade capitalista radica nunha cuestión estrutural de natureza económica, que ten como quintaesencia a extracción de plusvalía. Superada esta, accederíase a unha sociedade harmónica e transparente. A superación desa situación é algo que dun modo ou outro acabaría por suceder. A inevitabilidade disto apoiárase nun ascenso progresivo da clase obreira, e un parello desenvolvemento das forzas produtivas. Chegaríase, pois, a unha situación en que a clase á que se lle atribuiría a condición de vítima de toda inxustiza se constituiría no propio suxeito que remediase o seu mal, nun medio agora caracterizado pola opulencia, que tería feito desaparecer aquela condición esencial para que puidese formularse a cuestión mesma da xustiza, a escaseza moderada, un elemento do que Hume denominaba “circunstancias da xustiza” (TX, 152 e ss.)⁵. As cuestións que aquí estarían nun primeiro plano serían de orde estratéxica, non moral; relativas a como acelerar ese proceso, de como incardinar a acción, constituír o suxeito revolucionario, facer que o suxeito *en-sí* derive en suxeito *para-sí*, etc.

² W. Kersting, *Filosofía política del contractualismo moderno*, Plaza y Valdés, México, 2001, trad.: G. Leyva, pp. 63 e ss.

³ Como exemplo: B. Parekh, “Algunas reflexiones sobre la filosofía política occidental contemporánea”, en *La Política*, n.º 1, 1996, pp. 5-22.

⁴ Un tratamento máis amplo disto pode lerse en: Jorge Álvarez Yágüez, *Individuo, libertad y comunidad*, Ludus, A Coruña, 2000. Unha excelente crítica é a de Félix Ovejero: *La libertad inhóspita*, Paidós, Barcelona, 2002.

⁵ Véxase G. Cohen, *Si eres igualitarista ¿cómo es que eres tan rico?*, Paidós, Barcelona, 2001, pp. 139 e ss.

Claro que se poderían citar inmediatamente elementos que contrastasen claramente con estas dúas liñas ideolóxicas, no que se refire á normatividade, como é o caso do pensamento utilitarista, sobre saínte no mundo angloamericano, convertido a miúdo nunha sofisticada xustificación da lóxica propia dos mercados, e no que o valor da eficiencia viña, como se verá, a sobrepoñerse ao do xusto. Rawls, por iso, tiña necesariamente que confrontarse con el.

A irrupción de *Teoría da xustiza* rescatou do esquecemento, ou dese segundo plano, a noción central da xustiza; situábase decididamente alén da arraigada división entre feito e valor para discutir abertamente de valores. A obra cambiouno todo. As razóns do seu impacto son moi variadas, e podemos rexistrar sinteticamente aquí algunhas. Radicarían unhas razóns na especial articulación interna da obra; outras, na súa relación cun determinado contexto.

Formarían parte das primeiras, por exemplo, o rigor metodolóxico na construción da proposta formulada; o uso de novas ferramentas, como as relativas á elección racional, á teoría de xogos; a integración de disciplinas diversas como a economía, o dereito, a filosofía, a análise institucional, a psicoloxía. Abríase, pois, a un campo moi amplo, no que tamén se daba un frutífero diálogo cos clásicos, algúns moi influentes na tradición americana, como Locke, Hume, Mill ou Sidgwick, pero outros non tanto, como Kant, ao que, ademais, Rawls convertía audazmente nun autor central en todo o seu traballo. Ofrecíase unha teoría normativa precisa e completa, de gran poder informativo, que viña poñer fin á desconexión entre a reflexión normativa que acompañaba a economía benestarista e o campo das institucións e o dereito.

Estes trazos relativos á armazón teórica da obra deben ser intimamente vinculados ao contexto que a acolleu, que agora podemos ver retrospectivamente con maior claridade. Poderían sintetizarse algúns puntos relevantes:

- A obra enfrontábase de forma brillante á corrente hexemónica, no que se refire ao deseño de políticas institucionais ou á economía normativa, o utilitarismo.
- Articulaba conceptualmente os dous valores claves, o da liberdade e o da igualdade, arredor dos que xirara a polémica e escisión do pensamento político moderno e que tan presentes estiveran nos conflitos de todo o breve século. Abría, pois, un camiño cara a unha posible articulación das dúas grandes herdanzas, a do liberalismo e a do republicanismo.
- Posibilitaba unha nova xustificación a un Estado de benestar que nese momento entraba en crise, e recibía críticas desde un lado e outro do espectro ideolóxico.
- Puña ao día toda a tradición liberal, ao tempo que proporcionaba unha nova perspectiva crítica da que tan necesario estaba un pensamento de esquerdas que empezaba a dar sinais de esgotamento. Desde ela parecía poderse facer fronte ao imparable ascenso do neoliberalismo e ao oco deixado pola chamada “crise do marxismo”.

De todo este ateigado conxunto imos destacar tan só un par de factores, que examinaremos a seguir: a crítica do utilitarismo e a articulación entre liberdade e igualdade.

1) Crítica do utilitarismo

A confrontación de J. Rawls co utilitarismo remontábase moi atrás nos seus traballos, cando en *Teoría da xustiza* manifestaba un proxecto que supoñía algo máis que unha crítica: “O meu propósito é o de elaborar unha teoría da xustiza que represente unha alternativa ao pensamento utilitarista en xeral

e, por tanto, a todas as súas versións” (TX, 40). Sen dúbida, como tantos críticos recoñeceron, o utilitarismo gozaba de importantes vantaxes, polo seu consecuencialismo, a súa capacidade para o cálculo de custos-beneficios; pola súa derivación igualitaria, ou polo seu metódico non prexulgamento de desexos ou persoas; a súa capacidade para discriminar e avaliar distintas alternativas, etc. Rawls recoñecía o forte atractivo desta posición, pois á fin –diciános– forma parte da experiencia de todo individuo a actuación estritamente consecuencialista en función dun cálculo *costs-benefits*, asumindo sacrificios presentes en beneficio de logros futuros. O utilitarismo viría proxeccionar ese punto de vista racional do individuo ao conxunto da sociedade, tomando esta coma se dun só individuo se tratase. “O principio de elección para unha asociación de homes é interpretado como unha extensión do principio de elección dun só home. A xustiza social é o principio de prudencia racional aplicado a unha concepción colectiva do benestar do grupo” (TX, 42). Por outra banda, o utilitarismo definía os valores de ben e corrección de xeito independente, pero non sen articulación entre eles. Aplicando unha idea clara de racionalidade como maximización, entendía que o correcto consistía nunha maximización do ben. Sendo isto así, podería representarse a figura do observador imparcial que, dotado da calidade de empatía para todos os desexos, fose capaz de fundir todas as persoas nunha e deseñar as regras do sistema social conforme o principio da maximización do benestar total. A súa decisión, ademais de correcta, segundo todo este enfoque, sería a máis eficiente⁶.

Fronte a tal enfoque, Rawls manterá unha estrita *prioridade do xusto respecto do bo*, en *equilibrio*, como o seu método exige, coas nosas comúns intuicións morais, polo que cada membro da sociedade gozaría dunha *inviolabilidade* nos seus dereitos fundamentais fundada en xustiza, en ningún caso anulada en beneficio do obxectivo do benestar da colectividade. Segundo isto, non cabería un tratamento no que se operase tomando a sociedade como unha especie de macrosuxeito. Pola contra, establécese unha estrita separabilidade das persoas, de modo que non toda restrición individual sería aceptable en función dunha maximización colectiva ou das vantaxes da maioría. Rawls adopta, pois, unha posición deontoloxista, oposta a un consecuencialismo estrito ou ao teleoloxismo da maximización totalizante do ben, o que non quere dicir que sexa allea ás consecuencias.

O chamado “utilitarismo das regras”, que se supón que melloraría a posición máis vulnerable do “utilitarismo dos actos”, non se salvaría da crítica. Esa nova posición podería, en efecto, aceptar a incondicionalidade de determinadas regras; xustificar, por exemplo, a inviolabilidade das persoas; chegar a un recoñecemento dunha especie de dereitos naturais, pero á fin viríao facer por razóns equivocadas, pois faríao en función dunha maximización da satisfacción total nunha perspectiva que se situaría máis alá da inmediatez de tal ou cal acto. E, ademais, exporíase á obxección da inestabilidade do sistema baseado en tal principio.

Por outra banda, no referente á satisfacción das preferencias, Rawls formulaba dúas importantes obxeccións sobre as que se suscitarían posteriormente moi afinadas reflexións:

- a) Dada a indiferenza respecto ás preferencias, xa que todas por un igual han de ser susceptibles de ser satisfeitas, o individuo queda desresponsabilizado destas. Contravindo intuicións morais básicas, os chamados “gustos caros” serían colocados no mesmo plano que os desexos contidos. Os individuos serían considerados meros “portadores pasivos de desexos”. O utilitarismo, como se mostrou, sería alleo á problemática das chamadas “preferencias adaptativas”, aquelas, por exemplo, que os suxeitos adoptan constringidos por unha situación de escaseza que en si mesma podería considerarse inxusta. En relación con isto mesmo cabería traer ao punto o problema da información suficiente ou o complexo tema da “falsa conciencia”.

⁶ Sobre o utilitarismo e as críticas a el de Rawls e outros véxase: A. Domènech, “Ética y economía de bienestar: una panorámica”, en V. Camps, O. Guariglia, *Concepciones de la ética*, Trotta, Madrid, 1992.

- b) En relación con todo o anterior, non se discriminaría respecto daquelas preferencias que implicasen prexuízos a outros, os chamados “gustos ofensivos”. R. Dworkin prolongaría esta crítica mediante o concepto de “preferencias externas”, aquelas que non se refiren xa directamente a si, senón aos demais.

Para Rawls, as preferencias en ningún caso se deberán tomar como algo simplemente dado, e, por outra parte, o ben en absoluto pode formularse con independencia do correcto; as concepcións do ben quedan limitadas polos principios de xustiza.

A crítica rawlsiana ao utilitarismo será compartida e proseguida por boa parte dos autores que entraron no debate, entre outros, Sen, Dworkin, Taylor, Nussbaum, Cohen, Elster, etc.

2) Liberdade e igualdade

Fronte ao utilitarismo, Rawls recorreu a desempoar o aparato teórico do contractualismo, que representara un importante papel na tradición liberal e que foi tan posto en cuestión por toda a denominada “filosofía da sospeita”, tan en auxe nos sesenta. Non obstante, agora aquela construción non se poñía ao servizo da lexitimación dun dominio ou fundación dun Estado, como acontecía no contractualismo clásico, senón para a fundamentación dos principios da xustiza social e política. O novo e elaboradísimo constructo viña articular de xeito novo os dous escindidos principios da liberdade e a igualdade.

Como é coñecido, Rawls idea o experimento mental da *posición orixinal*, polo cal uns supostos individuos (libres, racionais e razoables), representantes da sociedade, desde unha posición de simetría e tras un chamado *veo da ignorancia* que lles ocultaría toda información acerca de si mesmos que puidese introducir desviacións no seu xuízo (extracción social, capacidades naturais, pertenza étnica, etc.), decidirían sobre os principios de distribución duns *bens primarios*, isto é, de todo un conxunto de recursos que se necesitarían para a realización de calquera proxecto persoal de vida; distribuíríanse, pois, bens obxectivos, válidos universalmente, non utilidades.

O concepto de “bens primarios” foi perfilado progresivamente por Rawls. Bastará indicar que comprendería bens sociais de moi distinta natureza –o que introduce, sen dúbida, un elemento problemático– como as diversas liberdades fundamentais, oportunidades de acceso ás distintas posicións dunha comunidade, vantaxes sociais e económicas como riquezas, poderes, ocio, ou mesmo un ben de tan difícil definición e concreción como as bases sociais do autorrespecto. Os principios polos que se seguiría a distribución, ou principios de xustiza, aplicaríanse á *estrutura básica da sociedade* –que comprendería as institucións que establecen dereitos e deberes, e tamén as principais disposicións económicas e sociais.

Importa destacar que a propia estrutura da posición orixinal (simetría e veo da ignorancia) materializa unha condición de equidade ou moralidade con independencia da condición moral dos participantes. Asentados nela, os suxeitos que consideren a súa posible situación futura terán que considerar do mesmo modo a posición de cada un, en tanto que eles poden ser calquera.

Esta modelaxe rawlsiana da idea do contrato captura así as implicacións da nosa idea da igualdade moral das persoas. A equidade ou imparcialidade encarnada nesta estrutura trasladaría, conforme un procedementalismo estrito, o seu valor aos principios mediante ela decididos. Non fai falta dicir que esta concepción do contrato se distingue netamente do enfoque hobbesiano dun D. Gauthier ou un J. Buchanan, os cales pretenden establecer non unha orde xusta, senón de vantaxes mutuas, deriva-

da dun pacto entre individuos movidos egoísta e calculadamente polo interese, en posicións de asimetría, igualados só na vulnerabilidade e o amor á vida⁷.

Pois ben, nunha posición orixinal así perfilada, no medio de tal incerteza, o racional, segundo Rawls, sería aplicar a coñecida “regra *maximin*”, isto é, a estratexia de maximizar a posición inferior, o *minimum*, na idea de que quen distribúe podería atoparse nesa situación; como se puidese acontecer que o noso peor inimigo decidise cal tería que ser o noso lugar. Non optarían, entón, por unha regra utilitarista na que se tratase de alcanzar a maior media posible de utilidade (nin tampouco, como proporá Dworkin, un sistema de poxas e seguros). Sendo isto así, derivaríase en dous principios de xustiza, que Rawls formulou de diversas maneiras:

- 1) “Cada persoa debe ter un dereito igual ao máis amplo sistema total de liberdades básicas, compatible cun conxunto similar para todos”.
- 2) “As desigualdades económicas e sociais deben ser estruturadas de maneira que sexan para: a) maior beneficio dos menos avantaxados, de acordo cun principio de aforro xusto, e b) unido a que os cargos e as funcións sexan alcanzables para todos, baixo condicións de xusta igualdade de oportunidades” (TX, 340-341).

Ambos os principios non se situarían nun mesmo plano valorativo, pois daríase unha ordenación lexicográfica, como aquela que seguen as palabras nun dicionario, pola cal se lle daría prioridade ao primeiro principio de igualdade das liberdades sobre o segundo “b”, chamado de igualdade de oportunidades, e este sobre “2a” ou principio da diferenza. Por iso, nunca se podería xustificar unha medida de beneficio aos que teñen menos (2a) se comportase unha limitación á igualdade no acceso aos cargos (2b); ou o intento de igualar esas oportunidades se supuxese unha restrición da aplicación do principio das liberdades (1). En fin, ambos os principios (1 e 2) satisfarían o importante requisito na metodoloxía rawlsiana de estar en *equilibrio* coas nosas intuicións morais ou consideracións acerca do xusto.

No que nos interesa reparar é no recollemento e relación que se dá neses principios de xustiza dos valores de liberdade e igualdade, colocados como os dous eixes centrais da estrutura básica da sociedade. Primeiramente, habería que observar algo que adoita obviarse, e que en absoluto vai de seu, e é que a idea mesma de igualdade, no sentido de *aequitas*, de equidade, vai unida intuitivamente para todos á idea de *iustitia*.⁸ Os dous principios da xustiza arriba formulados traducirían, segundo Rawls, a idea común de que só é xusta a distribución dos bens primarios con criterios de igualdade. É a desigualdade, pois, a que debe ser xustificada. No que respecta a bens económicos e sociais, o criterio aquí, para que poida ser aceptada, é o de que beneficie a todos, moi especialmente aos máis desvantaxados. A desigualdade só é tolerable se, dalgún modo, contribúe á súa mesma desaparición ou acurtamento. Recordemos, por outro lado, que o concepto de “veo da ignorancia” supón un intento de neutralizar as desviacións introducidas pola desigualdade natural e social. No fondo, o que se pretende é eliminar todo aquel factor de desigualdade do que non sexamos responsables, que non sexa debido ás nosas propias eleccións, todo elemento arbitrario. O principio podería formularse: nin unha desigualdade sen responsabilidade. A igualdade é, por tanto, o criterio reitor da xustiza.

E igualdade, en primeiro lugar, como reza o primeiro principio, na distribución das liberdades básicas, civís e políticas. Nelas non se inclúe o tan discutido dereito á propiedade dos medios de produción, ou ao *laissez-faire*. Tampouco se establecen as liberdades como unha especie de dereitos absolutos,

⁷ J. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Univer. of Chicago P., 1975; D. Gauthier, *Moral by Agreement*, Oxford U. P., 1986 (hai trad. ao español en Gedisa).

⁸ Ver: N. Bobbio, *Igualdad y libertad*, Paidós, Barcelona, 1993, pp. 56 e ss.

pois desde o momento en que unhas poden entrar en conflito con outras, poderían adoptarse restricións, pero estas nunca se darían en función da aplicación dos demais principios, como quedou dito. Rawls fai unha advertencia ao respecto, pois en sociedades cun nivel de desenvolvemento mínimo non se establecería a xerarquización lexicográfica dos principios; aplicaríase, daquela, o que Rawls denomina “concepción xeral da xustiza”, non a “especial”, os principios quedarían nun mesmo plano.

Tampouco deben entenderse eses dereitos básicos como unha especie de dereitos prepolíticos, polo menos esta é a interpretación que nos propón o mesmo Rawls fronte a algúns críticos, pois cabería entender que é a través da participación política como se establecen os dereitos elementais.

Outra cousa é o concepto de liberdade que aquí está en xogo. Rawls non quixo entrar de cheo na cuestión das distintas concepcións na tradición política, a distinción de B. Constant entre “liberdade dos antigos” e “liberdade dos modernos”, ou a de I. Berlin entre “liberdade positiva” e “liberdade negativa” (TX, 234), aínda que unha e outra vez –especialmente no seu traballo posterior, *Political Liberalism* (1993)⁹– non deixe de facer observacións ao respecto. O que si pode dicirse é que se distancia do concepto liberal máis estendido, a chamada “liberdade natural” de A. Smith, que se conformaría coa ausencia de barreiras legais ou formais que puidesen interferir a acción dos individuos, admitíndose o resultado dos intercambios nun mercado libre de restricións. A concepción de Rawls, non obstante, non só non inclúe, como apuntamos, a propiedade dos medios de produción, ou a plena autonomía da esfera económica, ou unha inevitable lectura prepolítica dos dereitos, senón que admite que a liberdade pode ter un *valor* distinto para uns cidadáns e outros dependendo dunha maior ou menor desigualdade. Enténdese aquí por valor a capacidade para aproveitarse dos dereitos de liberdade na prosecución dos propios fins. As iguais liberdades deixan de o ser en canto que non teñen o mesmo valor para os máis desfavorecidos. O segundo principio da xustiza trata precisamente de remediar isto. O concepto rawlsiano de liberdade non queda, entón, desligado das condicións materiais. O principio das liberdades básicas iguais implica que “a estrutura básica da sociedade terá de configurarse de modo que maximice, para os menos avantaxados, o valor que ten o esquema total de liberdade equitativa compartida por todos (TX, 237). A primacía sinalada do primeiro principio sobre o segundo queda, daquela, extraordinariamente matizada pola conexión entre ambos os dous.¹⁰ Se o primeiro principio encarna a idea de liberdade, o segundo corporiza xa de forma directa a idea da igualdade.

En primeiro lugar, *igualdade de oportunidades*, que debe entenderse como un acceso equitativo a cargos e funcións sociais, de xeito que as persoas que tivesen semellantes talentos gozasen de semellantes posibilidades. Isto implicaría a eliminación de todas aquelas barreiras de entrada levantadas en función de criterios de raza, xénero, sexo, riqueza ou condición social; noutros termos, exixiría eliminar toda aquela contingencia *social* da que o individuo non é responsable, e que o sitúa en desvantaxe. Quedaría formulada a tan debatida cuestión da contingencia *natural*, isto é, a que xa non depende de intervencións humanas, como a existencia de discapacidades insuperables ou incluso o mesmo azar social. A formulación rawlsiana trataría de atallar claramente o que se ten denominado lotaría social, pero non tanto xa a xenética, ou a mencionada por Hobbes “o traballo secreto de Deus, que os homes chaman boa sorte”¹¹.

⁹ J. Rawls, *Political Liberalism*, Nova York, Columbia Univ. P., 1993 (hai trad. ao español, de A. Domènech, en Crítica).

¹⁰ Véxase a interpretación de A. de Francisco nun interesante libro en que sostén que o concepto de liberdade de Rawls é, en definitiva, o concepto republicano da liberdade sen dominación, sen interferencia arbitraria: A. de Francisco, *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*, cap. 6, Catarata, Madrid, 2007.

¹¹ Citado por B. Barry, en *Teorías de la justicia*, Gedisa, Barcelona, 1995, trad.: C. Hidalgo, p. 243.

Esta mesma cuestión afectaría a distribución doutros bens, como os estritamente económicos, ou un ben de tan difícil concreción como “as bases sociais do autorrespecto”, o máis importante para Rawls, que, na súa opinión, exixiría o establecemento dunhas condicións en que cada un puidese ver recoñecido o seu valor polos outros e por si mesmo. Como xa apuntamos, as desigualdades ao respecto só serían aceptables se beneficiasen os de recursos máis baixos; aínda que, certamente, non sexa nada doado establecer un índice de medida dada unha agregación de bens tan heteroxéneos. Non quedaría, entón, clara a catalogación dos niveis de desfavorecidos sociais.

En calquera caso, non se establecería unha especie de igualdade de resultados, xa que, por un lado, os bens primarios son posibilidades de realización diversa, e que tamén poden ser aproveitados con moi distintos rendementos. E, por outra parte, admítese certa desigualdade, aínda que sometida á xa mencionada condición. Rawls non é un igualitarista estrito, quere ter en conta o *valor de eficiencia*, medido convencionalmente mediante óptimos de Pareto. Se a aplicación do principio de igualdade de oportunidades, como viamos, era compatible coa existencia de moi diferentes capacidades e talentos, o principio de diferenza podería admitir grandes desigualdades. Rawls parte da idea de que a economía é un xogo de suma variable, non de suma cero, polo que o aumento dos ingresos dun non só non tería que ir en detrimento do resto, senón que podería, pola contra, favorecer o seu beneficio. Ademais, estaría o problema das medidas que poderían colisionar co principio da liberdade, como acontecería, por exemplo, segundo algunha interpretación, cunha medida como unha igualación estrita dos salarios.

Como se ve, se o principio rawlsiano da liberdade se delimitaba do concepto liberal clásico, no que se refire ao principio da igualdade a delimitación sería máis ben respecto a un determinado igualitarismo. Co seu intento de articular de forma nova os valores de igualdade e liberdade –sen esquecer, como queda apuntado, o valor de eficiencia– a alternativa rawlsiana, a miúdo denominada liberalismo solidarista ou igualitario, situaríase nun lugar afastado, por un lado, do que sería un liberalismo propietario ou libertarianismo –nunha nada feliz denominación– e, por outro, dun estrito igualitarismo.

Outra cuestión non menor sería a relativa ao sistema institucional que podería encarnar estes principios. Rawls non quixo entrar en precisións maiores, o que lle custou máis dunha crítica, toda vez que podería dar lugar a unha amplitude excesiva de réximes con moi distintos niveis de igualdade. Non obstante, esa marxe non é tan difusa como ás veces se pretende. De entrada, algúns sistemas serían claramente excluídos, como un capitalismo libre de toda regulación, de simple *laissez-faire*, ou un socialismo de planificación centralizada, sen liberdades. Pero tampouco sería congruente con estes principios un Estado de benestar meramente asistencial, que incumpriría flagrantemente o principio de diferenza. Si serían coherentes cos principios da xustiza sistemas como o dun socialismo liberal, un socialismo de mercado e liberdades, ou o sistema ao que Rawls se mostraba máis inclinado, e que curiosamente viña recoller unha vella tradición republicana americana, a de Jefferson –referímonos á *democracia de propietarios*¹²–, que combatería as desigualdades non *ex post*, como fai o Estado de benestar, senón *ex ante*, a través de medidas fronte á concentración da propiedade, e outras, como a formación, que contribuirían ao mantemento de certa nivelación social; idea baixo a cal parece subxacer o criterio roussauniano de que a distribución de propiedades fose tal que a desigualdade nunca chegase ao punto de que un home puidese dominar a outro, ou someterse á dependencia doutro, isto é, unha desigualdade incompatible coa autonomía, coa liberdade.

A alternativa xeral entre capitalismo ou socialismo queda, no entanto, formulada, toda vez que a cuestión da propiedade dos medios de produción non está determinada en ningún sentido polos

¹² Ver: C. Ansperberger, P. van Parijs, *Ética económica y social. Teorías de la sociedad justa*, Paidós, Barcelona, 2002, trad.: E. Weikert, pp. 87 e ss.

principios de xustiza. Para Rawls, o sistema capitalista de mercado era eficiente na produción de recursos, pero non na súa distribución. En calquera caso, Rawls non trataría tanto de deseñar un sistema mediante estes principios como de establecer criterios desde os que avaliar os sistemas.

2. O debate

A grande atracción suscitada pola obra de Rawls desencadeou unha enorme cantidade de observacións, críticas, desenvolvementos complementarios e alternativos, feitos desde correntes de pensamento moi diversas, que, ao tempo que se cruzaban entre si, daban lugar a sucesivas reelaboracións da proposta primeira. Non é doado dar conta desa tan mesta rede dialéctica¹³. Unhas críticas resultarían próximas ao autor, por canto afectan elementos da engrenaxe conceptual, algunha das súas pezas, compartindo moitas das ideas, críticas que, en certo modo, poderían tomarse como “rawlsianas” –o caso de R. Dworkin podería servir de exemplo–. Outras situaríanse en ámbitos ideolóxicos distintos, aínda que poderían compartir moitos valores, e tenderon a centrarse na problemática do segundo principio da xustiza, como foron as críticas feitas desde o neoutilitarismo ou o marxismo analítico. A corrente libertariana, en particular, singularizaríase por suscitar o conflito que, ao seu modo de ver, comportaría a formulación do segundo principio, o da igualdade respecto do primeiro, o da liberdade. De natureza máis ben político-cultural serían as respostas comunitaristas ou feministas, expresadas ambas as dúas, certamente, a través dunha gran pluralidade de voces. Por último, nun distinto nivel, a miúdo metaético, poderían situarse as aproximacións feitas desde a ética discursiva ou desde formulacións chamadas posmodernas.

No que segue examinaremos o cruzamento dalgunhas destas liñas críticas.

Libertarianos

Desde a óptica do liberalismo propietarista ou libertarianismo, a resposta non se fixo esperar. Todo un brillante conxunto de autores interviñeron, como M. Rothbard, D. Friedman, H. Steiner, que foi modificando posteriormente as súas posicións, ou I. Kirzner. Pero talvez a resposta máis audaz e tamén máis debatida foi a dada por un colega de Rawls en Harvard, Robert Nozick, nun libro de estilo desenfadado e provocador, no que non se limaba ningunha aresta da argumentación e onde se propoñía facer da posición libertariana unha proposta sedutora, con todos os trazos de algo crítico e ata revolucionario; todo isto contribuíu á súa gran difusión: *Anarchy, State and Utopia* apareceu en 1974¹⁴. Nozick atacaba o igualitarismo de Rawls e, por extensión, todo principio de igualación social, de redistribución, imposto estatalmente, que fose máis alá dunha acción voluntaria do individuo. Para Nozick, unha imposición dese tipo violaría dereitos elementais, significaría arrebatarse violentamente ao individuo o que lle é propio, o que só a el pertence e sobre o que el é único soberano, algo así como forzalo a servir a outros, ou obrigalo a doar a outro un ril ou un ollo. O principio rawlsiano da liberdade non debería, daquela, articularse co principio de igualdade, pois, do contrario, este acabaría por destruílo; o segundo principio violaría o primeiro.

Como liberal, Nozick comparte con Rawls referencias básicas importantes, como a posición antiutilitarista, certo kantismo, un peculiar contractualismo ou a presenza lockeana. Pero todo é lido doutro

¹³ Boas visións de conxunto sobre as distintas correntes que participaron neste debate atópanse en: W. Kymlicka, *Filosofía política contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1995, trad.: R. Gargarella; Roberto Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Paidós, Barcelona, 1999; Van Parijs, *¿Qué es una sociedad justa?*, Ariel, Barcelona, 1993, trad.: J. A. Bigozzi; C. Kukathas, P. Pettit, Rawls, *“A theory of Justice” and its Critics*, Polity, Oxford, 1990 (hai trad. cast.); ver tamén os números monográficos de R.I.F.P., n.º 23, 2004; e *Isagoría*, n.º 31.

¹⁴ Hai trad. ao español en F.C.E.

modo, e ten un peso moi distinto na construción. Nozick fala kantianamente da persoa como fin en si, autónoma e libre, pero toda a súa base remite ao individualismo posesivo de J. Locke. O individuo goza duns dereitos naturais inviolables, certamente que entendidos de xeito negativo, como exhaustivos e comportando restricións laterais, apoiados na idea da autopropiedade. A propiedade de si é a fonte e clave dos dereitos, que inmediatamente serán entendidos como de propiedade. Toda a idea de liberdade queda galvanizada por ese enfoque. O individuo ten dereito absoluto sobre si, a vender os seus órganos se se propón facelo, a poñer en risco a súa saúde, á eutanasia, ao suicidio ou á prostitución, e, claro é, a aquilo co que, desde aí, desde esa a súa primeira propiedade, logre en transaccións voluntarias con outros individuos, sen que o Estado poida *interferir* neste exercicio; a axencia estatal só ten sentido para a súa protección, polo que se pensaba, en conformidade cun *topos* liberal clásico, que o seu aparato quedaría reducido a unha mínima expresión. Á luz disto, o segundo principio rawlsiano implicaría unha inaceptable idea de propiedade colectiva das propias capacidades ou talentos individuais. O concepto clásico de *liberdade negativa*, na formulación que fixera Berlin, non tería alternativa, sería redundante nos termos.

Dado este punto de partida, as desigualdades xeradas e incrementadas no curso do tempo, resultado desas transaccións individuais, serían lexítimas, basearíanse no que se denomina *principio de transferencia xusta*, como o ilustraría o debatido exemplo de Wilt Chamberlain, que, baseado no seu talento deportivo, podería acumular unha fortuna que o distanciase economicamente unha enormidade doutros individuos da súa comunidade, sen que nada se lle puidese reprochar en termos de xustiza.

Como é ben sabido, a idea lockeana da “apropiación orixinaria”, do dereito ao adquirido mediante o traballo propio, comportaba unha condición, a de que o seu exercicio permitise aos demais facer o mesmo, ou, formulado doutro modo, que deixase outro tanto para os demais; esta é a coñecida “cláusula lockeana”. Nozick era consciente da problematicidade da formulación nos termos estritos de Locke, de, por exemplo, a dificultade de definir o que é resultado do traballo ou a práctica imposibilidade de realizar a cláusula mencionada. De aí que centrarse a plausibilidade de todo o enfoque nunha reformulación desta, o que, ao cabo, viría, moi a pesar seu, abrir unha fenda en todo o edificio tan custosamente levantado. En efecto, Nozick fai menos exixente a cláusula lockeana ao formulala negativamente: sería lexítimo o obtido mediante os nosos talentos sempre que “non empeore a situación dos outros”. Non obstante, a nova fórmula non evitou todo un verdadeiro alude de críticas, ata o punto de que Nozick se viu na obriga de recorrer a unha nova modificación do punto, propoñendo o que denominaba “principio de rectificación”, polo cal as transaccións que nalgún momento do pasado violasen a cláusula deberían ser consideradas ilexítimas e, en consecuencia, compensados os danos. Nin que dicir ten que tal principio levaba a unha revisión do pasado e emenda do presente de tal magnitude que toda a formulación se volvía non só inviable, senón cunhas consecuencias de intervencionismo reparador que faría palidecer todo aquilo que se lle criticara ao igualitarismo rawlsiano.

A dificultade do punto manifestouse na diversidade de formulacións que presentaron outros libertarios: Kirzner formularíao dun modo finalmente non menos autodestruutivo que o de Nozick; soste-ría que o principio de que “o primeiro que chega se serve” só sería ilexítimo se a súa práctica supuxese para os demais unha situación peor que a que obterían nun “estado de natureza” en que todo fose igualmente accesible a todos. H. Steiner fixo unha proposta que intencionadamente conducía a efectos políticos moi distintos aos normalmente acariciados pola corrente. Inspirándose nas ideas de Thomas Paine, partía da base da igualdade de todos os homes ás riquezas da terra, de onde a necesidade de que quen se apropiase dunha parte dela debería, en correspondencia proporcional, compensar o resto. Neste enfoque apoiábase a proposta dun ingreso universal (renda básica) para todos os individuos, financiado cos impostos sobre a explotación dos recursos da terra.

En calquera caso, todo o enfoque libertariano, e o de Nozick en particular, pretendía ser consecuente coa súa concepción da liberdade, con independencia das consecuencias de desigualdade que se producisen. Á afirmación dos catro principios en que se viña sintetizar a formulación nozickeana (principio de autopropiedade, de apropiación orixinaria, de xusta transferencia e principio de rectificación) non lle preocuparían os efectos de desigualdade que xerase; non era un enfoque consecuencialista ou utilitarista; así como tamén deixaba a un lado a cuestión da eficiencia e toda a problemática da súa medida. O enfoque era estritamente histórico, retrospectivo ou procedemental, aínda que aí, xustamente, residise toda a súa debilidade.

Os dereitos en serio

Entre as críticas que se manteñen dentro dunha liña liberal igualitaria e, por tanto, próximas a Rawls imos destacar, polo seu especial interese, dúas: a do xurista norteamericano Ronald Dworkin e a do economista de orixe india Amartya Sen.

Ambas as críticas sitúan o problema, como Nozick, no principio da igualdade, pero, a diferenza del, non pola súa presenza mesma senón, pola contra, polo seu grao de carencia ou insuficiencia.

Sorprende a minuciosidade do exame ao que Dworkin someteu a maquinaria conceptual rawlsiana, e tamén a súa refinada alternativa.¹⁵ Dworkin observa dous puntos de especial debilidade, por unha insuficiente problematización: un refírese ás consecuencias derivadas das diferentes dotacións naturais dos suxeitos, respecto ás que o sistema de Rawls resulta excesivamente insensible; outro punto atinxe ás ambicións e preferencias dos individuos, respecto ás que, esta vez, o sistema resulta insuficientemente responsabilizador. Sendo isto así, a formulación rawlsiana resultaría paradoxalmente responsabilizante en aspectos que ao individuo lle veñen dados, lle son advindos, e, no entanto, demasiado contemporizadora con aquilo que si depende das decisións dos suxeitos.

O problema da diversidade de capacidades naturais sería un dos máis tratados pola liña igualitarista. A sensibilidade que os principios de xustiza de Rawls mostra respecto aos máis desfavorecidos non afecta, segundo Dworkin, as súas diferentes condicións naturais; atende tan só ao que pode ser medido conforme o índice de dispoñibilidade de bens primarios. De aí que, a pesar de manifestacións a contrario por parte de Rawls, a aplicación do chamado principio de diferenza soamente estaría capacitada para corrixir as continxencias sociais, pero en ningún caso as continxencias naturais. Deste xeito, o criterio de xustiza segundo o cal "as desigualdades inmerecidas requiren unha compensación" (TX, 123) deixaría de cumprirse.

O mesmo principio de diferenza, non obstante, comportaríase de xeito excesivamente condescendente e, por tanto, inxustamente con respecto a desigualdades xeradas por decisións das que si somos responsables. Rawls criticáralle isto mesmo ao utilitarismo, como antes sinalamos, pero acabaría incorrendo, polo menos parcialmente, no mesmo erro. O principio de diferenza non discrimina as distintas fontes da desigualdade social, que trataría de corrixir por un igual, co que o desfavorecido por ter elixido un modo de vida malgastador se vería atendido á custa do traballo, traducido a impostos, do que optou por unha vida máis disciplinada.

Isto leva a Dworkin a construír unha proposta alternativa, que supón unha nova articulación entre liberdade e igualdade. Coma nos casos anteriores, non entramos en toda a súa base filosófica, para limitarnos aos puntos esenciais da confrontación. Abonde dicir que Dworkin pon na base dous prin-

¹⁵ A maior parte da obra de Dworkin está traducida ao castelán. Son importantes para o debate que estamos a mostrar, especialmente: *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1984 (orix. 1977) e *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, Paidós, Barcelona, 2003 (orix. 2000), trad.: F. Aguiar, M. J. Bertomeu, que recolle moitos dos seus traballos anteriores.

principios característicos do seu individualismo ético: 1) igual importancia de cada vida humana; todas deben de ter éxito, non deben desperdiciarse; 2) responsabilidade das nosas eleccións.

Dworkin proponnos un artefacto teórico distinto, unha especie de experimento mental, que nos permite clarificar e precisar a nosa idea de xustiza, e que pretende salvar, loxicamente, os defectos sinalados á concepción rawlsiana. O punto de partida marcaríao a realización dunha especial *poxa*, na que todos os individuos poxarían por un igual, cun mesmo poder de adquisición, sobre un conxunto de paquetes diversos de recursos impersoais (non inclúen elementos relativos a dotacións naturais). A *poxa* remataría no momento en que se satisfíxese o que se denomina “test de envexa”, *id est*, cando cada un estivese contento co paquete obtido en comparación co alcanzado polo resto. Cada participante nesta hipotética *poxa* recibiría a continuación unha porción adicional de medios para que puidese ser utilizada cun dobre fin: por unha parte, poñer en marcha o proxecto de vida polo que se optou, e, por outra, cubrir un *seguro* que compensase as desvantaxes futuras dependentes da desigual capacidade natural para extraer rendemento do obtido. Deste xeito, a diferenza do que acontecía en Rawls, faríase fronte ás consecuencias das continxencias tanto sociais como naturais; quedarían cubertas aquelas dependentes da sorte simple, *brute luck*, pero en ningún caso aquelas debidas ás nosas libres decisións, á sorte opcional, *option luck*. O mecanismo do seguro enlazaría ambas as dimensións.

O sistema de *poxa* e de seguros situaríanos fronte aos dous principios que se supón que toda orde xusta debería satisfacer: igualdade de recursos para realizar os plans de vida elixidos e igualdade de posibilidades para asegurarse ante as consecuencias das que non se é responsable. Este aparato artificial non se propón, obviamente, ser levado a cabo en ningunha das nosas sociedades, senón, como apuntabamos, servir de medio eurístico, clarificador dos nosos principios de xustiza, e, ao mesmo tempo, como guía orientadora do que debe ser unha política igualitaria, xusta. Tampouco aquí, coma no caso da proposta de Rawls, ou das ideas contractualistas, se trata de algo que teña lugar na historia. Así o advirte o autor: “unha descrición totalmente desenvolvida dunha *poxa* equitativa axeitada para unha sociedade complexa podería proporcionar un modelo para vulgar institucións e distribucións do mundo real. Por suposto, ningunha sociedade complexa e orgánica daría lugar, ao longo da súa historia, a nada remotamente comparable a unha *poxa* equitativa. Non obstante, en relación cunha distribución real calquera, cabe preguntarse se pertence á clase de distribucións que tal *poxa* podería producir a partir dunha descrición defendible dos recursos iniciais; ou, se non pertence, en qué medida difire ou se afasta da distribución que máis se aproxima ás deste tipo. Noutras palabras, o mecanismo da *poxa* podería proporcionar un criterio para vulgar ata que punto unha descrición real, con independencia de como se lograra, se aproxima á igualdade de recursos nun momento dado”.¹⁶ Confrontados, pois, a este criterio, poderíamos examinar un sistema de impostos, comprobar en qué medida compensa suficientemente a situación dos que ocupan chanzos inferiores na sociedade non imputables ao seu *option luck*, senón á *brute luck*; ou, do mesmo modo, a concreción dun sistema de servizos como o encarnado polos estados de benestar.

Como cabe supoñer, este sistema non comportaría unha igualación estrita dos suxeitos nas súas circunstancias, toda vez que a compensación pretendida para os desfavorecidos nunca sería completa, pero si xusta na medida en que deriva dun sistema arquitectonicamente equitativo (equidade no seu procedemento, aínda que non totalmente no seu resultado). Polo demais, Dworkin é consciente de toda a problemática inherente a unha proposta de compensación plena, como, por exemplo, a dificultade da medida da responsabilidade e, en consecuencia, do risco de incorrer en compensacións inmerecidas ou, pola contra, insuficientes; ou o efecto de sacrificio excesivo que podería comportar para os máis capaces. Teremos, máis adiante, oportunidade de observar a cuestión desde outro enfoque.

¹⁶ Dworkin, *Virtud soberana*, op. cit., p. 82.

O sistema dworkiniano é moi consciente, como evidenciaba a súa crítica a Rawls, da tensión dificilmente salvable entre o lado que pretende ser sensible ás desigualdades froito da continxencia e o lado atento á responsabilidade das decisións. O afinamento deste podería acabar prexudicando os desfavorecidos; a súa rudeza, os que actúan responsablemente. A xustiza débátese nesa tensión.

Liberdade real, igualdade real

A relación de Amartya Sen con Rawls vén de atrás, dos seus debates a finais dos sesenta en Harvard; as ideas deste non deixaron de estar presentes nos seus variados traballos, partindo dunha afinidade no proxecto, na recreación particular da corrente liberal e, tamén, na súa crítica respecto do utilitarismo, pero incluíndo outras influencias que lle dan un xiro peculiar, como, por exemplo, a aristotélica, da que non sería allea, sen dúbida, outra das destacadas participantes neste debate, a súa esposa, Marta Nussbaum¹⁷. Sen discrepa, non obstante, dun punto esencial, que afectaría tamén as coídadosas emendas feitas por R. Dworkin: constituír en *base informacional* da xustiza o concepto de bens primarios ou recursos, que ese sexa o referente para o establecemento da igualdade. Na realidade, unha igualación respecto aos bens quedaría desvirtuada pola moi distinta capacidade que teñen os suxeitos para transformalos en fins. Ao pluralismo dos fins, dos distintos proxectos vitais, tan presente na concepción rawlsiana, debería incorporárselle o pluralismo dos suxeitos, das súas capacidades. Dworkin problematizou, en efecto, este punto, pero trataba de resolvelo desde a mesma base informacional. O referente, para Sen, non deberían ser os bens senón as *capacidades*. O que non quere dicir, claro é, unha medición a través dos resultados ou estados finais, ao modo utilitarista. É algo máis complexo ca isto.

Tanto en Rawls coma en Dworkin daríase algo moi frecuente en teorías sobre a xustiza ou igualitarias, o que Sen denomina *fetichismo* dos bens, isto é, concibir os bens, en certo modo, coma se tivesen un valor absoluto, por si mesmos, cando en realidade o seu valor estriba na súa potencia para resolverse en realizacións, ou, dito doutro modo, en liberdades reais. Habería, pois, que evitar ese hiato entre medios e liberdades que se dá cando se igualan os primeiros sen asumir a moi distinta posibilidade dos suxeitos para convertelos en *functioning*, en seres e accións, en logros, en modos de vida. A situación de desfavorecido non tería que ser medida, por conseguinte, en función dos bens dispoñibles, pois unha desvantaxe non é unha cousa, senón unha *relación*, a que se dá entre un suxeito e un ben. Por iso debería invertirse a preocupación frecuente polo que as cousas poden facer polas persoas, para preguntarse polo que estas poden facer con aquelas. En Sen atopamos, pois, non só unha idea máis afinada da igualdade, senón tamén unha máis profunda idea da liberdade, dándose entre ambas unha relación constitutiva.

Segundo o seu enfoque, non só sucede que a igualdade de bens non posibilita unha igualdade real, dado que non todo individuo sabe ou pode empregalos para realizar as súas preferencias, ou, mellor, para o logro non de calquera modo de vida, senón dunha vida valiosa. Sen pregúntase tamén pola liberdade en xogo na elección de tales preferencias; o concepto de igualdade non é, en absoluto, alleo a esta cuestión. É preciso examinar as condicións da liberdade, o conxunto de medios materiais de que se dispón, en efecto, pero tamén as condicións de educación, información, contexto, etc.; o que nos devolve de novo ao concepto de capacidades. Pois tamén aquí do que se trata non é só de elixir, de que non haxa impedimentos para facelo, de que todos poidan facelo, senón de *elixir ben*, o que significa *ben elixir*, isto é, elixir realmente, *libremente*. Dáse aquí unha circularidade, o adxectivo

¹⁷ O último libro de Nussbaum pode ser un bo compendio do que é a súa posición neste debate: *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species memberships*, Harvard Univ. P., 2006 (hai trad. ao cast. en Paidós). Unha síntese clara do seu pensamento pódese ler en M.ª Xosé Agra, "Animales políticos, capacidades humanas y búsqueda del bien en M. Nussbaum", en R. Máiz (comp.), *Teorías políticas contemporáneas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 335-363.

engadido non fai senón subliñar o verdadeiro contido do substantivo. E, ao facelo, é evidente que Sen retoma unha moi vella discusión filosófica, e introduce na perspectiva liberal un estraño elemento perfeccionista, pero que no xeito en que se fai pretende evitar as coñecidas consecuencias problemáticas, como a de quen determina ese “ben” ou a da coacción á verdadeira liberdade, etc. En ningún caso se propón aquí unha definición substantiva dun modo de vida bo, senón de penetrar nas condicións necesarias para que cadaquén poida estar realmente en condicións de optar por un dentro da pluralidade de proxectos que o encarnen. Digamos tamén que esa dimensión aristotélica se podería detectar na súa idea de que a igualdade en ningún caso debería contemplarse como algo pasivo, como determinadas políticas benestaristas parecen supoñer, senón como algo que nos permite tratar activamente co mundo, posibilita accións, un vivir valioso.

Este concepto de liberdade sitúase non só máis alá da idea feble dunha liberdade negativa, como claramente se deixa ver, senón tamén máis alá, por exemplo, da idea de liberdade como non dominación, tal e como a formula P. Pettit¹⁸. A idea seniana comporta unha dobre dimensión: a referente ás condicións implicadas directamente nunha elección real (ausencia de impedimento, información abonda, etc.); e a atinente ás condicións que permiten a realización do elixido (medios, coñecementos, etc.). Liberdade real significaría, pois, elección e convertibilidade, posibilidade de realización. Ambas as dimensións viríanse reunir no concepto de capacidade, que non sería senón o seu sinónimo: 1) elección plena do que se quere realizar, dos proxectos vitais; 2) poder efectivo de conversión duns recursos en modos valiosos de vivir.¹⁹

Compréndese, entón, que Sen articule constantemente economía e política, ou economía e ética, en contra dunha estendida corrente que le moi mal a súa mesma tradición²⁰, como se reflicte nos seus estudos acerca da situacións de fame extrema e sobre a pobreza.²¹ Esta non se define soamente por un índice de *escaseza de recursos*, senón tamén pola existencia ou non, e en qué grao, dun *sistema de liberdades*, pois enténdese que a estrutura de dereitos dunha sociedade determinada limita ou posibilita a capacidade das persoas para acceder aos recursos. Considerouse a miúdo que o problema da liberdade é tamén un problema de igualación nos recursos, pero isto, como tamén nos explica Sen, debe ser examinado na dirección inversa; a cuestión social, a da igualdade, é ao mesmo tempo un problema de liberdade.

O vigor do concepto seniano de liberdade permite que sexa erixido en criterio para estimar a xustiza dunha orde institucional, a *través das consecuencias para a liberdade*; ou, formulado doutro modo, a través da liberdade real de que gozan os cidadáns para elixiren un modo de vida considerado por eles valioso. A liberdade é, pois, constitutiva; estamos moi lonxe das avaliacións utilitaristas. Sen proponnos que distingamos entre “resultados finais”, os únicos habitualmente tidos en conta polo utilitarismo, e “resultados globais”, que incorporarían os medios con que se logran os resultados finais; non sería o mesmo, segundo isto, que uns rendementos se obtivesen baixo un sistema ditatorial ou baixo un sistema democrático.

¹⁸ Por exemplo, en *Republicanism*, Paidós, Barcelona, 1999, trad. de A. Domènech, parte primeira.

¹⁹ Sobre este punto, véxase o conxunto de traballos reunidos en Amartya K. Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona, 1997, trad.: D. Salcedo, y *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Ed., Madrid, 1992, trad.: Ana M. Bravo.

²⁰ Ver: A. Sen, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, trad. de E. Rabasco, L. Toharia. Sobre lecturas equivocadas, en relación con este punto, véxase, como exemplo, a súa frecuente reconsideración da figura de Adam Smith: *Ética y economía*, Alianza Ed., Madrid, 1989.

²¹ A. Sen, *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford Clarendon P., 1981.

Capitalismo e xustiza

A cuestión da igualdade, ou da xustiza distributiva, tampouco pareceu ben resolta a todo un grupo de autores de principio dos anos oitenta, cuxo enfoque se adoita rotular de *marxismo analítico* (G. A. Cohen, J. Elster, J. Roemer, A. Przeworski, E. O. Wright, Van Parijs). Este conxunto variado de autores que entraron no debate trouxo consigo unha definitiva crítica dalgúns conceptos marxianos e tamén unha importante renovación doutros, ao someter aquela teoría a un exame rigoroso, libre de toda actitude reverente. Xa sinalamos a falta de atención que na tradición marxista tivo a cuestión da xustiza, ás veces desprezada por Marx como “verborrea burguesa”, aínda que isto non signifique que non tivese presenza ningunha na súa obra, ou, como diría un althusseriano, non se atopase nun “estado práctico”, sen traerse a consciencia teórica. Cohen, no seu momento, indicou algunhas razóns desa situación, cómo o constructo marxiano expulsaba a cuestión mesma.²² Segundo a súa análise, a crise dalgunhas das teses relevantes daquel deixaría expedito o camiño para que se suscitase a cuestión; teses como a da inevitabilidade do socialismo, deste como sociedade da abundancia, da coincidencia entre clase obreira-clase necesitada-maioría da sociedade-explotación-xeradora da riqueza-sen nada que perder... Varridas estas certezas, facíanse posibles preguntas pola igualdade –xa non entendidas co único referente da clase protagonista da historia–, polos criterios de xustiza, ou, algo tan inaudito naquela tradición, acerca de se a explotación, criterio que servía para condenar sen paliativos o sistema capitalista, é realmente inxusta. Curiosamente, a tendencia xeral destes autores levounos a aproximarse a algúns trazos que caracterizaran o chamado socialismo utópico. Colocarían nun segundo plano o entendemento do marxismo en termos económicos de eficiencia para entendela, fundamentalmente, como un conxunto fundamentado de valores e elementos estratéxicos para a súa realización.

A entrada no debate destes autores tería, pois, un efecto dobre: o da rectificación e introdución de elementos novos na teoría marxista, e o dunha estimable contribución ao desenvolvemento dalgunhas das ideas que Rawls puxera en xogo. Vexamos sinteticamente algunhas das súas intervencións.

Sobre todo, foi o segundo principio de Rawls o foco das súas análises críticas. Gerald A. Cohen vía unha incoherencia na formulación deste principio co concepto mesmo de xustiza que preside a construción rawlsiana, isto é, con aquel que vulga que son inxustas as consecuencias das desigualdades non imputables á responsabilidade dos suxeitos, pois admíteas coa particularidade de que vaian en beneficio dos máis desavantaxados. Cohen pregúntase, entón, pola razón desta cláusula, e só atopa motivos de orde práctica, non normativa. Se se opta por ela, a pesar de todo, sería, no fondo, debido á actitude chantaxista que se supón que adoptarían os avantaxados, aqueles aos que favorecería a chamada lotaría natural, os que non aceptarían non tirar partido da súa vantaxe, obter incentivos materiais, pois, pola contra, non participarían do mesmo modo no desempeño das súas funcións. Eles mesmos serían, pois, incongruentes co criterio que supoñemos que asumirían na posición orixinal. Rawls, que, loxicamente, non pode xustificar dese modo o principio, en definitiva, viña a facelo poñendo en xogo o terceiro valor que opera no seu sistema, o de eficiencia, toda vez que a formulación do principio daría lugar a un sistema que, segundo os índices paretianos, sería superior. O intento de conxugar deste modo os valores de igualdade e eficiencia viría, por tanto, en detrimento do primeiro e do concepto mesmo de xustiza.

²² Gerald A. Cohen, op. cit., pp. 137 e ss. Sobre a cuestión, ver: A. Buchanan, *Marx and Justice. The Radical Critique of Liberalism*, Rowman, Nova Jersey, 1982, presta unha especial atención á confrontación con Rawls; Félix Ovejero, *Proceso abierto*, Tusquets, Barcelona, 2005; A. Domènech, “Summum ius summa iniuria”, en C. Thiebaut, *La herencia ética de la Ilustración*, Crítica, Barcelona, 1991. Ver a síntese de Kymlicka no cap. 5 de *Filosofía política contemporánea*, op. cit.

Por isto, a Cohen parécelle absolutamente inaceptable a argumentación de Rawls: desde un punto de vista meramente práctico talvez se podería aceptar, pero non desde un punto de vista normativo, non como congruente co concepto de xustiza. Literalmente, sería *inxustificable* unha situación en que uns individuos que, en realidade, preferirían facer o que no fondo lles agrada, como o desenvolvemento e aplicación dos seus dotes, se negasen a facelo, ou a facelo nun alto grao, se non se lles compensase proporcionalmente, mesmo á custa de introducir un elemento de desigualdade.

Hai unha segunda obxección que Cohen dirixe a Rawls, que formulou en traballos posteriores, pero que ten unha clara relación coa primeira polo que respecta á toma en consideración do tema da acción dos individuos. Cohen observa agora unha lagoa esencial no sistema rawlsiano en tanto que pretende asegurar a xustiza da orde institucional dunha sociedade, a súa “estrutura básica”, con independencia do carácter, do compromiso, da virtude ou vicio dos suxeitos que a compoñen. Non obstante, a cuestión do suxeito, da *praxe*, é tan central, aos ollos de Cohen, como o deseño dunha boa orde institucional que tradúcese un conxunto definido de principios xustos. A articulación entre ética e política non só se debería ver, daquela, desde o lado dos valores en que se apoia unha orde institucional, senón tamén desde o relativo ao tipo de individuos, á súa acción.

Cohen retoma así unha das cuestións centrais da filosofía política clásica, tamén revitalizada no actual contexto pola sorprendente posta ao día teórica da tradición republicana. Sen un determinado *ethos*, vénnos a dicir, non hai *polis* xusta. O destino desta non é, de ningún xeito, alleo ás motivacións e eleccións valorativas dos seus membros. A xustiza política atinxe tamén, e en non menor importancia, ao comportamento individual, ao compromiso moral cotián.²³

Ningunha orde institucional estaría en condicións de alcanzar a igualdade se os cidadáns se comportan dun modo egoísta. Con frecuencia, as concepcións que apoiaron algún tipo de *Realpolitik*, ou do que Cohen denomina estratexias da desigualdade, baseáronse en dúas premisas sinxelas: 1) Premisa antropolóxica: natureza egoísta do ser humano. 2) Premisa sociolóxica: incapacidade de toda institución política para vencer ese egoísmo. Cohen, que no libro citado mestura con frecuencia experiencias e anotacións biográficas, confésanos que, ben que noutro momento rexeitou de plano esas premisas, agora pensa que, aínda que a premisa antropolóxica segue a ser errónea, non así a premisa sociolóxica. Xa que logo, para calquera política de xustiza faise absolutamente necesario contar con outro tipo de motivacións e sentimentos nos individuos.²⁴

A xustificación dos incentivos desiguais na formulación de Rawls remitiríanos, a pesar de que fose moi outra a súa vontade filosófica, á idea dun individuo de natureza egoísta, por onde Rawls acabaría compartindo un depurado *topos* da tradición liberal. Como Mandeville ou Adam Smith, parecería participar do *dictum* “*private vices, public benefits*,” a inexistencia dun individuo virtuoso non sería óbice para a existencia dunha sociedade eficiente, e mesmo xusta. O principio rawlsiano de diferenza implicaría, en realidade, uns individuos, os máis avantaxados, movidos egoistamente, non por criterios de xustiza. A regra *maximin*, que pretende lexitimar o seu comportamento, opera desde fóra, sen afectar as súas motivacións internas. Cohen pensa que a divisa feminista “o persoal é político” debe aplicarse dun xeito máis amplo e radical, que se ativese á forma máis que ao contido. Non porque Cohen non estea de acordo con este, tal como é lido por esta corrente, senón porque o que está en xogo nel é o cuestionamento do espazo que a regulamentación legal deixa fóra, como na crítica feminista da división público-privado. Por isto mesmo, Cohen manifesta o seu desacordo con autoras como Susan M. Okin, que, compartindo o enfoque rawlsiano, considera superable a ausencia nel da crítica do ámbito da familia, sen maiores trastornos teóricos, cando, en realidade, a inclusión no

²³ Sobre todo isto, véxanse os cap. 8, 9 e 10 de G.A. Cohen, op. cit.

²⁴ *Ibid.*, p.160 e ss.

seu sentido formal da crítica ao persoal violaría a limitación rawlsiana dos principios á “estrutura básica” da sociedade.

En definitiva, a cuestión da igualdade non podería ser abordable só por métodos estruturais, como fai Rawls, senón que exiría a inclusión decisiva das eleccións individuais.

Ao fio da discusión acerca da xustiza, os marxistas analíticos introduciron cambios importantes, como apuntamos, nalgúns dos conceptos centrais da teoría marxiana. En primeiro lugar, fíxose claro o silencio sonoro do propio Marx respecto deste concepto. Todo o enfoque marxiano era contrario a abordar os problemas sociais con claves morais ou en termos de xustiza. Non obstante, como foi sinalado, con frecuencia tinguíanse as súas críticas de compoñentes desa clase. É claro, por exemplo, que nun dos seus últimos escritos, *Crítica do Programa de Gotha*, aparecían o que podería pensarse como os criterios de xustiza polos que se rexería o dereito da sociedade futura, tanto a socialista, en tanto que etapa de transición, como a comunista ou meta última. J. Elster, entre outros, fixo crítica de tales criterios debido ao súa problematicidade. O primeiro deles, que reza “de cada cal segundo a súa capacidade, a cada cal segundo o seu traballo”, presentaría, cando menos, debido á simetría que establece entre contribución e bens, o problema da situación dos que non producen, dos minusválidos, dos que están en posición desvantaxosa; suporía un criterio estritamente meritocrático, con todas as consecuencias de desigualdade que leva consigo –problemas, que, todo hai que dicilo, non escapaban a Marx, como nese texto mesmo pode verse. O segundo criterio, formulado como “de cada cal segundo a súa capacidade, a cada cal segundo as súas necesidades”, ademais de estar baseado nunha cuestionable tese acerca da opulencia da sociedade futura, “en que crezan as forzas produtivas e corran a chorro cheo os mananciais da riqueza colectiva” suscitaría o problema non menor da delimitación das necesidades e a súa responsabilidade.²⁵

O concepto de *explotación*, que representaba un papel central en toda a teoría, e que servía de base á condena xeral do capitalismo como un sistema inxusto, expúñase, á luz dos novos enfoques, a semellantes obxeccións. Non se trataba agora xa dos problemas ligados á teoría do valor, ao valor traballo, etc., senón á idea mesma de inxustiza que subxacía baixo dela. Segundo a teoría, a explotación baséase na obtención de plusvalía, un valor que non se lle reintegra ao traballador no salario. O principio de xustiza que se violaría aí podería interpretarse como o do *dereito do traballador ao produto íntegro do seu traballo*; ou ben, xa non en termos de dereito, podería formularse como *intercambio igual*. Formúlese dun modo ou outro, o principio de xustiza violado exporíase a distintas obxeccións dificilmente superables, como, por exemplo, a relativa á cuestión dos que non producen ou contribúen, ou o fan en graos que non dependen da súa responsabilidade (discapacidades, formación, recursos naturais, etc.), que, en consecuencia, ben non terían dereito a nada ou terían que resignarse a unha situación de aberta desigualdade. Van Parijs denominou a explotación que violaría a primeira formulación do principio de xustiza “explotación lockeana”, por canto está en relación clara coa idea da “apropiación orixinaria” e o dereito a aquilo de que os homes se apropian mediante o seu esforzo; chámalle á explotación que violaría a segunda formulación “explotación luterana”, baseándose nunha pasaxe de *O capital* na que Marx fai referencia a Lutero: “Quenquera que extraia máis ou mellor que o que dá, isto é usura e non serve senón que fai o mal aos seus irmáns, coma no caso do que rouba ou saquea”²⁶.

²⁵ J. Elster, *Making Sense of Marx*, Cambridge Univ. P., 1985, pp. 216 e ss.; ver tamén P. van Parijs, *Libertad real para todos*, Paidós, Barcelona, 1996, trad. de J. Francisco Álvarez, pp. 194 e ss.

²⁶ *Ibid.*, p. 190.

Ademais do mencionado Van Parijs, ocupáronse da cuestión Cohen, Elster e J. Roemer,²⁷ moi especialmente este último, cuxo concepto deu pé a utilizar o termo “explotación roemeriana”.

Este matemático e economista americano parte criticamente da confusión do mesmo concepto de explotación, en canto que nel se superpoñen significados distintos, non sempre claramente deslindados, como o de dominación, ou alienación, ou expropiación. A crítica a estas distintas dimensións conduce, por diversos camiños, a Roemer ao mesmo punto: non tanto a colocar no centro a vulnerable cuestión do valor e a transferencia de plusvalía senón a cuestión da existencia de clases e, fundamentalmente, a distribución desigual da propiedade dos medios de produción. Aquí estaría a verdadeira orixe da explotación. Esta non sería medida, entón, pola transferencia de plusvalía, algo que non sería xulgado en si mesmo como inxusto, senón pola comparación cunha hipotética situación na que se dese unha igual distribución de medios. Se alguén se atopa en peores condicións que as que tería en esa situación ideal igualitaria, sería conceptualmente fundadamente como explotado. A transferencia de plusvalía, segundo este enfoque, non sería senón unha consecuencia da inxustiza distributiva do capitalismo, da desigualdade no acceso aos medios de produción. Se a transferencia de plusvalía permitise compensar a desigualdade, non habería razón para considerala inxusta. Nunha sociedade distinta, por exemplo, de propiedade pública dos medios de produción, de mercados descentralizados, cun sistema distributivo que favorecese os menos avantaxados, a transferencia de plusvalía a unha instancia distribuidora sería algo lexítimo. A eliminación da explotación non exixiría, entón, poñer fin á transferencia de plusvalía xerada polos traballadores, senón á desigualdade na distribución da propiedade dos medios de produción. Segundo isto, a formulación do principio da diferenza de Rawl non iría á raíz, por canto que a transferencia de plusvalía cara aos máis desfavorecidos non cuestiona a desigualdade orixinaria no acceso aos medios. Esa inxustiza estrutural ten, non obstante, consecuencias negativas evidentes para esa mesma distribución e, ademais, introduce un decisivo desnivelamento no exercicio das liberdades e na igualdade de oportunidades, polo que todos os principios do sistema rawlsiano quedarían significativamente afectados. Se ao capitalismo lle é inherente esa desigualdade de medios, un sistema de xustiza que eliminase a explotación exixiría a súa superación.

Un enfoque como o de Roemer ofrece a ductibilidade de poder variar o elemento comparativo que se sitúa na raíz da desigualdade social e, en consecuencia, pode ser aplicado a sistemas económicos diversos. Por exemplo, posibilitaría falar de *explotación feudal* se as desigualdades materiais as medimos tomando como punto comparativo hipotético a igualdade de liberdades formais; ou mesmo denunciar unha *explotación socialista*, pondo como punto comparativo o dunha hipotética igualdade de cualificacións.

Como aconteceu con outras análises, as posicións de Roemer tiveron máis virtudes á hora de esclarecer aspectos conceptuais que á de presentar unha verdadeira alternativa, pois as obxeccións que xurdiron no debate da súa proposta non eran de pouco peso, como as relativas á dificultade de establecer a comparación co punto hipotético; á desigualdade debida a outros factores como as diversas dotacións naturais; ou a compensación aos desfavorecidos, pero non explotados.

A deriva do debate foi levando a Roemer a centrarse máis na cuestión da igualdade de oportunidades que na da explotación. É interesante ao respecto a súa crítica á concepción da igualdade de oportunidades como simple “non discriminación ou mérito”, ausencia de barreiras excluíntes distintas ás do talento ou cualificación. A ela opón a concepción da igualdade baseada no que denomina “nive-

²⁷ G. A. Cohen, *History, Labour and Freedom*, Oxford, Clarendon P., 1988; *Self-Ownership, Freedom, and Equality*, Cambridge Univ. P., 1995; J. Elster, *Making Sense of Marx*, op. cit.; *Una introducción a Marx*, Siglo XXI, Madrid, 1991, trad. de M. García; J. Roemer, *A General Theory of Exploitation and Class*, Harvard Univ. P. 1982; *Free to Lose: An Introduction to Marxist Economic Philosophy*, Harvard Univ. P., 1988.

lación do terreo de xogo”, que problematiza as circunstancias das que o individuo non é responsable e que teñen como efecto unha posición desvantaxosa, algo ao que é cega a primeira das concepcións²⁸. Un exemplo de aplicación da idea da nivelación do terreo de xogo foi presentado por un equipo colaborador, no que, sobre a base dun estudo do sistema educativo da cidade de Nova York, a igualdade de oportunidades exixiría, de entrada, un investimento ata tres veces superior nos alumnos de raza negra respecto aos de raza branca.

Deixaremos anotado, finalmente, que o intento de Roemer de atender ás distintas dimensións da desigualdade se traduce nunha alternativa social global denominada “socialismo de mercado”, que pretendería abocar á consecución de tres obxectivos: 1) igualdade de oportunidades de autorrealización e benestar; 2) igualdade de influencia política; 3) igualación no estatuto social. Non obstante, ténselle obxectado a Roemer que faga depender excesivamente a diversidade de tipos de desigualdade da instancia económica, unha obxección xa de longa tradición na súa corrente de pensamento. Non foi, desde logo, a única alternativa presentada. Deixemos, cando menos, mencionada a que ultimamente Van Parijs, pero non só el, vén perfilando, baseada nun ingreso universal e incondicionado, que serviría de base a un concepto máis forte de liberdade (“liberdade real”) que non é, en efecto, independente das condicións materiais, da idea de igualdade²⁹.

Da distribución ao recoñecemento

A entrada no debate de autores comunitaristas e feministas supuxo unha focalización distinta dos problemas, que xa non tendían a situarse no terreo dos bens ou recursos materiais, no que se denominou *paradigma de distribución*, senón no do cultural, máis no social que no económico, no simbólico máis que no material, trazos que definirían o *paradigma do recoñecemento*. Esbozaremos cun par de exemplos a liña seguida por estas correntes.

Como é sabido, a coincidencia en teses comunitaristas deuse por parte de autores con traxectorias intelectuais e mesmo posicións políticas diversas, unhas conservadoras e antimodernas, outras antiliberais, próximas ao republicanismo, ou só críticas con certas dimensións do liberalismo, sen rexeitalo *in toto*. Tal diversidade é a que pode atoparse en autores como A. MacIntyre, C. Taylor, M. Sandel ou M. Walzer. En calquera caso, foi, polo xeral, unha toma de posición fronte ao liberalismo o que en boa medida delimitou as súas posicións e aglutinou esta corrente. Todos eles criticaron as formulacións de Rawls, pero ante todo focalizaron as súas reflexións críticas nos conceptos subxacentes a todo o liberalismo, non só o do autor de *Teoría da xustiza*: conceptos de suxeito, de dereitos, enfoque moral, etc. Esa preocupación viña dada, sobre todo, polo que percibían como crise na sociedade americana, da que o mesmo liberalismo viría ser unha exemplar manifestación. A raíz desta crise non era tanto de orde material, senón social e cultural, de anomia, de fragmentación e quebra dunhas tradicións.³⁰ Uns males que non se resolvían tanto no terreo normativo coma no das interaccións, dos hábitos do corazón, dos costumes. Máis ca nun plano kantiano, no terreo abstracto da xustiza, os problemas habería que os formular no plano do que Hegel denominaba eticidade (*Sittlichkeit*). A mesma cuestión da xustiza, o feito de que esta poida aparecer como problema, é entendida por Sandel como síntoma da quebra dunha comunidade, da deterioración dos seus lazos solidarios. Por iso tal cuestión non sería relevante no seo da familia. Que na sociedade estadounidense as relacións entre os suxeitos estivesen tan mediatizadas por instancias xurídicas mostraríanos sintomaticamente a existencia desa falla.

²⁸ J. Roemer, “Igualdad de oportunidades”, en *Isegoría*, 18, 1998.

²⁹ P. Van Parijs, *Libertad real para todos*, op. cit.

³⁰ C. Thiebaut, *Los límites de la comunidad*, C.E.C., Madrid, 1992; *Vindicación del ciudadano*, Paidós, Barcelona, 1998; véxase o monográfico de *Grial*, n.º 156, sobre liberalismo, comunitarismo, republicanismo, 2002.

Segundo isto, o primeiro Sandel³¹ moi especialmente, pero non só el, criticaría o concepto de suxeito que translucía a concepción rawlsiana, a dun “eu antecedente aos seus fins”, dun suxeito con entidade separadamente daquilo que se considera como obxecto das súas eleccións. Un tal suxeito entenderíase como algo abstracto, “desencarnado”, desvinculado da comunidade na que, en realidade, obtén a súa identidade; un suxeito que carece de socialidade é definido á marxe das densas interaccións sociais, que responde a unha ontoloxía social que Taylor denominaría “ontoloxía atomista”. O eu, en realidade, constitúese cos outros, en comunidade, da que adquire os seus valores, o seu sentido do ben. A construción rawlsiana da posición orixinal e o veo da ignorancia obedece a unha concepción daquela clase. Un suxeito así, pensa Sandel, sería, en realidade, incapaz de elixir, carecería de orientación substantiva. En coherencia cun suxeito tal estarían outros trazos da tradición liberal, como a concepción dos dereitos subxectivos, entendidos como coirazas de protección fronte aos demais, ou a idea da separación estrita entre o ben e a xustiza, ou, en correlación con esta, a idea da neutralidade obrigada do Estado.

Ese enfoque é o que levará algúns comunitaristas como Taylor a reformular a concepción liberal dos dereitos na liña de aceptación dunha especie de dereitos colectivos;³² ou, fronte ao neutralismo, a propor a necesidade de protección xurídica e política dos grupos culturais, dos contextos valorativos; a primar, en definitiva, o colectivo sobre o individual, o cultural sobre o económico, ou, en último caso, a enfocar este plano desde aquel: así, por exemplo, a cuestión da desigualdade de oportunidades sería reproblematicada desde o ángulo da pertenza a un grupo cultural ou outro, pois nesa medida tenderían *de facto* a restrinxirse ou agrandarse. No enfoque comunitarista o ben primeiro, ausente na lista de Rawls, é a pertenza a unha comunidade, condición de posibilidade dos demais bens. O sistema de Rawls, no fondo, tería que presupor a impregnación deses contextos, o principio de diferenza non sería posible se os suxeitos non compartisen xa o valor da solidariedade, algo implicado e favorecido por unhas relacións comunitarias determinadas.

O peso decisivo dos contextos valorativos faría que non só a abstracción, senón tamén o universalismo, fose obxecto de crítica. Na construción de Rawls reflíctese isto na formulación dunha distribución igualitaria duns mesmos bens para todos, con independencia da diferenza dos suxeitos. Segundo Taylor, só unha formulación sensible ás identidades feridas, á diferenza, aos marcos en que se constitúen os suxeitos, podería evitar os erros da homoxeneización abstracta do universalismo. Esa nova formulación representaría unha segunda fase no camiño que conduciu a esta igualdade xenérica, en última instancia apoiada sobre a idea da *dignidade* de todos os individuos, para dar un paso máis e apoiarse na idea do *recoñecemento*, aberto á particularidade, á singularidade individual e grupal, o que conduciría a un concepto máis afinado de dereito.

En afinidade con todas estas ideas, o autor que propuxo unha alternativa máis elaborada sobre a cuestión da xustiza foi o norteamericano Michael Walzer, no seu libro *Spheres of Justice* (1983)³³. Precisamente, o primeiro problema que as teorías liberais sobre a xustiza deixan irresolto, a xuízo de Walzer, sería o da pertenza a unha comunidade. Parten, coma dun presuposto non tematizado, da idea dunha comunidade xa definida, cuxos suxeitos, ben que manteñen pluralmente unha diversidade de proxectos ou fins, se supón, non obstante, que se moven nunha mesma tradición cultural, que comparten uns mesmos valores, etc., cando o problema hoxe, nas sociedades complexas, se suscita en relación coa coexistencia de minorías culturais diversas, de distintas etnias e tradicións. O primeiro ben, entón, que habería que distribuír, sen dar por suposto, é este, o da pertenza á comunidade.

³¹ M. Sandel, *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge Univ. P., 1982 (hai trad. cast.).

³² C. Taylor, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, F.C.E., México, 1993; véxase a crítica de Habermas en *Die Einbeziehung deas Anderen*, Suhrkamp, Frankfurt, 1996, pp. 239 e ss. (hai trad. cast.).

³³ Hai trad. en F.C.E.

Un segundo problema, no que tamén incorre en xeral o chamado paradigma distributivo, é o que Walzer denomina problema da *dominación*, sobre o que pivotará toda a súa alternativa. Daríase dominación cando a lóxica dunha determinada esfera de acción se ve obrigada a subordinarse á lóxica dunha esfera de acción distinta; así, por exemplo, se consideramos que as esferas da saúde, da educación, da política, da economía, se desenvolven segundo lóxicas distintas, a subordinación de todas elas a esta última, como sucede na sociedade capitalista, constituiría un problema de dominación, e nesa medida pode ser esta cualificada de sociedade inxusta. Segundo isto, o problema da igualdade teríase enfocado mal, pois non consistiría principalmente nunha diferenza de recursos económicos, senón no feito de que tal diferenza implicase unha mingua decisiva no acceso a outros bens pertencentes a esferas distintas, á saúde ou á educación, por exemplo. O problema radicaría nesa tiranía dunha esfera sobre as demais.

As teorías da xustiza terían manexado un concepto de *igualdade simple*, entendendo por tal aquel que non ten en conta a diversidade esencial das esferas, dos bens correspondentes a cada unha delas. Todas, como podería verse no mesmo Rawls, quedarían sometidas a un mesmo criterio por enriba da súa especificidade. Walzer proporía o concepto alternativo de *igualdade complexa*, que non só se caracterizaría por asumir a distinta lóxica que rexe cada esfera, senón tamén por tomar conciencia do distinto significado que cada ben pode ter segundo as comunidades. Xa que logo, a orientación particularista do concepto acentuaríase, pois xa non só non podería darse un único criterio para as distintas esferas, senón nin sequera o mesmo para cada unha delas se se trata de contextos culturais distintos. Non cabería, en consecuencia, o establecemento dunha lista universal de bens primarios.

Desde este ángulo, o obxectivo da xustiza non consistiría tanto na evitación de que se dese o monopolio dalgún ben como en que se erixise un ben en dominante que impuxese a súa lóxica ao resto. O obxectivo sería o mantemento da autonomía das esferas. Segundo isto, a esfera da seguranza e do benestar guiaríase polas necesidades, que non poden ser establecidas, claro é, dun modo *a priori*, senón atendendo á súa concreta interpretación social nun momento dado; Walzer estipula para ela como obxectivo posible o de "a cada un segundo as súas necesidades socialmente recoñecidas". Distinta sería a esfera do mercado, do diñeiro e as mercadorías, que xa non se regularía tanto en función da necesidade como da liberdade. Ou a esfera do poder político, que velaría pola autonomía das esferas e a posible conversión de bens, e que non debería ser controlado polas crenzas relixiosas, ou por uns supostos expertos, ou pola propiedade, senón por aqueles que sofren os seus efectos.

No fondo, trataríase de aquilatar a coñecida arte liberal das separacións, que tan bo resultado tería proporcionado historicamente (público/privado; Igrexa/Estado, etc.) e aplicalo a este mundo plural, de diversidade de bens e suxeitos. Ao cabo, Walzer entende o comunitarismo, máis que como oposto, como unha rectificación, un correctivo do liberalismo.

Unha segunda liña, de grande envergadura, que entraba tamén en ruptura co paradigma distributivo, foi o feminismo, que non tardou en entrar moi vivamente no debate. A introdución de toda unha nova problemática, que renovaría toda a filosofía e teoría políticas, fixo que se cruzase transversalmente coas distintas correntes. Os seus distintos autores compartían afinidades diversas coas distintas correntes. Mentres Susan M. Okin se situaba nas proximidades de Rawls, Carol Pateman era máis próxima ás análises marxistas, ou Seyla Benhabib á ética discursiva, ou Iris M. Young compartiría máis dunha tese comunitarista.

Unha obra clave foi, sen dúbida, *The Sexual Contract* (1988)³⁴, da autoría de C. Pateman, na que se facía unha aguda crítica da tradición contractualista, incluído o neocontractualismo, e moi en parti-

³⁴ Hai trad. cast. de María Xosé Agra en Anthropos.

cular a orientación liberal. A súa idea central pode sintetizarse como segue. O contrato do que xorde a orde política, ao tempo que traza unha esencial división entre o público e o privado, superpón, sen tematizar, a esa compartimentación unha categorización correspondente que separa un ámbito tido por convencional doutro considerado *natural*; fóra do público, do político, queda entón un ámbito naturalizado que é o da familia, ao que se liga non menos naturalmente a muller. Subxace, pois, a este contrato que deixa as mulleres fóra do político un contrato doutro tipo, de orde sexual. Unha orde patriarcal emerxe, pois, deste especial contrato, que en congruencia só pode ser contraído por suxeitos homes, unha nova dimensión que engadir á coñecida crítica do suxeito posesivo. É moi significativo ao respecto reparar en como J. Locke dispuña en gran parte toda a súa concepción do contrato en contra do patriarcalismo político, en contra da idea filmeriana dunha organización do Estado cortada polo patrón da organización da familia, pero en ningún momento cuestionaba esta.

No neocontractualismo rawlsiano reproducense moitas desas características. En primeiro lugar, os representantes na posición orixinal son “cabezas de familia” –aspecto que sería rapidamente rectificad–; a divisoria entre o xusto e o bo superponse á de público/privado, de modo que a familia non ten como primeira virtude a xustiza, que é, como sabemos, para Rawls a primeira virtude de toda institución política. A primeira virtude da familia será o amor. En fin, dun lado quedan os suxeitos de razón, o universalismo, os dereitos, e do outro lado, o espazo dos sentimentos, dos coidados, da particularidade. Á luz disto, o método do “equilibrio reflexivo” conduciría, en efecto, a unha harmonización cos trazos propios dunha sociedade patriarcal, agora dun novo modo reafirmada.

Claro que non a todo o mundo lle pareceu que desde a perspectiva feminista coubesen cuestionar as liñas fundamentais da formulación de Rawls, que era o suficientemente ampla para encaixar moitas críticas sen que se resentise a súa estrutura. Esa é a posición que adoptou Susan Moller Okin, que, aínda que compartía moitos aspectos do exame de Pateman, non cría que puidese dirixirse contra o contractualismo *in toto*, pois habería que distinguir moi netamente entre un contractualismo como o de Nozick, Buchanan ou Gauthier, por exemplo, e o de Rawls. Ao seu modo de ver, sería posible unha reelaboración do constructo rawlsiano desde unha óptica feminista, o que exixiría, claro é, unha modificación da posición orixinal, na que se situarían suxeitos que non operan calculisticamente de forma racional abstracta, senón con empatía, sen a separación canónica entre sentimentos e razón, nos que a orientación universalista se fixese compatible coa atención aos contextos, e non quedasen fóra do ámbito da reflexión sobre o xusto as diferenzas de xénero ou o ámbito familiar³⁵.

Desde posicións filosóficas afíns á ética discursiva, o feminismo de Seyla Benhabib³⁶ criticaría, en particular, a divisoria entre xustiza e vida boa, da que o mesmo Habermas era partícipe, que tiña como efecto deixar fóra do debate moitas das cuestións que afectaban as relacións entre xéneros. Dunha forma máis radical que en Okin, o constructo rawlsiano da posición orixinal veríase afectado pola súa crítica, pois nela os suxeitos operarían dun modo monolóxico, sen deliberación intersubxectiva, sen que se puidese integrar o punto de vista do que Benhabib denomina o “outro concreto”. O funcionamento do “veo da ignorancia” é significativo ao respecto, pois ademais de situar os suxeitos nun plano de abstracción que imposibilitaría a decisión mesma, non permitiría senón a toma en consideración dun “outro xeneralizado” que exclúe todo o que diferencia os suxeitos entre si. En Rawls, en consecuencia, daríase unha especie de “universalismo substitutivo” propio dunha teoría que parte de individuos descarnados que operan cunha razón abstracta. A el opón Benhabib un “universalismo interactivo”, en congruencia cunha razón sensible aos contextos, unha “razón situada”.

³⁵ S. M. Okin, *Justice, Gender and the Family*, Basic Books, Nova York, 1989.

³⁶ S. Benhabib, *Critique, Norm and Utopia*, Columbia Univ. P., Nova York, 1986; para a crítica de Habermas a Rawls, ver o número monográfico de *Journal of Philosophy*, 3, 1995, en que se cruzan as intervencións de ambos os dous; hai trad. cast. en Paidós.

Neste rápido percorrido por algunhas intervencións no debate que estamos a extraer non habería que esquecerse de anotar a posición adoptada por Iris Marion Young, quen focalizou a crítica no que denominou paradigma distributivo, por canto este incorre nunha especie de cousificación na súa concepción dos bens, que tende a tratar sempre como cousas, estaticamente, cando a miúdo se trata de relacións, como xa sinalara A. Sen, ou de procesos, e tende "a concibir a xustiza social e a distribución como conceptos coextensivos",³⁷ co que aplicaría a ámbitos moi distintos uns mesmos criterios e unha mesma lóxica. Ademais, contribuiría ao ocultamento de problemas que son máis fundamentais como os de *dominación e opresión*, pois o paradigma distributivo non pon en cuestión a estrutura institucional sobre a que emerxe o mesmo modelo distributivo. Sobre esa base, Young criticará todo o enfoque das distintas teorías da xustiza que pretenden unha imparcialidade ou universalismo, que, obediente a unha lóxica da identidade, resulta cego ás *diferenzas*, que son, entón, excluídas, ao tempo que se abstrae de toda particularidade, experiencias, sentimentos ou situacións, alcanzando un punto de vista que non se sitúa en ningures.

Nancy Fraser, que acepta algunhas das análises de Young, consideraría que hai unha excesiva reafirmación das diferenzas, a miúdo tomadas como valiosas en si mesmas, e un escoramento cara ao modelo do recoñecemento, cando en realidade os dous paradigmas se poderían formular como complementarios, pois á fin os dous tipos de inxustiza, a distributiva (explotación, privación, marxinação económica) e a de tipo cultural ou simbólico ou relativa ao poder (non recoñecemento, falta de respecto, dominación) con frecuencia se imbrican e reforzan mutuamente.³⁸

Xustiza e liberdade republicana

En último lugar tan só queremos deixar constancia da intervención da corrente republicana, que, aínda que non situase no centro da súa reflexión o tema da xustiza, impregnou, non obstante, moitas outras intervencións que si o facían. O republicanismo é, no sentido forte do termo, unha reflexión sobre o político mesmo; non fala, pois, para dicilo con Pocock e Q. Skinner³⁹, unha linguaxe xurídica, de dereitos, senón máis ben unha linguaxe de historia, política ou ético-política. O que non quere dicir que sexa, nin moito menos, alleo á cuestión da xustiza, senón que, en realidade, esta é integrada na súa particular visión da unión entre virtude e *polis*, ou de liberdade e igualdade. A peculiaridade do enfoque republicano reside en que a existencia de xustiza, dunha distribución máis equitativa, vén requirida pola esencia mesma do político. A *politeia* ou república, como relación entre homes libres e iguais, só é posible nunha orde social na que a desigualdade non comprometa a liberdade, só é posible sobre unhas condicións materiais que establezan unha determinada nivelación social. Podería dicirse que unha idea máis vigorosa do que representa a liberdade, que xa non pode adaptarse ao estreito patrón liberal da non interferencia, nos exixiría afondar no que atinxe á igualdade. Unha idea distinta da liberdade, denomínese *liberdade positiva* ou *liberdade como non dominación*, demanda a existencia dunhas condicións materiais equitativas.

Se a cuestión da igualdade foi formulada por algúns desde claves de natureza económica e por outros desde un plano cultural ou simbólico, o republicanismo faríao desde un plano estritamente político.

Deste modo, o republicanismo confrontaríase á concepción liberal non tanto por opor un concepto de igualdade ao de liberdade, senón mediante unha idea máis substantiva desta última.

³⁷ I. M. Young, *La justicia y la política de la diferencia*, Cátedra, Madrid, 2000 (orix. 1990), trad. de S. Álvarez, p. 34.

³⁸ N. Fraser, "Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género", en R.I.F.P., 8, 1996, pp. 18-40; ver tamén: N. Fraser, A. Honneth, *Redistribution or Recognition*, 2003 (hai trad. cast. en Morata); S. Benhabib, *Las reivindicaciones de la cultura*, Katz, Buenos Aires, 2006, cap. 3.

³⁹ J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton Univ. P., 1975; Q. Skinner, *Liberty before Liberalism*, Cambridge Univ. P., 1998; especialmente sobre Rawls, "Acercas de la justicia, el bien común y la prioridad de la libertad", en *La Política*, n.º 1, 1996, pp. 137-149.

Ata aquí, este percorrido a través dalgunhas liñas cruzadas neste enmarañado e frutífero debate, expostas con afán de síntese. Nin que dicir ten que non compareceron todas as que son, quedaron a un lado finas críticas como as do contractualismo dun B. Barry ou dun T. Scanlon, tamén as respostas neoutilitaristas, ou as feitas desde un plano máis ben metateórico como as de Apel ou Habermas, ou tamén aquelas máis deconstrutivistas como o ironismo rortiano, ou outras que se situaban nun plano excesivamente exterior á polémica, que viñan cuestionar o xénero da filosofía política mesma, como as de A. Badiou ou de J. Ranciere.

Á marxe tamén queda toda unha deriva deste debate como foi o intento de aplicación por parte de Rawls do seu modelo ao terreo internacional, o que fixo no seu libro *The Law of Peoples* (1999), que foi particularmente criticado por significados autores como C. Beitz, T. Pogge, T. McCarthy ou M. Nussbaum, pois interpreouse, en xeral, como unha especie de rebaixamento dos presupostos anteriores, como evidenciaba, por exemplo, a non aplicación neste terreo do segundo principio da xustiza, ou o feito de que a proposta tivese como suxeitos os Estados e non tanto os individuos, na liña dun dereito de xentes, non dun dereito cosmopolita.

Si queremos apuntar algo respecto do segundo libro que publicou en vida Rawls, *Political Liberalism* (1993), vinte e dous anos despois de *Teoría da xustiza*, que supuña unha nova reelaboración dalgúns trazos da primeira proposta, e que, como se podía esperar, deu pé a un novo alude de intervencións. Moitas das arriba rexistradas xa tiñan en consideración esa nova achega. Rawls mostraba aí que fora moi receptivo a moitas desas críticas, curiosamente ás de signo comunitarista –aínda que este extremo o negase– ou ligadas ao paradigma do recoñecemento, en particular. Nesa liña podía denotarse unha maior sensibilidade respecto á toma en consideración da diversidade de contextos, e tamén certa restrición das pretensións universalistas. É destacable que o problema que a obra puña en primeiro plano fose o da pluralidade de cosmovisións, a súa posible coexistencia e consecuencias para a existencia dunha orde estable: “o problema do liberalismo político é: ¿como é posible que poida persistir no tempo unha sociedade estable e de cidadáns libres e iguais que andan divididos por doutrinas relixiosas, filosóficas e morais razoables pero incompatibles?”⁴⁰. O pluralismo de cosmovisións, de doutrinas incompatibles, aínda que razoables –adjectivo, este, posto por moitos en cuestión– é considerado insuperable, e como un “trazo permanente da cultura pública democrática” (LP, 66), en realidade como resultado, en parte, do exercicio da razón nunha sociedade libre.

En congruencia con isto, intentábase depurar a súa concepción de todo elemento que puidese aparecer como pertencente a algunha doutrina comprensiva, pois a concepción exposta en *Teoría da xustiza* podería pensarse ela mesma como unha filosofía global máis en xogo. De aí a formulación, que xa fixera nun célebre artigo⁴¹, dun concepto *político, non metafísico* de xustiza, aínda que, en efecto, vinculado á cultura política propia dunha sociedade democrática. E a nova idea dun “consenso entrecruzado” (*overlapping consensus*), segundo a cal as distintas doutrinas comprensivas razoables poderían chegar a acordos referentes á estrutura básica da sociedade, con independencia da diversidade de fundamentacións últimas que cada unha dese para si.

Ao fio de todo isto, algunhas pezas do intento de fundamentación anterior, sen que chegasen a ser consideradas inválidas (LP, 11), pasaban certamente a un segundo plano, como a “posición orixinal” ou o “veo da ignorancia” –que B. Barry e outros consideraran innecesarias.

En fin, a obra precisaba con moita máis claridade a relación, tan debatida, entre ben e xustiza, ou o lugar das virtudes nunha sociedade democrática, elemento caro ao republicanismo, matizaba ao

⁴⁰ J. Rawls, *El liberalismo político*, op. cit., p. 13.

⁴¹ J. Rawls, “Justice as Fairness: Political not Metaphysical”, en *Philosophy and Public Affairs*, 14, 3, 1985.

mesmo tempo a cuestión da neutralidade das institucións. Non obstante, o seu maior pragmatismo e menor carga kantiana non foron recibidos por todos igual. Moi en particular, criticóuselle que a cuestión sinalada da pluralidade de doutrinas, vinculada á relevancia da estabilidade, deixase totalmente ensombrecido o principio da igualdade, que fora, non obstante, o punto forte en toda a polémica anterior.

3. Algunhas conclusións

Un debate desta magnitude, con tal calidade e variedade de participantes, que se alimentou de numerosos, e algúns moi bos, libros, non podía ser menos que enormemente frutífero. Desde logo, foino no plano teórico, xa que non só supuxo un avance no rigor na formulación das cuestións ético-políticas, con aparato diverso, senón, como era de esperar, unha clarificación conceptual de vellas cuestións (equidade, igualdade de oportunidades, dereitos de minorías, relación individuo-comunidade, limitacións das institucións, aceptabilidade da desigualdade, etc.), ao tempo que unha renovación e afinamento de todo o vocabulario político. Termos comúns como liberdade, igualdade, xustiza social, dereitos, etc., perderon definitivamente os seus difusos contornos. Claro que outra cousa se pode dicir da repercusión práctica do que ha de considerarse un grande avance da filosofía e teoría políticas. Con frecuencia, ténselles reprochado ás intervencións certo academicismo e ahistoricidade ou falta de concreción nas análises, feitas na súa maior parte por profesores universitarios; o mesmo Rawls era moi remiso a entrar nos problemas concretos de saúde, educación, etc., a pesar de invitacións a iso. Pero isto non é toda a verdade, pois cabería apreciar o seu efecto: nunha crítica máis elaborada, por parte dos movementos sociais, á desigualdade, ás diversas formas en que se manifesta; unha mellora de moitos dos seus programas sociais; na súa resistencia á demolición do Estado de benestar; no avance dalgunhas propostas, como, por exemplo, a da renda básica; ou a inclusión de moitas destas perspectivas nos mesmos informes do PNUD, por exemplo; na formulación de novos dereitos e no perfilamento dalgunhas propostas ligadas a minorías ou maiorías minorizadas, e dos individuos que se moven no seu seo, etc.

Chama poderosamente a atención que este fértil bulicio intelectual no espazo da teoría política tivese lugar, a súa maior parte, no que se captou como un momento de recesión no social e de retirada do político mesmo, das instancias políticas de intervención, pois, se ben se mira, o contexto do debate vén determinado, sobre todo, pola crise do Estado de benestar, acompañada pronto polo desprezamento dunha globalización desbocada, vinculada decisivamente ao imperio en todos os espazos das directrices neoliberais. Pero ese paradoxo quizais se atenúe se se pensa que, historicamente, sempre que se produciu unha mutación do espazo político, e non cabe dúbida de que estamos ante unha, se viu acompañada dunha gran creatividade no plano da reflexión política.

A evolución nas posicións dos distintos intervinientes era algo esperable nun debate de tan longa duración, pero tamén tan aberto, un trazo que non foi sempre frecuente. Demos xa algunha indicación a respecto da deriva de Rawls, e outro tanto, dada a súa significación, podería facerse con Nozick, Sandel, Cohen, Van Parijs... Síntoma do intercambio habido é a anfibloxía dalgunhas denominacións, como mostra o entrecruzamento dos rótulos liberalismo, comunitarismo e republicanism; a polémica xerada en torno ao libro de Sandel *Democracy's Discontent: America in Serch of a Public Philosophy*⁴² é un exemplo de moitos destes entrecruzamentos.

⁴² A. L. Allen, M. C. Regan (ed.), *Debating Democracy's Discontent. Essays on American politics, Law and Public Philosophy*, Oxford Univ. P., Nova York, 1998.

Pódese apreciar unha certa evolución na temática, a miúdo acompañando o momento de máximo desenvolvemento dalgunhas correntes participantes, pois, por exemplo, o momento comunitario situaríase xa na década dos oitenta, mentres que o momento forte do feminismo neste debate sería un pouco posterior. Á centralidade da temática arredor da xustiza social, da redistribución, da igualdade de oportunidades, superporíase, como foi sinalado, o referente ao empobrecemento nos recursos simbólicos, nos resortes culturais que sosteñen os suxeitos, á asimetría dos grupos comunitarios e culturais, dos distintos xéneros. E de aquí, ao traslado da polémica ao campo do dereito internacional, e mesmo a inclusión do tema dunha posible xustiza transespecífica. O xuridicismo que inicialmente podía apreciarse en moitas formulacións viuse progresivamente atenuado pola importancia concedida ao político como tal, pero con máis frecuencia pola concedida aos mencionados factores culturais. Isto viuse acompañado dunha énfase no contextual, no particular, nos valores da diferenza, que viñeron problematizar fortemente as clásicas vindicacións de igualdade e universalidade, sen que con frecuencia o risco relativista puidese salvarse.

Desde un punto de vista máis conceptual, poderían destacarse algúns puntos relevantes:

Algunhas oposicións clásicas foron atenuadas e complexizadas, mesmo cando seguisen representando un papel como ferramentas analíticas, como a existente entre *consecuencialismo* e *deontoloxismo*, como se reflicte no tratamento por parte de Rawls e de A. Sen, pero non só eles, da cuestión das liberdades, que non só son consideradas como algo que portan un valor en si mesmas, como un fin en si, senón tamén en canto á súa dimensión instrumental posibilitadora de recursos. Ou a reiterada oposición entre *xustiza* e *vida boa* –acompañada nalgúns casos pola de *procedementalismo/substantivismo*–, pois a prioridade daquela foi matizada pola non alleidade a ela das ideas de ben, e a posibilidade mesma da vida boa está vinculada internamente a aquela. Ou a contraposición *neutralismo* fronte a *perfeccionismo*, como se mostrou nalgunhas das críticas e consideracións feitas respecto das preferencias adaptativas, e tamén ao concepto e selección de bens primarios. Outro tanto habería que anotar respecto á existente entre abstracción e contextualidade, ou linguaxe dos dereitos e linguaxe das virtudes, eficiencia e igualdade, dereitos subxectivos e liberdades políticas, etc.

Tres puntos queremos destacar en particular, os dous primeiros referentes a dúas oposicións (a relativa á confrontación clásica entre os conceptos de liberdade e igualdade, e a atinente a distribución *versus* recoñecemento), o terceiro referente ao impacto deste debate no legado da modernidade.

1. Unha das preocupacións reflectidas en moitas intervencións foi a de tratar de integrar os dous valores básicos de toda a política moderna, liberdade e igualdade. Pero non xa simplemente considerando ambos os dous como elementos que todo proxecto vigoroso debería incluír, senón intentando unha articulación interna entre ambos. Tratábase, pois, de ir alén das separacións valorativas que weberianamente formulara I. Berlin; o desafío consistía en mostrar que a igualdade inclúe a liberdade, non só en canto que esta é un ben que debe distribuírse segundo o principio de igual trato (Dworkin), senón porque a igualdade é constituída pola liberdade, a igualdade exige liberdade para darse como tal igualdade, xa que require un proceso libre de formación deliberativa da opinión e da vontade (Habermas), un proceso libre de toma de decisións (Sen), no que os suxeitos se autoaclaran respecto ás súas preferencias, a aquilo conforme o que queren ser igualados, aos criterios e controis con que se satisfán as súas vindicacións igualitarias. E, á inversa, a liberdade só toma corpo, como liberdade real (Sen, Van Parijs), ou como non dominación (Skinner, Pettit) na medida en que implica un concepto de igualdade. Dáse, pois, reciprocidade de implicación dun a outro, pero sen reducir un ao outro instrumentalmente. No concepto de xustiza converxerían ambos os dous (Rawls, Sen, Cohen).

Claro é que a articulación de ambos os conceptos vai ligada a un cambio profundo na concepción de cada un deles. Por enriba da pluralidade de concepcións dun e outro concepto achamos algunhas liñas de coincidencia. En primeiro lugar, o intento xeneralizado –excluídas, como é lóxico, as posicións libertarianas– de ir máis alá da concepción liberal clásica das liberdades como meramente negativas, ou como non interferencia, e, en relación con isto, a dos dereitos subxectivos como acoirazamento protector fronte aos outros, e desconexos dos chamados dereitos políticos, de participación, de autodeterminación colectiva, así como opostos a toda intervención estatal. Por outra banda, os novos enfoques foron unidos, polo xeral, a unha concepción dos suxeitos como formados en densas relacións sociais, moi distinta á do atomismo liberal convencional.

Do lado da igualdade, ten habido certa coincidencia en superar un igualitarismo raso ou simple, formulado en termos de resultados. Fronte a isto tense feito fincapé en conceptos como o de oportunidade real ou de capacidade, e, polo xeral, acéptase, claramente no rawlsismo, en Dworkin e outros, a xustificabilidade de certos niveis de desigualdade.

A crítica aos criterios meritocráticos foi non menos constante, priorizando o concepto de necesidade ou, en todo caso, cuestionando as bases mesmas do mérito. Formulouse un concepto de igualdade sensible á denominada “lotaría natural”, a todo aquilo que escapa ao dominio do individuo, pero tamén un concepto non menos sensible á responsabilidade.

Á fin, este audaz intento plural de articular teoricamente liberdade e igualdade viña ser a mellor resposta ao que a historia dos movementos sociais foi, pois igualdade e liberdade foron xuntas en todas as revolucións modernas, da Revolución Inglesa en diante. Ao respecto, E. Balibar falou de *egaliberté*, de como esa unión de liberdade e igualdade operou como un gran motor na súa confrontación con toda estrutura de dominación, de como introduciu historicamente, e o segue facendo, un gran dinamismo social e político.

2. Respecto da oposición entre *redistribución* e *recoñecemento*. Como apuntamos, o chamado paradigma do recoñecemento cumpriu un papel relevante para que a cuestión da xustiza non se formulase tan só en termos de distribución de recursos materiais, se focalizase nos problemas da desigualdade, da escaseza, da pobreza, da explotación, terreos nos que se avogaba pola supresión da diferenza e se establecían principios universalistas. Con el admitiuse, en xeral, que a instancia económica non é aquela, nin ningunha outra alternativa, á que lle sexan redutibles as diversas formas da inxustiza. Existen opresións, dominacións, asimetrías que se refiren ao trato, ao respecto, á consideración do outro, á admisión da súa identidade, e que non só teñen moi diversas raíces, senón que en moitos casos, ademais de igualdade, exigen un recoñecemento da diferenza.

Os dous paradigmas, como foi ben visto por Nancy Fraser, non son en absoluto incompatibles, máis alá dos presupostos e das particulares formulacións que se teñen feito. Fraser formulou o concepto de *xustiza bivalente* pretendendo integrar nel os dous tipos de inxustiza na que se tendeu a focalizar cada paradigma, a de orde material e obxectiva, ou a de orde máis ben intersubxectiva, sen que unha poida reducirse á outra, erro no que incorreron tanto o economicismo como o culturalismo. A inxustiza padecida polos diversos colectivos sociais expresa a miúdo a incidencia de ambas as dimensións, como é o caso da muller ou do inmigrante; ou como foi, ben mirado, o caso da clase obreira, como xa tería mostrado o estudo clásico de E. P. Thompson, en que se superpoñen a dimensión cultural e a económica.

Non obstante, tanto na teoría como na práctica dos movementos sociais últimos, a miúdo se ten dado un primado do polo do recoñecemento, do cultural, de maneira que o dereito á diferenza entra nun conflito confuso coa reivindicación da igualdade, que o particularismo cuestiona o principio de universalidade, que as políticas de igualdade social se ven postergadas polas chamadas políticas da identidade; ou, noutra orde máis xeral, que os “dereitos culturais” convertidos en “proteccións externas” de grupo entran en colisión coas liberdades individuais, ou que a crítica a unha concepción asocial do suxeito remata nunha naturalización culturalista deste.

3. O debate tivo como un dos seus efectos máis importantes a contribución ao esclarecemento dos *presupostos da xustiza da orde* democrática. Nel quíxose pór fin á disxunción das dúas linguaxes recibidas como herdanza da nosa modernidade ilustrada, a linguaxe das liberdades individuais e da tolerancia, e a linguaxe da solidariedade e da participación na autoxestión colectiva, o da autonomía e o da autodeterminación. Non en van un dos desafíos que se viu que subxacía a moitas das formulacións era o intento de superar a oposición entre liberalismo e republicanismo e, ao tempo, o conxunto de oposicións conceptuais que salientamos. A isto uniuse, como vimos no debate entre distribución e recoñecemento, o intento de superar unha das limitacións que se observara na herdanza ilustrada, superación que non lle era en absoluto allea, pero que entroncou principalmente con críticas románticas e que hoxe forma tamén parte do proxecto social de xustiza que descubrimos como esencialmente imbricado en toda orde democrática.

2. MULTICULTURALIDADE E INMIGRACIÓN: A POLÍTICA DE IGUALDADE

Autor

Javier de Lucas

1. Introducción

O título desta intervención é deliberadamente xenérico e, quizais, mesmo enganoso. Malia eses riscos, os do seu carácter vago e equívoco, escollino porque me parecía unha forma de simbolizar o labirinto de malentendidos que suscita calquera debate sobre diversidade cultural, dereitos e políticas de xustiza, en particular, cando se introduce a cuestión da inmigración. En todo caso, parece obvio que unhas xornadas coma estas deben comezar con intervencións de tipo propedéutico, que, por conseguinte, de forma inevitable, han de ter un carácter xeral. No meu caso, trátase de abordar un dos tópicos da actual discusión sobre os modelos políticos e xurídicos da convivencia plural, o que remite á relación entre inmigración e multiculturalidade.

Quero, de primeiras, presentar o fío da miña intervención, que dividirei en tres partes. Comezarei por unhas consideracións previas sobre multiculturalidade, multiculturalismo e inmigración. Sinalarei despois o que, ao meu xuízo, constitúe o risco máis importante que debemos evitar á hora de propor respostas aos interrogantes que nos suscita a inmigración, en termos de dereitos e de políticas de xustiza, como nos pide o lema das xornadas. Ese perigo é o de derivar o debate cara á dimensión culturalista, no canto da discusión xurídico-política ou, máis sinxelamente, política. E rematarei con algunhas consideracións máis concretas sobre o que considero unha tarefa urxente precisamente nesa clave de dereitos e políticas de xustiza, o recoñecemento de dereitos políticos e o acceso á cidadanía aberta para os inmigrantes, para o cal me centrarei no dereito ao sufraxio activo e pasivo no ámbito municipal, aproveitando a proximidade da convocatoria electoral do 27 de maio, na que se porá de manifesto, de novo, unha situación de exclusión política dos inmigrantes que considero dificilmente xustificable. Estamos a falar da exclusión que afecta un alto número de residentes estables nas nosas cidades e vilas, pois, como só se pode acceder a estes dereitos pola vía da nacionalización (e a da reciprocidade, que, como veremos, non resolve o problema senón que o agrava), a maioría dos que de feito existen, é dicir, están, mesmo dos que están como residentes estables e legais, vense excluídos deses dereitos, empezando polo dereito ao sufraxio municipal: por exemplo, hai máis de 394.000 inmigrantes ecuatorianos privados do voto, pois só os 19.477 nacionalizados poderán votar. As proporcións son impactantes tamén no caso de Colombia (237.468, fronte a 12.720), Perú (100.763, por 5.689), Arxentina (91.767, fronte a 3.536), República Dominicana (61.706, por 2.805), Cuba (41.320, por 2.702), ou Venezuela (29.959, fronte a 908).

Permítanme que engada unha última matización, antes de empezar. As miñas propostas non supoñen ningún *parti pris*. Por suposto, estou lonxe da mensaxe apocalíptica dos que presentan a presenza dos inmigrantes só en termos de ameaza. Pero paréceme imposible negar que a crecente presenza de inmigrantes, de forma estable, suscita dificultades, conflitos, mesmo riscos para a integridade e garantía dos dereitos de todos os que conviven nese novo contexto de pluralidade. De todos, porque é unha enorme manipulación presentar todo isto desde a óptica unilateral dos nacionais, coma se os inmigrantes –os seus dereitos– non sufrisen eses riscos.

2. Inmigración, multiculturalidade, multiculturalismo: aceptar a realidade, distinguir e desdramatizar

O primeiro é tratar de desfacer certos malentendidos sobre multiculturalidade, multiculturalismo e inmigración que subxacen a algúns erros frecuentes no debate sobre política da inmigración, aínda que máis ben habería que falar das mal chamadas políticas de inmigración, pois se estas se caracterizan por algo é precisamente pola súa miopía en termos políticos, é dicir, pola súa falta de audacia intelectual, a súa incapacidade para tomar en serio a dimensión política –hoxe cada vez máis innegable– do fenómeno migratorio.

Aínda que a inmigración é, para países coma o noso, a principal fonte exóxena de multiculturalidade, sobre todo unha parte da inmigración e no que se refire ao incremento da diferenza cultural máis visible, non parece xustificable establecer unha relación de identidade entre unha e outra, como sucede non só na linguaxe da rúa, senón tamén, con frecuencia, no debate académico e político. Isto é o que sucedeu, sen dúbida, no caso español, unha sociedade de seu plural desde o punto de vista cultural e mesmo nacional, á que se engadiu de forma vertixinosa nos últimos vinte anos un incremento da presenza do axente exógeno por excelencia da multiculturalidade, a inmigración. A consecuencia é que, por dicilo en termos machadianos, a discusión sobre a xestión da multiculturalidade e a inmigración en España é un bo exemplo da dificultade de separar as voces dos ecos, ou, para formulalo máis claramente, un terreo de confusión conceptual, un auténtico campo minado de falacias, simplificacións e prexuízos.

Na miña opinión, toda esa cacofonía obedece basicamente a que o fenómeno mesmo, o feito da multiculturalidade, continúa sendo obxecto de estigmatización interesada e tamén, pero en menor medida, a que é entendido en termos inxenuamente ideais.

Para empezar, hai que sinalar que a toma de conciencia sobre a importancia da multiculturalidade é algo diferente da súa dimensión como trazo omnipresente na inmensa maioría das sociedades. Hoxe, practicamente ninguén cuestiona a súa condición de trazo estrutural do proceso de globalización. Nisto influíu a visibilidade crecente das diferentes manifestacións endóxenas de multiculturalidade –tantas veces silenciadas no marco dos estados-nación– e o incremento e as transformacións dos fluxos migratorios, que son o principal factor exógeno desta. A multiculturalidade, como “compresenza” nun mesmo territorio (espazo de soberanía) de individuos e grupos que reivindicán identidades culturais diferentes, é un feito omnipresente, un trazo definitorio de todas as nosas sociedades e que non vai deixar de se acrecentar, tendo en conta as condicións que impón a globalización. Nin novo, nin específico do fenómeno migratorio.

Pero isto amosa que a identificación da que falaba comporta un erro ou, peor, varios erros. O primeiro erro é o da metonimia –a sinécdoque–, que nos fai tomar a inmigración como sinónimo de multiculturalidade: só habería multiculturalidade cando hai inmigración. É un erro, ante todo, de simplificación, porque propicia o espellismo –que non é inxenuo nin azaroso– de supoñer que a inmigración

supón un cambio radical respecto a un mundo previamente monocultural, homoxéneo. A simplificación presentaríanos, dun lado, as sociedades de destino, de recepción ou acollida, como sociedades homoxéneas. Doutro, insiste de forma prioritaria na inmigración como un factor de diferenza cultural, e que ademais é formulada en termos singulares, coma se existise un só tipo de inmigración diferente (a islámica, mal identificada coa árabe). Desesta forma, esquecese ou ocúltase que a realidade multiculturais é unha constante, un trazo definitorio das nosas sociedades, como tamén das que son a orixe dos fluxos migratorios, á súa vez plurais, heteroxéneos.

A isto únese un segundo erro, o de naturalizar ou normativizar a presunta identidade cultural propia como valor irrenunciable, fronte ao carácter de disvalor ou de ameaza que se atribúe á mera presenza –diferente– dese outro que é o inmigrante.

Evidentemente, de todo isto trae causa un terceiro erro, o prexuízo culturalista –máis exactamente, diferencialismo cultural– que contamina hoxe toda a reflexión sobre a inmigración: é a óptica propia do conflito de civilizacións (e, se se me permite, tamén en boa medida a do diálogo de civilizacións), que predomina en análises coma as de Huntington e moi claramente nas de Sartori. As dificultades derivadas da presenza da inmigración serían, por dicilo así, o expoñente dos límites, ou, por mellor dicilo, das aporías da multiculturalidade. Este é un punto particularmente importante, o do incremento da multiculturalidade (no mesmo saco, o da inmigración) como un obstáculo para a viabilidade da democracia plural. Un argumento que ás veces se reforza –ou se confunde, habería que dicir– co da compatibilidade das políticas de multiculturalismo coas exixencias da democracia plural. E, por suposto, este argumento é funcional á tese de que é no ámbito da xestión da presenza da inmigración onde se constataría o fracaso do multiculturalismo como ideoloxía perigosa, como auténtico cancro para a democracia en termos de disolvente da cohesión social, cultural e política e tamén como ameaza á pluralidade.

Porque sucede que a xestión desta realidade plural en termos xurídico-políticos, acorde coas exixencias da democracia e os dereitos humanos, que é precisamente o que nos interesa nesta xornada, non é unánime. En boa medida, porque se caeu no tóxico simplificador marcado polo debate do conflito de civilizacións e da ameaza que representan as reivindicacións identitarias (só algunhas, segundo parece) para a democracia e os dereitos humanos. Desta forma, pérdese de vista o máis interesante, o desafío –é dicir, o risco, pero tamén a oportunidade– que ofrecen esas novas características das nosas sociedades.

Precisamente, o propósito da miña intervención hoxe é tratar de reiterar a importancia de orientar o debate cara a esta segunda perspectiva, lonxe da retórica habitual, efectista pero pouco frutífera, das *identidades asasinadas*. Dito doutro xeito, aceptando que a cuestión básica respecto á xestión da presenza dos inmigrantes poida ser definida en termos de integración, o certo é que se algo significa este principio é, en primeiro lugar, igualdade e, en segundo termo, mutua acomodación, o que comporta que as ideas de igualdade, negociación e transformación deben ir emparelladas. A integración non é unha cuestión de identidade cultural.

Se trato de chamar a atención sobre consideracións tan elementais é porque, como teño recordado máis dunha vez, abonda mirar arredor para constatar que segue tendo vixencia aquela cualificación utilizada por Schmid e Cohn-Bendit, nun traballo de primeira hora sobre a encrucillada multicultural, que identificaban como un auténtico “labirinto de equívocos”. Mesmo se podería dicir que non cesan de aumentar os sendeiros que se bifurcan e complican aínda máis a orientación.

En todo caso, non sairemos deste labirinto se nos empeñamos en discusións de antropoloxía filosófica, nin, menos aínda, en formulacións esencialistas –atomistas ou holistas– sobre os modelos de xes-

tión da diversidade, porque o que interesa é, sobre todo, saber qué hai que reformar na estrutura xurídico-constitucional dos nosos estados nacionais para acomodar unha diversidade que non poña en perigo os principios básicos da lexitimidade democrática. Hai que resaltar a dimensión política e, por iso, a importancia da cuestión da cidadanía, en clave de inclusividade, de pertenza plural e aberta, ademais de como titularidade de dereitos e de soberanía, da condición de axente ou suxeito do espazo público.

3. A falacia diferencialista

O que trato de apuntar é a falacia da liña argumental que sostén que a diferenza cultural introducida pola inmigración produce inevitablemente incompatibilidade xurídica e política e por iso aboca a conflitos irresolubles, ou, para ser máis exactos, innegociables, fronte aos que só cabe ou ben a imposición da asimilación, ou ben o recurso ao brazo penal, á exclusión extramuros da nosa cidade, da nosa civilización, deses estranxeiros (*aliens*) que pretenden facernos comungar coa barbarie e que por iso deben ser tratados coma verdadeiros inimigos (*hostes*).

Creo que ese tipo de culturización do debate é un erro de grandes proporcións. Porque, sen negar a súa existencia, sen discutir que pode provocar e de feito produce conflito, non é a diferenza cultural, relixiosa ou lingüística o elemento fundamental que hai que ter en conta.

Por iso dicía antes que é necesario tamén saír da *gaiola de ferro da discusión culturalista*, se se me permite a expresión, isto é, dun debate que se fixa obsesivamente na comparación, peor, no contraste, no choque das culturas. Esa gaiola de ferro consiste en poñer en termos de comparación unhas e outras culturas entre si e cada unha delas, pola súa vez, coa liña vermella na que adoita cifrarse o fundamento e límite da discusión, isto é, a universalidade dos dereitos humanos (antes que as exixencias da democracia), para acabar establecendo xerarquías de bondade e compatibilidade, segundo a manida formulación de Hungtinton –pero tamén de Sartori–. Trátase dunha proposta absolutamente incongruente cos propios principios da teoría liberal que nos exige falar de comportamentos concretos, de xuízos sobre condutas, e non de xeneralizacións que son hipóstases, e que supoñen adoptar de forma ilexítima e contraditoria un punto de vista holista, incorrendo nunha falacia de xeneralización por pertenza, para xustificar a estigmatización, a criminalización.

Isto deberíanos levar a revisar o que algúns presentan en termos de incompatibilidade ou incongruencia, a que se daría entre as reivindicacións da multiculturalidade, dun lado, e o mantemento das exixencias do modelo de dereito acorde cos principios do Estado de dereito e coa lexitimidade democrática. Xa me referín noutras ocasións á versión máis extrema dese argumento, a dos que ven no avance da multiculturalidade –unha condición de feito que estes críticos adoitan confundir cun modelo de xestión desta que adoita denominarse comunitarismo– un cancro incompatible coa nosa cultura xurídica da igualdade no recoñecemento das liberdades a todos os individuos como tales, como seres humanos. En suma, por dicilo brutalmente, os que denuncian que o incremento da multiculturalidade pon en risco ese humus da cultura xurídica que serían os dereitos humanos, e para eses efectos multiplican ata a saciedade os exemplos de posta en perigo de dereitos fundamentais: desde a liberdade sexual á integridade física, desde a igualdade na educación á equiparación dos sexos, desde a neutralidade relixiosa (a auténtica liberdade relixiosa e ideolóxica) á liberdade de expresión. O famoso *affaire* das caricaturas inicialmente publicadas no diario danés *Jyllands Posten*, a polémica sobre o discurso de Benedicto XVI en Ratisbona ou a anulación da representación da ópera *Idomeneo* serían, seguindo a súa argumentación, os penúltimos episodios desa vaga fundamentalista e fragmentadora que o multiculturalismo propiciaría.

En cambio, creo que a maior parte dos conflitos xurídicos derivados do incremento de multiculturalidade non son algo novo, e tampouco son basicamente conflitos culturais, senón que nos enfrontan con vellas cuestións de técnica xurídica, de interpretación, relativas, sobre todo, a dous tipos de problemas: o primeiro e fundamental, o do modelo xurídico da igualdade e a diferenza, ou, para dicilo con máis claridade, a xestión e xustificación do trato outorgado á diferenza. A cuestión aquí é se podemos seguir mantendo os criterios que ata agora utilizamos para xustificar un trato discriminatorio, cuxo espello fundamental quizais sexa o da distinción entre nacional e estranxeiro en punto á atribución de dereitos. O problema, ao meu ver, reside, sobre todo, no requisito de abstracción imposto ao principio de igualdade, que expresa tan graficamente a fórmula norteamericana dun dereito *blind-coloured*, no fondo non tan afastada da venda que debe cegar a xustiza se quere ser imparcial e con iso outorgar un trato igual: abstraer as cuestións de identidade etnonacional parece condición *sine qua non* da igualdade. Pero ese individualismo abstracto, que é máis ben atomismo, non só é un presuposto metodolóxico e deontoloxicamente reprochable senón inviable, desmentido polos feitos. E esa é a forza de certo tipo de posicións multiculturalistas. Podémolo formular dicindo que, ante preguntas como as relativas a quen e por que se ve privado do dereito a decidir, a construír a lei, o dereito, a pertenza a un grupo é unha cuestión relevante se sabemos que a suposta razón desa discriminación, desa exclusión xurídica e política (que vai aínda máis alá da discriminación) é a alegación identitaria, por máis que no debate público isto se presente en termos simplificadoros de humillación/vitimismo e de risco/ameaza de cohesión.

A segunda cuestión é tamén moi coñecida. Trátase da conxugación dos límites nos dereitos, o que nos leva á *vexata quaestio* da ponderación de dereitos, de bens xurídicos, de argumentos xurídico-constitucionais. Direino doutro xeito. Non creo que, falando de inmigración como fonte de pluralidade social e cultural, o problema consista en conflitos derivados da reivindicación de novos dereitos. Non nego que os haxa e creo que a cuestión da identidade cultural e, en particular, a do dereito á lingua e cultura propias e ás súas prácticas, valores e institucións, xunto á revisión do lugar público das crenzas relixiosas e ao estatuto da laicidade, por dicilo en termos xerais, son dous exemplos particularmente difíciles e destacados. Pero hai pouco máis. E menos aínda creo que a cuestión consista, como tan a miúdo se di, na xeneralización da violación de dereitos como consecuencia da carta de natureza que habería que outorgar a prácticas culturais bárbaras polo feito de ser diferentes. Se nos deixamos de exemplos de laboratorio e de fantasmas, é doado advertir que na maioría dos casos os conflitos son relativamente sinxelos de decidir en liña de principio, aínda que quizais non o sexa tanto xestionar a súa resolución. E por iso a dificultade maior na xestión da multiculturalidade recae sobre os xuíces, porque o lexislador tende a non advertir a necesidade desa finura no trato e porque a xestión da diferenza é, sobre todo, tarefa do xuíz.

4. A democracia plural: exixencias de dereitos e xustiza de cara á inmigración

Ao meu xuízo, a clave está na redefinición do mapa conceptual da democracia, máis alá da arquitectura que nos proporciona o modelo liberal. Porque o nó gordiano é a determinación das exixencias que derivan dunha democracia pluralista en relación co vínculo social e o contrato político. E se falamos do vínculo social e do contrato político como claves dunha sociedade multicultural, vémonos obrigados a redefinir boa parte das nosas categorías político-xurídicas. Para comezar, as de soberanía, cidadanía e igualdade. Dito doutra forma, a primeira tarefa, probablemente, é a discusión sobre nocións tan básicas como as nocións de cidadanía e soberanía, o principio de pluralismo ou o catálogo, xerarquía e mesmo definición dos dereitos humanos.

O realmente decisivo é que a lóxica política que hoxe segue sendo a lóxica estatal asuma como valor constitutivo a pluralidade e, desa forma, se produza a inclusión política, en termos de igualdade, dos axentes da pluralidade, o seu dereito á participación desde esa pluralidade, desde o recoñecemento do seu dereito á diferenza. E isto significa que a estrutura mesma en que asenta o exercicio do quefacer político (o marco constitucional) debe ser obxecto de negociación, aberta a todos eses axentes. Dito doutro modo, o ascenso, a visibilidade e incremento cualitativo e cuantitativo da existencia de recoñecemento dos axentes da pluralidade social, suscita, en primeiro lugar, o recoñecemento do seu dereito a existir como tales e, en segundo termo, o recoñecemento do seu dereito a negociar (non a impoñer como evidentes ou irrenunciabes) as consecuencias da súa identidade específica –valores, principios, prácticas sociais, normas e institucións–. Pero o que me interesa subliñar é que todo isto nos obriga a abordar cuestións de carácter xurídico-político, e non discusións culturalistas nin, menos aínda, metafísicas. A democracia plural, tomada en serio, exige moito máis que a reiteración das respostas tradicionalmente formuladas fronte aos conflitos da liberdade individual. Non abonda coa solución kantiana, porque non se xoga só no ámbito da conxugación da liberdade de cada un coa liberdade do outro. O problema é o déficit constitutivo dese xogo de liberdades, os límites que son os presupostos de exclusión dos outros, un déficit que a democracia liberal non quere examinar, revisar. E que ao meu xuízo proporciona bos argumentos aos que sosteñen, criticamente, que a democracia liberal sostén un *pluralismo cómodo* e por iso experimenta dificultades aparentemente irresolubles ante o pluralismo en serio. O que casa mal coa tese de que a pedra de toque da calidade democrática é precisamente a capacidade de albergar disidencia, que non é outra cousa que pluralidade.

O que interesa é, sobre todo, saber qué hai que reformar na estrutura xurídico-constitucional dos nosos estados nacionais para acomodar unha diversidade que non poña en perigo os principios básicos da lexitimidade democrática e que non poña en risco, en primeiro lugar, o seu presuposto elemental, a *condición transcendental* –se se me permite outra vez a analogía kelseniana– da sociedade política: establecer o que é común con carácter imprescindible. Aínda que esa tarefa entraña moitas máis dificultades do que parece, sobre todo se non se entende –se non se acepta– que o establecemento do común non significa o descubrimento da verdade irrenunciable, da esencia do corpo social, que hai que preservar de todo cambio. Tratarei de explicarme.

Hai unha falacia detrás desa condición transcendental. En efecto, creo que unha das dificultades máis graves con que nos enfrontamos nesta discusión nace precisamente de aceptar para esa condición transcendental a mesma característica de postulado que Kelsen propuxera para a súa teoría pura do dereito (e, por certo, do Estado). Refirome á pretensión de que ese núcleo sen o cal non podemos pensar unha sociedade viable e, menos aínda, unha comunidade política viable, é unha especie de couto vedado, transcendental e evidente, que queda á marxe de toda discusión e que debemos ou, por dicilo máis claramente, *deben* aceptar sen discusión todos aqueles que se incorporan á nosa sociedade. Aínda máis: creo que se podemos falar das nosas democracias como democracias *demediadas* en termos do pluralismo isto débese á falacia de soste que hai unha verdade indiscutible respecto á que os demais, os *outros*, non poden nin deben facer outra cousa que aceptala e proclamala, porque non son os seus titulares auténticos, senón adheridos, sobrevividos. E eses outros teñen aínda máis o carácter de sobrevividos na medida en que non comunguen cos presupostos que permiten formular esa verdade. Dito sexa de paso, cáles sexan eses presupostos é tamén unha tarefa por abordar. Hai, por tanto, un problema, un déficit de extensión non só dos contidos e procedementos, senón dos suxeitos do pluralismo. Os outros, os que chegan despois e, sobre todo, como visiblemente outros, non teñen lexitimidade para establecer/definir os termos e alcance do pluralismo. En todo caso, poderán chegar a beneficiarse desa definición se é que se sitúan dentro do abano de opcións previamente establecido e que permanece como incuestionable, polo menos para eles.

5. Dereitos, políticas de xustiza, inmigración

Creo que asistimos a un paradoxo que sobrevoa o debate sobre a pertinencia de exixir a plena equiparación de dereitos (con atención aos dereitos políticos) e o acceso á cidadanía por parte dos inmigrantes, e que produce unha estigmatización deses dous obxectivos de plena equiparación de dereitos e de acceso á cidadanía. Trátase da confluencia de dúas estratexias de sentido completamente oposto.

Refírome, dun lado, á pretensión reaccionaria (conservadora, se se prefire) dos que insisten en advertir sobre o risco de cancro para as nosas democracias que comportaría o recoñecemento con carta de natureza da presenza estable deses corpos estraños ás nosas sociedades, ao noso modelo de vida e os nosos valores. É a argumentación dos Hungtinton, Sartori e *tutti quanti*, os cales, de forma flagrantemente contraditoria co seu confesado liberalismo, resituaron a cuestión da cidadanía en termos identitarios (é dicir, o que eles denuncian na seita comunitarista). En efecto, a introdución do argumento da presenza dos inmigrantes en termos de risco de cohesión social, de ameaza para a supervivencia do modelo político, social e económico, da súa viabilidade ou sustentabilidade (coma se todo isto se producise nun contexto independente do da crise de desagregación social producida pola imposición da ortodoxia liberal ou social-liberal se así se prefire, por exemplo, na UE) é o que propicia a redución da cidadanía á dimensión de pertenza/identidade, de enorme eficacia en termos de rendibilidade electoral, como o exemplifica unha vez máis, *ad nauseam*, a inacabable precampaña presidencial francesa. Véxase a recente proposta do candidato Sarkozy de creación dun Ministerio de Inmigración e Identidade Nacional, que é moi gráfica para explicar como a cuestión da inmigración se vai desprazando en termos de políticas públicas relevantes. Primeiro, unha cuestión de orde pública (Ministerio de Interior), logo de traballo e asuntos sociais (traballadores necesarios e intervención en prevención da marxinação, pobreza e exclusión). Agora, retorna a cuestión de seguranza e a orde pública na clave da identidade ameazada. É a tese dos que se obsesionan coa dimensión de identidade (nacional ou cultural) como clave do debate, con miras aos obxectivos de cohesión e gobernanza. Todo o tempo a cuestión dos límites de aceptabilidade, do mínimo común denominador social, dos deberes: a pulsión irracional do medo e a construción esencialista do nós. Pero con isto non se responde adecuadamente á difícil cuestión relativa a qué identidade é exixible en democracia.

Insisto en sinalar que esa introdución da cuestión da cidadanía coexiste co incremento doutra orientación crítica con calquera sorte de cidadanización do debate sobre a inmigración. É a posición dos que critican o *boísmo* progresista que pretende orientar o discurso da inmigración ao obxectivo dos dereitos políticos e da cidadanía ao prezo de esquecer a realidade da pauperización crecente e da subordinación dos inmigrantes, convertidos en elementos intercambiables da forza de traballo que apuntala o *statu quo* e produce efectos perversos como a contradición que supón o feito de que o prezo da liberación das mulleres do Norte rico sexa a creación desa internacional feminina do coidado da que fala Sassen, constituída por mulleres inmigrantes obxecto dunha discriminación e subordinación.

Quizais o problema previo é a profunda pero mal dixerida transformación da noción de cidadanía. Tense dito, e creo que con razón, que asistimos hoxe a un proceso de desagregación dos elementos clásicos da cidadanía como categoría política propia das comunidades políticas que son os estados nacionais, é dicir, como vínculo de pertenza e identidade (a condición de membro dunha comunidade nacional, portador dunha cultura homoxénea), como título de soberanía (a condición de suxeito dos dereitos políticos, o núcleo duro da condición de cidadán) e como título de beneficios sociais (a condición de cidadanía social). A destrución do traballo formal e estable como elemento básico do vínculo social, consecuencia do modelo de globalización do mercado, unida á implosión da homoxeneidade cultural (que é condición implícita da cohesión social) como consecuencia, pola súa vez, da crecente multiculturalidade, un de cuxos factores sería, precisamente, a presenza estable de inmi-

grantes alleos á nosa comunidade cultural, transforman radicalmente eses vellos supostos. E con isto transforman tamén a razón de ser da distinción entre cidadán e o que non o é. Alteran o dogma de que o que vén de fóra non só non é, senón que moi raramente pode pretender chegar a ser cidadán, porque o seu interese e as súas necesidades o sitúan como alleo á nosa comunidade política. Logo alteran a tese de que esa dimensión da integración lle sería allea por completo, sería estraña á súa natureza de outro, que é a de inmigrante.

Pero a verdade é que, no canto de avanzaren nesa revisión, as nosas democracias privilexiaron a dimensión xurídica da cidadanía, a súa función estática e adscritiva, que salienta a barreira entre os que son suxeitos plenos qua cidadáns (*qua* nacionais), facendo así visible a condición crecente de privilexio que adquire a cidadanía no contexto deste mundo globalizado; facendo visible, ademais, o contraste con outra dimensión, a política, dinámica, activa, que remite a un proceso, a unha *praxe* orientada a definir e regular a convivencia colectiva a través do exercicio dos dereitos que lle son propios, os dereitos políticos e, moi concretamente, os de participación e comunicación.

Ademais, a identificación da comunidade política coa comunidade cultural, do *demos co ethnos*, sobre a que repousa a identidade nacional dos estados modernos impuxo a negación do pluralismo cultural *xa existente* no interior dos estados e a correlativa asimilación ou eliminación (no menos duro dos supostos, segregación) de poboacións con peculiaridades culturais e lingüísticas, as minorías. En suma, consagra un modelo en que a plena cidadanía só está ao alcance dos que se identifican co suxeito político *tout court*, que, aínda que pretendidamente abstracto, ten todos os trazos da identidade nacional fundacional ou hexemónica.

Así, a prioridade na axenda da discusión sobre dereitos políticos e cidadanía enfróntase aos argumentos da desagregación da cidadanía como consecuencia da globalización, tal e como nos propón a análise do fenómeno da transnacionalización, e da irrelevancia da cidadanización do debate da inmigración (Mezzadra), como crítica á ideoloxía comodamente progresista que ve na dimensión política da cidadanía a solución áurea para a xestión democrática da inmigración. A crítica sinala, con razón, que só se fala de integración (cultural e política) pero non social e económica, esquecendo que non é casual que se comece a deseñar políticas de inmigración precisamente no contexto da desaparición do Estado do benestar, un de cuxos resultados é a desagregación social e a precarización, a vulnerabilidade dos traballadores. Como sinalan Bauman, Marini, Castel e Gil, hai unha analoxía na nova construción social e política da cuestión da pobreza e da inmigración (ambas no contexto do esborramento da sociedade salarial) como cuestións a criminalizar, que se sitúan agora preferencialmente no ámbito do control, da orde e da intervención de orde pública, mesmo penal.

En todo caso, paréceme obvio o papel crucial como test que desempeñan os dereitos sociais: en primeiro lugar, porque resulta insostible a distinción liberal entre dereitos de verdade e aspiracións ou directrices políticas para caracterizar a diferenza entre os dereitos civís e políticos e os económicos, sociais e culturais. É ocioso insistir na continuidade axiolóxica e a indivisibilidade estrutural dos dereitos, pero é que, ademais, a xurisprudencia e a doutrina foron mostrando a posibilidade de outorgar mecanismos de protección equivalentes, tamén en materia de exhibibilidade xudicial (Abramovich, Curtis).

Paréceme evidente, a propósito da inmigración e como sinalaron, por exemplo, M. J. Añón ou G. Pisarello, a confluencia de dous fenómenos que son particularmente interesantes para o noso propósito, a estranxeirización da forza de traballo e o da política precisamente "cidadanista" no sentido máis clásico, o da preferencia nacional, "que se serve dun traballo degradado da poboación estranxeira e pobre e condena os non cidadáns, sobre todo aqueles que se atopan en situación de irregularidade, a un *apartheid* xurídico, político e social" (Pisarello, 2007, 41). Todo isto, no contexto dunha

reformulación da cuestión social, o escenario da política de redistribución de recursos que exige a degradación dos dereitos sociais, unha caída á baixa que admite escalas que rematan sempre nos inmigrantes como colectivo máis vulnerable. Aí é onde actúa a mensaxe xurídica da política de estranxeirización, que adquire cada vez máis unha forte dimensión etnocultural que xustifica, pola súa vez, a exclusión do recoñecemento e que, *quod erat demonstrandum*, afecta sobre todo os que non poden ser cidadáns ou, en todo caso, *denizens*, ou cidadáns de fronteira (os dotados dunha presenza ausente). Non lle falta razón a Mezzadra cando sinala que os inmigrantes son cidadáns da fronteira, cunha esquizofrenia, unha dobre conciencia: a de vivir nun dobre espazo cultural e político que lles fai irrelevante a naturalización, aínda que non a legalización. É a esquizofrenia (Ph. Colle) entre a lóxica liberal para os seus cidadáns e a lóxica colonial para os non cidadáns que están dentro. A crise da *banlieue*, a aparición do fenómeno de desagregación no modelo multicultural do UK son índices deste fenómeno; o déficit dos tres R: recoñecemento, respecto e representación, que evidencia que, como se descobre no acto falido da linguaxe das tres xeracións de inmigrantes, a cidadanía republicana é unha burbulla.

Pero precisamente todo isto subliña a forza de interpretación política que entraña o fenómeno migratorio, nos termos de Sayad/Bourdieu, nos de Favell: a presenza do inmigrante cuestiona profundamente o fundamento da unidade nacional (do Estado nacional ou dos procesos de formación de estados nacionais, unha tendencia hoxe moi relevante en Europa e en España) e, á vez, o fundamento do vínculo social nun contexto de desagregación e fragmentación deste, de debilitamento do estatuto do traballador, de vulnerabilidade/debilidade de todas as formas de agregación, pertenza e vinculación. Dito doutra forma, o non lugar –a presenza ausente– dos dereitos políticos e da cidadanía nas políticas de inmigración son a mostra da vontade de taxonomía e segmentación social: o rol do inmigrante, a súa función a partir da tipoloxía xurídica que se establece (no eixe legal/ilegal, cidadán/estranxeiro, asimilable/incompatible), que se basea no eixe útil e pouco custoso. Pola miña parte, paréceme evidente que a imposibilidade do acceso dos inmigrantes a algún dos elementos distintivos da cidadanía e, *a fortiori*, á cidadanía mesma é un dogma que envelena a posibilidade mesma de transformarnos en democracias inclusivas e plurais.

Creo que estamos a asistir en certo modo a un *déjà vu*: o da tensión, custosamente construída e hoxe en entredito, entre cidadán e traballador, na súa dimensión social (cidadanía social) e tamén na política. E por iso non estou de acordo cos que critican un exceso de atención á dimensión política da cidadanía, porque creo que o fan desde unha perspectiva reducida da cidadanía: a clásica, a que entende, ante todo, a cidadanía como o vínculo entre o individuo e a nación-estado. É certo que esa é a forma reducida de entender o vínculo político, o contrato de cidadanía, no marco do estado-nación e do nacionalismo como ideoloxía política. Por suposto que hai unha relación entre o que Rose denomina morte do social (ou metamorfose do social: Castel), a volta á comunidade e as políticas de integración como estratexia tramposa. Pero a dimensión política da cidadanía e dos dereitos é algo máis.

Así, cando se denuncia que a énfase na cidadanía política como lazo de pertenza e identidade minusvalora a cuestión social, a redistribución de bens, érrase o tiro. Porque as tres dimensións da cidadanía van xuntas: ser titular da soberanía é o resultado da pertenza ao corpo social e ao contrato político que permite o recoñecemento da titularidade en dereitos. Por iso, creo que segue sendo necesario formular a prioridade do obxectivo de plena cidadanía ou, polo menos, de igualdade plena en dereitos políticos, pero sempre que non sexa unha escusa para rebaixar o obxectivo de igualdade nos dereitos sociais e cívicos. Por descontado, entendo que a clave está aí, en que a igualdade non é posible como concesión, senón como proceso de conquista que, aínda que acuda a técnicas de *empowerment*, supón sempre conflito social e político. Por iso, non haberá igualdade ata que non haxa recoñecemento da plena condición de suxeito do espazo público, e iso é tanto como dicir plenitude

de dereitos políticos, algo que na actualidade é indisoluble da cidadanía. Porque é a dimensión activa, de protesta, que pivota sobre os dereitos civís e políticos a que asegura ou garante os dereitos sociais. Cidadanía é igualdade, pero non só igualdade xurídica –isonomía– nin igualdade de palabra –isegoría–, senón tamén isocracia.

E iso é razón de máis para reclamar un cambio na noción de cidadanía, cara a un modelo inclusivo (non baseado en condición nacional, en identidade cultural ou en determinadas virtudes senón no feito de estar e por iso ser –a residencia–: en materia de dereitos, o que elixiu estar/pertencer, é/pertence ou, polo menos, debe ser) e plural. ¿Como construír esa nova cidadanía? ¿Debe institucionalizarse a igualdade nos dereitos característicos da cidadanía, os dereitos políticos, ou basta coa equiparación no resto dos dereitos, o que permitiría manter a distinción básica entre cidadáns e estranxeiros? Dito doutro modo: ¿para que necesitan os inmigrantes a cidadanía? Insistir na cidadanización dos inmigrantes ¿non sería acaso outra forma de asimilación, de imposición, mesmo unha forma de ocultar un proxecto se non homoxeneizador si, cando menos, paternalista? ¿Acaso a prioridade non é outra, a satisfacción das necesidades básicas en condicións de igualdade, e a garantía da non discriminación nos procesos sociais sobre os que se constrúe a vida cotiá, como o acceso á vivenda, ao traballo, á saúde, á escola?

Cando falamos de facer accesible a cidadanía aos inmigrantes e o vinculamos á igualdade no recoñecemento e garantía dos dereitos políticos, adoita entenderse esta proposta nos termos máis estritos do dereito ao sufraxio (mesmo aínda que sexa nas dúas dimensións, activo e pasivo), comezando, gradualmente, pola escala municipal¹. A discusión sobre o dereito ao voto nas eleccións municipais adquirir así a condición de test desta proposta. Pero non ten por que aceptarse esta visión restritiva.

Os dereitos políticos poden entenderse tamén nun sentido amplo para incluír algunhas das tradicionalmente entendidas como liberdades negativas, que teñen unha clara proxección participativa, e, ademais, como se dixo, os dereitos de representación e tutela específica de determinadas clases de suxeitos cuxa positivación constitucional se enmarca no proceso de composición do conflito de clases na sociedade industrial. Precisamente polo que se refire aos inmigrantes, parece máis adecuada esta noción ampla de dereitos políticos como “dereitos de participación”, de intervención na vida pública. Incluiríamos así todas as manifestacións da chamada “liberdade positiva” ou democrática, que poderíamos concretar en cinco grandes categorías:

- a) os dereitos políticos en sentido estrito (sufraxio activo e pasivo e acceso a cargos públicos);
- b) os dereitos de dimensión participativa recoñecidos nos textos constitucionais cuxa titularidade e exercicio resulta modulada pola regulación legal das situacións do estranxeiro no Estado receptor: os dereitos de asociación, manifestación, reunión, petición, afiliación a partidos políticos, libre sindicación e folga;
- c) os dereitos relativos á libre expresión e información (en particular, as previsións constitucionais relativas á transmisión e recepción dunha información veraz) e as medidas de promoción orientadas a facilitar o acceso dos inmigrantes aos medios de comunicación e a creación de plataformas propias de expresión, tendo en conta a incuestionable relevancia dos medios de comunicación na política actual e a necesidade de que transmitan unha imaxe non distorsionada do fenómeno migratorio;

¹ Xunto a isto, inclúese o dereito de acceso aos cargos públicos.

- d) as facultades de intervención en órganos, foros, consellos consultivos e outros dispositivos de participación e consulta de tipo xenérico ou específico creados baixo a cobertura xurídica e institucional das administracións estatais, rexionais ou locais nos que se canalizan as demandas e recomendacións dos inmigrantes sobre o deseño e a xestión de programas e políticas que os afectan;
- e) outros mecanismos de participación e intervención dos inmigrantes na vida pública cuxa catalogación individualizada como “dereitos” resulta talvez problemática, ben porque constitúen iniciativas e accións puntuais desenvolvidas ao amparo do exercicio dalgún dos dereitos constitucionais, ben porque se trata de mecanismos de loita política articulados á marxe de (e aínda contra) toda mediación xurídica e institucional.

En todo caso, recoñezamos que esa igualdade nos dereitos políticos e no acceso á cidadanía segue sendo unha *desideratum*. Mesmo no caso dos chamados *denizens*² (os inmigrantes regulares permanentes non nacionalizados), a tendencial equiparación en dereitos cos nacionais non alcanza na maioría de estados a clase de dereitos que definen a práctica cidadá, os dereitos políticos. Así o mostra a directiva de 2003 da UE sobre o estatuto dos inmigrantes residentes de longa duración. Máis recentemente assistimos ao punto de inflexión do propio Parlamento europeo, que, despois de animar a tese máis inclusiva respecto ao acceso á cidadanía por parte dos inmigrantes, rexeitou, hai algo máis dun ano, no mes de xaneiro de 2006, unha moción que reiteraba unha postura constante do propio Parlamento a favor do recoñecemento da extensión do dereitos ao sufraxio para os estranxeiros residentes nos estados membros da UE.

¿Debemos, pois, transitar a vía lenta, a da cidadanía cívica? A cuestión que quero formular, na segunda parte da miña intervención, é se a forma en que se está a utilizar a noción de cidadanía cívica (de integración cívica) na linguaxe europea e na española é suficiente para asegurar este propósito, eses obxectivos. E vou propoñer que a día de hoxe non o é. Que, en realidade, se está a utilizar como unha forma de atrasar o recoñecemento da plena igualdade nos dereitos políticos (o que, insisto, é o xeito de evitar a igualdade nos dereitos sociais...), de regatear a igualdade, a inclusión plena, que é a inclusión política, que exige igualdade e participación na capacidade de decisión, porque, como advertira Tocqueville, esa é a clave da calidade democrática: “Se os homes deben seguir sendo civilizados ou chegar a selo, a arte de asociarse uns con outros debe crecer e mellorarse na mesma proporción en que se incrementa a igualdade de condicións”. Unha e outra empresa propoñénnos a necesidade de redefinir a democracia en termos de inclusión política e en sentido activo. Insisto, non hai igualdade se nos limitamos á loita contra a discriminación e esquecemos a inclusión, que é recoñecemento como suxeitos, respecto e participación, é dicir, **integración política**. Por dicilo con palabras de Hannah Arendt, “ninguén pode ser feliz sen participar na vida pública. Ninguén pode ser libre sen a experiencia da liberdade pública. Ninguén, finalmente, pode ser feliz ou libre sen implicarse e formar parte do poder político”. É o que resumiu o sociólogo Abdelmalek Sayad nunha fórmula que sintetiza o déficit denunciado: “existir é existir politicamente”.

Se sosteño este xuízo pesimista sobre as limitacións do actual recurso á cidadanía cívica é porque creo que a experiencia nos mostra que, hoxe por hoxe, o uso que se fai deste proxecto de cidadanía cívica é un camiño de pouco percorrido fronte ao verdadeiro, que segue sendo o da naturalización, o da plena cidadanía. Aínda que o certo é que o problema é que fallan as dúas variantes do proxecto de facer novos cidadáns a partir da inmigración. Malia a promesa da cidadanía cívica, estréitase cada vez máis o acceso á cidadanía, empezando pola súa condición, a plena e igual garantía dos dereitos dos

² Vid. T. Hammar, *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Avebury, Aldershot, 1990.

inmigrantes. Doutro lado, é un camiño reversible: unha parte importante dos novos cidadáns reais, os fillos dos que obtiveron ese status, veno como algo baleiro e por iso o rexeitan. As leccións que nos ofrecen os problemas que acaban de experimentar os dous modelos aparentemente máis consolidados de xestión de sociedades que contan con xeracións de inmigrantes asentados, é dicir, con presenza estable da inmigración, o do Reino Unido e o de Francia, modelos construídos desde principios, por certo, diferentes, deben facernos reflexionar. **Un e outro modelo de xestión da presenza da inmigración parecen quebrar precisamente cando a democracia plural debe facer fronte aos desafíos máis graves, o do terrorismo internacional, se non global, e o da fractura social, a desintegración da cohesión.** ¿Que é o que falla cando cidadáns británicos abrazan a opción da loita terrorista contra a sociedade e contra os principios políticos na que creceron e se educaron? ¿Que é o que impulsa os mozos da *banlieue*, que naceron e creceron como franceses, na identidade republicana, a rebelarse e rexeitar (mesmo a incendiar) símbolos claves desa identidade, como a escola?

Insistirei en que a noción de cidadanía cívica, a apelación á consideración de novos cidadáns, queda en retórica se non vén acompañada, precedida diría, polo igual e pleno recoñecemento (e a garantía eficaz) de todos os dereitos. E a propósito de igualdade en dereitos, paréceme particularmente nocivo o argumento que, en clave de dereitos políticos, introduce como requisito o de reciprocidade. Como sinalou Fernández Buey, habería unha continuidade entre a idea de reciprocidade e a do dereito á participación política, é dicir, á condición (ou á equiparación con esa condición) de cidadanía. Aquela, a reciprocidade, supón unha especie de contrato moral previo, prepolítico, que implica o dereito de crítica nos dous sentidos (do inmigrante e do membro da sociedade de recepción) e a aceptación desa regra de xogo de igualdade no trato. Pola súa banda, a participación política aparece como unha necesidade básica de todos aqueles que forman parte establemente dunha comunidade política, sexa cal sexa o grao de institucionalización ou recoñecemento xurídico-político (status de cidadanía plena, ou equiparación a este, por exemplo; algo moi distinto do principio de reciprocidade como condición de recoñecemento do dereito ao voto para os inmigrantes, seguindo ao pé da letra o mandato constitucional do artigo 13). É o que Gil Calvo denominou un dobre contrato social: un contrato de convivencia cívica, que equipare en dereitos civís, sociais e políticos os traballadores aos que chamamos ás nosas sociedades, pero tamén un contrato de convivencia civil que permita a confianza mutua, en termos de “igual a igual”, sen a cal non hai cohesión e progreso social.

O que sucede é que, aínda que se supón que a atribución da cidadanía moderna é un proceso de “formalización” universal de todos os suxeitos individuais como titulares de iguais dereitos, a existencia de facer abstracción das determinacións que os cualifican no interior dos subsistemas ou ámbitos primarios da existencia produce un efecto excluínte. Como teñen recordado os estudosos da historia dos dereitos humanos (por exemplo, Peces-Barba), a extensión dos dereitos percorre un difícil proceso de inclusión de individuos ou grupos (os dependentes, os traballadores, as mulleres, os estranxeiros aínda que sexan residentes: os inmigrantes como arquetipo) que, precisamente debido á abstracción da condición cidadá, quedaran excluídos, *de iure* ou *de facto*, da titularidade e/ou do exercicio dos dereitos.

Aparece así a insuficiencia clave, a privación de dereitos fundamentais pola condición de estranxeiría que afecta os inmigrantes (non só, pero en primeiro lugar, os traballadores inmigrantes), os que participan na vida social dos países de destino e contribúen ao desenvolvemento (non só económico), pero quedan sometidos a un status de infracidadáns, á condición de “pertenza sen cidadanía”³. Por iso hoxe parece evidente que as discriminacións aparentemente xustificadas no recoñecemento e

³ W. R. Brubaker, “Membership without citizenship: the economic and social rights of citizenship”, en W. R. Brubaker (ed.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, Nova York, University Press of America, 1989, p. 162.

garantía de dereitos das que son obxecto os inmigrantes poñen en entredito que a cidadanía sexa a ferramenta emancipadora, o remedio contra as desigualdades. E o que é máis importante, quizais a transformación que produce o proceso de globalización na dimensión de xeneralización dos fluxos migratorios, da condición estrutural destes movementos que permiten falar dun desprazamento do mundo (e dun mundo en constante desprazamento⁴), que fan xurdir as comunidades transnacionais, relativizan a vella dicotomía cidadanía/estranxeiría e con iso a utilidade desta categoría, salvo que se someta a unha profunda transformación⁵, pois todas esas manifestacións da desnacionalización da cidadanía obrigan a revisar o sentido de pertenza exclusiva e de lealdade sobre as que se construíron as identidades nacionais en sentido moderno, por non dicir a básica identificación entre *ethos* e *demos* que nutriu a conformación da cidadanía como elemento de cohesión social e cultural. Fenómenos como o incremento das identidades subestatais (a multiculturalidade endóxena) contribúen, xunto aos movementos migratorios, a introducir variacións substanciais na concepción tradicional da relación do cidadán co Estado tanto no plano xurídico-político coma no simbólico-cultural. A exclusividade do vínculo de pertenza é posta en entredito desde o momento en que se constata o mantemento de vínculos xurídicos co país de orixe. Todo isto apunta cara a pertenzas políticas múltiples e afiliacións non excluíntes que alteran os presupostos tradicionais da lealdade a unha comunidade prepoltítica cohesionada arredor dos vínculos primarios que constitúen a descendencia, a tradición compartida e a lingua común.

O problema reside no feito de que a análise dos instrumentos xurídicos máis positivos (basicamente, os plans autonómicos de Cataluña e o País Vasco, algúns plans municipais e o recente PECEI aprobado en febreiro de 2007) nos amosa que, ben que utilizan a noción de cidadanía e de novos cidadáns nun sentido que, por suposto, conceptualmente resulta positivo, na práctica queda case no plano retórico, pouco efectivo en termos da transformación da cidadanía e do acceso dos inmigrantes aos dereitos políticos. E o problema aínda maior é que dificilmente iso resulta crible cando as mesmas autoridades que falan de novos cidadáns non están dispostas a dar algúns dos pasos previos no pleno e igual recoñecemento de dereitos, tamén de dereitos políticos.

Isto non significa que non se avanzase. Creo que non pode deixar de recoñecerse como un avance significativo a aprobación, en febreiro de 2007, do Plan estratéxico de cidadanía e integración dos inmigrantes (PECEI) 2007/2010, que foi presentado á opinión pública o 20 de abril de 2007⁶. E é así porque un dos tres principios que o inspiran –xunto aos de interculturalidade e igualdade e non discriminación– é o de cidadanía, que “implica o recoñecemento da plena participación cívica, social, económica, cultural e política dos cidadáns e cidadás inmigrantes”. Por esa razón, pola súa vez, o primeiro dos obxectivos do Plan estratéxico de cidadanía e integración enúnciase nos seguintes termos: “1. Garantir o pleno exercicio dos dereitos civís, sociais, económicos, culturais e políticos dos inmigrantes”. Pero, insisto, o problema é se se conta coa vontade política e os medios para asegurar ese obxectivo, que é a cuestión que, para rematar a intervención, tratarei de someter a exame servíndome dun test relativamente modesto, o do recoñecemento do dereito dos inmigrantes ao sufraxio activo e pasivo no ámbito municipal.

⁴ Permítase a remisión a Naïr/Naïr/De Lucas, *Le déplacement du monde*, París, Kimé, 1998.

⁵ G. Zincone, “Procesos migratorios y transformaciones de los derechos de ciudadanía”, en G. Aubarell e R. Zapata (eds.), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, pp. 237 e ss.

⁶ A estrutura e principios do PECEI evidencian unha considerable continuidade cos plans de inmigración dalgunhas comunidades autónomas (Andalucía, Cataluña, País Vasco e, con máis diferenzas, Madrid) e con algúns dos desenvolvidos no ámbito municipal. Por iso, preséntase como un plan estatal de coordinación dos recursos e axentes que actúan no ámbito da inmigración. O PECEI está dotado cun orzamento de 2.000 millóns de euros distribuído en 12 áreas de actuación: acollida, educación, emprego, vivenda, servizos sociais, saúde, infancia e xuventude, igualdade de trato, muller, participación, sensibilización e codesenvolvemento e axuda ao desenvolvemento. Máis de 836 millóns de euros (o 42% do total) destínanse a medidas no ámbito da educación.

Non pretendo, baixo ningún concepto, suxerir que o dereito ao sufraxio municipal esgote a cuestión do recoñecemento de dereitos políticos e acceso á cidadanía para os inmigrantes. Por suposto, non é así, e nin sequera é o tema máis importante. Pero si hai que recoñecer, ao meu xuízo, que este dereito ten unha forza simbólica decisiva. E, ademais, trátase dun obxectivo que, desde o punto de vista da opinión pública, obtén un considerable apoio, aínda hoxe. As enquisas recentes sobre o particular confirman esta tese. Por exemplo, as presentadas polo IESA/CSIC en febreiro de 2007, ou as do Observatorio Español sobre Racismo e Xenofobia de abril de 2007, son elocuentes: máis do 60% dos cidadáns españois –o 71% no caso da do mencionado Observatorio– son partidarios do recoñecemento aos inmigrantes dese dereito no ámbito municipal.

6. O dereito dos inmigrantes ao sufraxio municipal. Marco xurídico vixente

Convén recordar que en España –por suposto, tamén en boa parte dos demais países europeos–, o debate sobre a extensión aos inmigrantes do recoñecemento do dereito ao sufraxio no ámbito municipal non é unha novidade⁷. Aínda máis, desde as eleccións municipais e europeas de 2004 incrementouse considerablemente a polémica con ocasión de cada cita electoral, incluíndo iniciativas dos diferentes partidos políticos, como veremos⁸. As eleccións municipais que se van celebrar o próximo 27 de maio de 2007 non constitúen unha excepción. Desde diferentes organizacións sociais⁹, pero tamén desde o mundo académico, tense denunciado a rechamante incongruencia que resulta da exclusión dos inmigrantes nesta cita electoral. Esta vez a contradición é aínda máis notoria porque se trata dunhas eleccións cuxas características cambiaron, precisamente, como consecuencia da presenza daqueles aos que non se deixa participar, como apuntei máis arriba. En efecto, respecto ao ano 2003, o censo incrementouse considerablemente e con isto o número de representantes a elixir. Non obstante, a inmensa maioría daqueles que están na orixe dese incremento –os inmigrantes– non van poder votar nin tampouco poden ser elixidos. Esa contradición ponse de manifesto na definición e alcance da condición de veciño, a clave para a titularidade do dereito ao sufraxio municipal.

⁷ Cfr., por exemplo, o artigo de Aja e Díaz Bueso, “La participación política de los inmigrantes”, en *La Factoría*, 10 (outubro 1999/xaneiro 2000), pp. 1-11, revisado en “La participación política de los inmigrantes”, *Punto de vista*, 2/2005; así mesmo, o documento de traballo de L. Cachón e L. Olivari, “Inmigración y participación. Síntesis”, IUDC 2005, que recolle as achegas dun seminario de discusión sobre o borrador do PECE nos cursos de El Escorial de xullo de 2005. Vid. tamén as achegas reunidas no número 12/2005 de CEFD (www.uv.es/CEFD) sobre participación política dos inmigrantes (en particular, os artigos de R. de Asís, C. González, P. Miravet e M. A. Ramiro), o libro coordinado por F. Torres e C. Simó, *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, e máis recentemente o documento de traballo do Centro de Estudios Andaluces (JP 2007/1) *La participación política de los extranjeros. Estado de la cuestión*, de R. Durán, M. Martín e A. Rodríguez.

⁸ Referireime posteriormente ás proposicións de lei presentadas en 2003 e 2005 polo Grupo Parlamentario de IU-IC-LV e ás diferentes proposicións non de lei sobre o particular, ata a presentada conxuntamente por IU-IC-LV e PSOE en xullo de 2006, aprobada en agosto de 2006.

⁹ A campaña de 2007 “Polo dereito ao voto das persoas inmigradas, pola cidadanía” conta co apoio de organizacións como SOS Racismo, Asociación Rumiñahui, Espacio de Solidaridad, ACSUR-Las Segovias, AESCO, APDH, Red Acoge, Asamblea de Cooperación por la Paz, CEAR, CEDEHU, Derechos Humanos Universales, Ibn Batuta, FERINE ou USO. É a continuación de campañas anteriores, como as campañas “Aquí vivo aquí voto, 1=1”, sostidas por un amplo número de ONG, e entre elas, moi activamente, o sindicato CCOO, SOS Racismo e APDHA.

Porque hai que insistir en que, de conformidade coa lexislación vixente¹⁰, a condición de veciño é resultado directo da inscrición no padrón municipal, aínda que no caso de estranxeiros non comunitarios que carezan do permiso de residencia permanente se exige a renovación desa inscrición cada dous anos¹¹. Por iso as definicións de veciño e de poboación municipal se vinculan directamente ao padrón. Os dereitos e deberes dos veciños son enunciados no artigo 18 da mesma LBRL (redactado conforme a modificación introducida pola Lei orgánica 57/2003, do 16 de decembro¹²), que comeza precisamente por recoñecer o dereito ao sufraxio: “a) Ser elector e elixible de acordo co disposto na lexislación electoral”. Pero no seu número 2 establécese a exclusión dos estranxeiros, aínda que sexan veciños, porque ese precepto dispón que a inscrición no padrón non supón o recoñecemento aos estranxeiros de dereitos que non sexan expresamente conferidos pola lexislación vixente. Para estes efectos, debe terse en conta o disposto na Lei orgánica 8/2000, do 22 de decembro (que reformou, pola súa vez, a Lei orgánica 4/2000, do 11 de xaneiro), sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España e a súa integración social, e a Lei orgánica 7/1985, do 19 de xuño, de réxime electoral xeral. De conformidade co disposto no artigo 6 da Lei orgánica 8/2000, o recoñecemento do dereito en cuestión aos estranxeiros –que non sexan nacionais dun país membro da UE– queda supeditado ao recoñecemento do mesmo dereito a cidadáns españois –por lei ou tratado– no país de

¹⁰ É o que dispón o artigo 15 da Lei de bases de réxime local (LBRL):

“Toda persoa que viva en España está obrigada a inscribirse no padrón do municipio en que resida habitualmente. Quen viva en varios municipios deberá inscribirse unicamente no que habite durante máis tempo ao ano.

O conxunto de persoas inscritas no padrón municipal constitúe a poboación do municipio.

Os inscritos no Padrón municipal son os veciños do municipio.

A condición de veciño adquirese no mesmo momento da súa inscrición no padrón.”

¹¹ Conforme o disposto no artigo 16.1 da mesma lei, modificada pola Lei orgánica 14/2003, do 20 de novembro, isto é, a lei que modifica a redacción da Lei de estranxeiría, introducida pola Lei orgánica 8/2000 respecto á Lei orgánica 4/2000.

¹² O artigo 18 da LBRL, modificado pola Lei 57/2003, do 16 de decembro, dispón o seguinte:

“1. Son dereitos e deberes dos veciños:

- a) Ser elector e elixible de acordo co disposto na lexislación electoral.
- b) Participar na xestión municipal de acordo co disposto nas leis e, de ser o caso, cando a colaboración con carácter voluntario dos veciños sexa solicitada polos órganos de goberno e administración municipal.
- c) Utilizar, de acordo coa súa natureza, os servizos públicos municipais, e acceder aos aproveitamentos comunais, conforme as normas aplicables.
- d) Contribuír mediante as prestacións económicas e persoais legalmente previstas á realización das competencias municipais.
- e) Ser informado, logo de petición razoada, e dirixir solicitudes á Administración municipal en relación a todos os expedientes e documentación municipal, de acordo co previsto no artigo 105 da Constitución.
- f) Pedir a consulta popular nos termos previstos na lei.
- g) Exixir a prestación e, de ser o caso, o establecemento do correspondente servizo público, no suposto de constituír unha competencia municipal propia de carácter obrigatorio.
- h) Exercer a iniciativa popular nos termos previstos no artigo 70 bis.
- i) Aqueles outros dereitos e deberes establecidos nas leis.

2. A inscrición dos estranxeiros no padrón municipal non constituír proba da súa residencia legal en España nin lles atribuirá ningún dereito que non lles confira a lexislación vixente, especialmente en materia de dereitos e liberdades dos estranxeiros en España.”

orixe dos inmigrantes en cuestión¹³. Pola súa banda, a Lei electoral xeral, nos seus artigos 176 e 177, confirma esas condicións¹⁴.

Esa exclusión trae conta e razón do disposto na Constitución española de 1978. Concretamente, nos seus artigos 13¹⁵ e 23¹⁶, tal e como foron interpretados pola xurisprudencia constitucional, aínda que sexa discutible que esa interpretación sexa coherente co disposto no artigo 10.2 do propio texto cons-

¹³ En efecto, o novo artigo 6 que esa lei modifica (baixo o rótulo “Participación pública”) dispón:

“1. Os estranxeiros residentes en España poderán ser titulares do dereito de sufraxio nas eleccións municipais, atendendo a criterios de reciprocidade, nos termos que por lei ou tratado sexan establecidos para os españois residentes nos países de orixe daqueles.

2. Os estranxeiros residentes, empadroados nun municipio, teñen todos os dereitos establecidos por tal concepto na lexislación de bases de réxime local, e poderán ser oídos nos asuntos que os afecten de acordo co que dispoñan os regulamentos de aplicación.

3. Os concellos incorporarán ao padrón e manterán actualizada a información relativa aos estranxeiros que residan no municipio.

4. Os poderes públicos facilitarán o exercicio do dereito de sufraxio dos estranxeiros nos procesos electorais democráticos do país de orixe.”

¹⁴ Concretamente, os artigos 176 e 177 dos capítulos I –Dereito de sufraxio activo– e II –Dereito de sufraxio pasivo– do seu título III (“Disposicións especiais para as eleccións municipais”), modificados na súa redacción pola LO 1/1997, do 30 de maio, para a transposición da Directiva 94/80/CE, de eleccións municipais. Así, o artigo 176 dispón:

“1. Sen prexuízo do regulado no título I, capítulo I, desta lei, gozan do dereito de sufraxio activo nas eleccións municipais os residentes estranxeiros en España cuxos respectivos países permitan o voto aos españois nas devanditas eleccións, nos termos dun tratado.

Así mesmo, gozan do dereito de sufraxio activo nas eleccións municipais todas as persoas residentes en España que, sen teren adquirido a nacionalidade española:

a) Teñan a condición de cidadáns da Unión Europea segundo o previsto no punto 2 do número 1 do artigo 8 do Tratado constitutivo da Comunidade Europea.

b) Reúnan os requisitos para ser elector exixidos nesta lei para os españois e manifestasen a súa vontade de exercer o dereito de sufraxio activo en España.

2. O Goberno comunicará á Oficina do Censo Electoral a relación de estados estranxeiros cuxos nacionais, residentes en España, deban de ser inscritos no censo”.

Pola súa banda, o artigo 177 establece:

“1. Sen prexuízo do disposto no capítulo II do título I desta lei, son elixibles nas eleccións municipais todas as persoas residentes en España que, sen teren adquirido a nacionalidade española:

a) Teñan a condición de cidadáns da Unión Europea segundo o previsto no punto 2 do número 1 do artigo 8 do Tratado constitutivo da Comunidade Europea, ou ben sexan nacionais de países que outorguen aos cidadáns españois o dereito de sufraxio pasivo nas súas eleccións municipais nos termos dun tratado.

b) Reúnan os requisitos para ser elixibles exixidos nesta lei para os españois.

c) Non fosen desposuídos do dereito de sufraxio pasivo no seu Estado de orixe.

2. Son inelixibles para o cargo de alcalde ou concelleiro os que incorran nalgún dos supostos previstos no artigo 6 desta lei e, ademais, os debedores directos ou subsidiarios da correspondente corporación local contra os cales se expedise mandamento de constrinximento por resolución xudicial.

¹⁵ O artigo 13 dispón:

“1. Os estranxeiros gozarán en España das liberdades públicas que garante o presente título nos termos que establezan os tratados e a lei.

2. Soamente os españois serán titulares dos dereitos recoñecidos no artigo 23, salvo o que, atendendo a criterios de reciprocidade, poida establecerse por tratado ou lei para o dereito de sufraxio activo e pasivo nas eleccións municipais.

3. A extradición só se concederá en cumprimento dun tratado ou da lei, atendendo ao principio de reciprocidade. Quedan excluídos da extradición os delitos políticos, non considerándose como tales os actos de terrorismo.

4. A lei establecerá os termos en que os cidadáns doutros países e os apátridas poderán gozar do dereito de asilo en España”.

¹⁶ O artigo 23 establece:

“1. Os cidadáns teñen o dereito a participar nos asuntos públicos, directamente ou por medio de representantes, libremente elixidos en eleccións periódicas por sufraxio universal.

2. Así mesmo, teñen dereito a acceder en condicións de igualdade ás funcións e cargos públicos, cos requisitos que sinalen as leis.”

tucional¹⁷. Isto significa que só os cidadáns españois son titulares dos dereitos políticos, salvo o dereito ao sufraxio no ámbito municipal, condicionado a criterios de “reciprocidade” e conforme a existencia dun tratado internacional ou lei española que así o establecese. Pero é importante recordar que, precisamente, o artigo 13 foi obxecto da única reforma constitucional que coñeceu a Constitución de 1978. En efecto, o artigo 13.2 da Constitución española na redacción que se lle deu no ano 1978 dicía:

“Soamente os españois serán titulares dos dereitos recoñecidos no artigo 23, salvo o que, atendendo a **criterios de reciprocidade**, poida establecerse por **tratado ou lei** para o dereito de **sufraxio activo** nas eleccións municipais”.

Pero o Tratado de Maastricht, que modificou o Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea, estableceu no seu artigo 8.B o seguinte:

“Todo cidadán da Unión Europea que resida nun Estado membro do que non sexa nacional terá dereito a ser **elector e elixible** nas eleccións municipais do Estado membro en que resida”.

Por tanto, o Tratado de Maastricht obrigaba a modificar o artigo 13.2 da Constitución española. A Constitución só consideraba que por tratado se recoñecese o dereito ao **sufraxio activo**, é dicir a ser **elector**. Pero o Tratado de Maastricht obrigaba a recoñecer tamén o dereito a ser **elixible**. O 7 de xullo de 1992 os grupos parlamentarios Socialista, Esquerda Unida, Convergencia i Unió, CDS, PNV e Mixto presentaron unha proposición de reforma do artigo 13.2 para que fose tramitada polo procedemento de urxencia. Despois de seguir todos os pasos que se establecen para reformar a Constitución, e sen necesidade de referendo, reformouse o texto constitucional do artigo 13. O novo texto publicouse no BOE do 28 de agosto de 1992. Así, desde o 28 de agosto de 1992, as persoas provenientes dos países da Unión Europea residentes en España teñen dereito a ser electores e elixibles nas eleccións municipais. Tamén teñen dereito a participar nas eleccións europeas.

En resumo, na actualidade e de xeito efectivo só poden exercer este dereito en España os estranxeiros nacionais da UE, os nacionais de Noruega e, previsiblemente, en breve os nacionais de Arxentina, Venezuela, Uruguai, Chile e Colombia, cos que España xa asinou un tratado de amizade que inclúe o voto nas eleccións municipais dos residentes en ambos os países. O Goberno só ten que activar eses protocolos e asinar os convenios correspondentes para que estes cidadáns poidan efectivamente votar en España.

É evidente, por tanto, que a lexislación vixente non recoñece ese dereito máis que de forma moi limitada. A pregunta, obviamente, é por que o lexislador segue optando por ese réxime restritivo: ¿por que non se recoñece a todos os inmigrantes empadroados –*ergo* veciños– o dereito ao voto no ámbito municipal, a pesar de teren a condición de veciños, e non digamos no caso en que se trata de inmigrantes con permiso de residencia permanente? ¿Non se trata dunha contradición?

¹⁷ O artigo 10 reza así:

“1. A dignidade da persoa, os dereitos inviolables que lle son inherentes, o libre desenvolvemento da personalidade, o respecto á lei e aos dereitos dos demais son fundamento da orde política e da paz social.

2. As normas relativas aos dereitos fundamentais e ás liberdades que a Constitución recoñece interpretaranse de conformidade coa Declaración Universal de Dereitos Humanos e os tratados e acordos internacionais sobre as mesmas materias ratificados por España”.

A conciencia destas limitacións está na orixe dalgúñas iniciativas presentadas no Congreso dos Deputados¹⁸. A máis recente, a aprobación por unanimidade, en agosto de 2006, dunha PNL presentada polos grupos parlamentarios do PSOE e IU o 10 de xullo de 2006, pedindo igualmente o recoñecemento do dereito de voto dos estranxeiros residentes legais en España¹⁹. Nestes momentos, a concreción do texto da PNL aprobada en agosto dependerá do ditame pendente de emitir polo Consello de Estado sobre o alcance dos termos constitucionais “criterios de reciprocidade” incluídos no artigo 13.2 da CE.

7. A trampa da reciprocidade. A reforma necesaria

A cuestión decisiva, o *punctum dolens* da polémica, reside na supeditación ao principio de reciprocidade do recoñecemento do dereito ao sufraxio municipal. Recordemos en que consiste a súa formulación constitucional. Un acordo de reciprocidade é un acordo entre dous estados polo cal ambos os dous recoñecen que as persoas de “alí” que viven “aquí” teñen dereito ao sufraxio activo e pasivo nas eleccións municipais, e que as persoas de “aquí” que viven “alí” teñen ese mesmo dereito. É, por tanto, un dereito condicionado á sinatura dun acordo. A lóxica da reciprocidade significa que o dereito de voto queda condicionado ao lugar de nacemento, que non é un dereito derivado do feito de vivir aquí. Significa que o feito de residir de forma estable aquí non é o determinante, porque ese feito de vivir aquí non dá dereito a formar parte da comunidade política, un dereito que está condicionado por uns acordos que son alleos á situación das persoas que acreditaron mediante a súa residencia estable a súa vontade de estar. Convén sinalar que os países da Unión Europea que xa teñen recoñecido este dereito non usaron nin usan o sistema dos acordos de reciprocidade. Ese concepto éllestraño, alleo á súa práctica democrática.

Pois ben, o condicionamento deste dereito á “reciprocidade” fai nuns casos imposible o exercicio do dereito e noutros casos convérteo en moi improbable. Que isto sexa así, que non sexa un dereito de carácter xeral, presenta problemas importantes, tales como:

- Quedan fóra do recoñecemento do dereito as persoas que proveñen de países cos que non é posible ou imaxinable que se poidan asinar este tipo de acordos, porque (a) non teñen interese prioritario en recoñecelo aos escasos residentes españois ou porque (b) a súa lexislación expresamente prevé o contrario (o caso de Ecuador, a segunda nacionalidade de orixe de inmigrantes en España, con máis de 431.000, é sangrante: a súa Constitución impide o recoñecemento de dereito a voto a estranxeiros). E non digamos daqueles que (c) simplemente non recoñecen ese dereito aos seus nacionais. Polo tanto, ese elenco é moi considerable: o groso de África, China, Cuba...

¹⁸ Con independencia das proposicións de lei ás que logo me referirei, convén recordar que en marzo de 2006 o Congreso dos Deputados votou por unanimidade unha proposición non de lei (PNL) para promover o voto dos inmigrantes nas eleccións municipais, conforme a proposta presentada polo Grupo Parlamentario de IU-ICV en outubro 2005 e reiterada na PNL de febreiro de 2006. Respondendo a esa PNL, o Goberno comprometeuse a impulsar a sinatura dos convenios internacionais bilaterais necesarios para que todos “os estranxeiros *legalmente residentes en España*” poidan votar nas próximas eleccións locais.

¹⁹ O texto da PNL reza así: “O Congreso dos Deputados insta o Goberno a: 1) Proceder á negociación e sinatura de acordos ou convenio cos países con maior número de nacionais residentes legais en España e, especialmente, con aqueles cos que esta ten relacións históricas, políticas e culturais máis estreitas, co obxecto de que os devanditos nacionais poidan votar e ser elixidos nas eleccións municipais en España conforme o artigo 13.2 da Constitución. 2) Solicitar do Consello de Estado un informe sobre a aplicación do artigo 13.2 da Constitución para os efectos da participación dos estranxeiros residentes en España nas eleccións municipais e, particularmente, sobre a interpretación dos termos “criterios de reciprocidade” a que se refire o precepto citado. 3) A sinatura e ratificación do Convenio europeo sobre participación dos estranxeiros na vida pública local, do 5 de febreiro de 1992”.

- Créanse situacións de desigualdade, de discriminación inxustificada, entre inmigrantes coas mesmas condicións pero que difiren pola súa orixe nacional. Abonde pensar nalgúns supostos: por exemplo, a contradición no principio mesmo de reciprocidade entre a situación dos emigrantes españois e os inmigrantes que residen en España de forma regular. Isto é aínda máis obvio no caso de países en que se lles recoñece o dereito a voto aos españois sen necesidade do principio de reciprocidade: hai que sinalar que fóra do marco europeo hai estados (Islandia, Nova Zelandia, Chile) onde os cidadáns españois que residen xa gozan do dereito de sufraxio sen necesidade de tratado de reciprocidade.
- Non se lles recoñecen dereitos políticos a persoas que proveñen de países en que tampouco se lles recoñecen. Producirase unha especie de nova penalización que se engade á que pesa, de feito, sobre os inmigrantes, que gozan *de iure* do dereito de participación no seu país de orixe pero *de facto* con frecuencia vense privados do seu exercicio, mentres que nas sociedades de destino das que *de facto* forman parte non se lles recoñece *de iure* o dereito.
- En suma, tenden a crear comunidades desiguais, con dereitos diferentes.

En definitiva, este condicionamento á “reciprocidade” significa, na práctica, supeditar o exercicio do dereito ao voto dos estranxeiros residentes en España á “calidade” democrática do seu país de orixe, de forma que aqueles países de orixe onde existan réximes autoritarios ou ditatoriais que non recoñezan ou limiten os dereitos democráticos dos seus cidadáns, conseguen *de facto* impedir tamén o exercicio do dereito de voto dos seus nacionais residentes en sociedades democráticas avanzadas. As ditaduras estenderían así o seu ámbito de influencia de feito, e a limitación de dereitos políticos dos seus nacionais alén das súas fronteiras. Igualmente, a “reciprocidade” significa que aqueles nacionais de países onde de feito as estruturas dun Estado moderno non existan ou sexan moi débiles, verían tamén imposibilitado o seu dereito ao voto nos países de acollida onde traballan, pagan impostos e cotizan á seguridade social. E isto, porque a posibilidade de que un país con débil estrutura de Estado subscriba convenios de reciprocidade para os efectos de recoñecemento do dereito de voto dos seus nacionais no estranxeiro ou dos estranxeiros no seu territorio é máis que remota: as prioridades do devandito Estado, á hora de lexislar ou subscribir tratados internacionais, previsiblemente serían outras moi diferentes, relacionadas coas mínimas necesidades de supervivencia como país ou de construción da estrutura do Estado.

8. ¿Que facer?

A conclusión que proporei é tan clara como desalentadora, aínda que podería ser entendida nos termos dunha “utopía realista”, tal e como propón M. A. Ramiro (Ramiro, 2005, 2007). Estou de acordo cos que, como Pablo Miravet, sinalan que probablemente a vía correcta era a que se contiña na Proposición de lei orgánica para o recoñecemento do dereito de sufraxio activo e pasivo aos cidadáns estranxeiros en España, do 7 outubro de 2005, presentada polo Grupo Parlamentario de Esquerda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds²⁰. En realidade, só esta iniciativa parlamentaria abordou ata agora a raíz do problema, formulando unha modificación nos seguintes termos: a) na exposición de motivos mencionábase a necesidade de reformar a Constitución; b) propúñase a reforma da Lei orgánica 4/2000, sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España e a súa integración social (modificada polas leis orgánicas 8/2000 e 14/2003), especificamente o artigo 6 nos seus números 1, 2 e 4;

²⁰ Boletín Oficial das Cortes Xerais, Serie B, proposicións de lei, n.º 207-1, 7 de outubro de 2005, VIII lexislatura. O 29 de xullo de 2003 xa fora presentada outra proposición de lei polo mesmo grupo, con idéntico obxectivo (Proposición de lei 122/000307)

c) propúñase, así mesmo, a reforma dalgúns artigos da Lei orgánica 5/1985, do réxime electoral xeral, e a adición dalgúns puntos no seu articulado, todo isto co fin de recoñecer o dereito de sufraxio activo e pasivo aos estranxeiros non comunitarios sobre a base da residencia legal en España. Convén recordar o que se apuntaba na exposición de motivos desa proposición de lei:

“O 15 de xaneiro de 2001, o Parlamento Europeo adoptou unha resolución sobre a situación dos dereitos fundamentais na Unión Europea na que se recomenda a Austria, Bélxica, Alemaña, España, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo e Portugal que asinen e ratifiquen o Convenio europeo sobre a participación dos estranxeiros na vida pública local, de forma que amplíen o dereito de sufraxio activo e pasivo nas eleccións municipais e europeas a todos os cidadáns de países terceiros que residan legalmente no territorio da Unión Europea desde hai polo menos tres anos. O recoñecemento dos dereitos de cidadanía é un elemento básico na integración dos inmigrantes, posto que evita a discriminación entre os que poden e os que non poden votar. Ao recoñecemento dos dereitos laborais e sociais debe suceder o recoñecemento dos dereitos políticos. Só co pleno recoñecemento dos dereitos políticos se logrará a incorporación dos estranxeiros á sociedade como membros de pleno dereito. As actuacións en contra da discriminación deben ir máis alá do ámbito laboral e abranger outros como a educación, a protección social, a asistencia sanitaria ou a oferta de bens e servizos. Está claro que o feito de que os inmigrantes non poidan participar na elección dos que legislan implica que estes se interesen en menor contía por iso, polo que se afonda na diferenciación e, colateralmente, na discriminación. Permitir aos inmigrantes o voto é coherente coa propia democracia que avoga pola igualdade e o respecto aos demais. A opción de voto para os estranxeiros en España implica unha modificación legislativa e constitucional importante, aínda que non por iso imposible, e si moi lóxica. O principal cambio céntrase sobre a Constitución de 1978. No momento da redacción da Carta Magna, a situación social estaba moi afastada da actual. Naquelas datas, os artífices do texto constitucional non podían prever a realidade de principios do século XXI, na que os inmigrantes se converteron en parte inseparable da nosa sociedade e, en maior medida, os procedentes de países extracomunitarios. O maior obstáculo para que os inmigrantes poidan acceder ao sufraxio é a exigencia constitucional da reciprocidade. É dicir, que se admita este dereito sempre e cando se estea por lei ou tratado criterios recíprocos”.

Considerando os termos en que finalmente se formulou a cuestión en sede parlamentaria, estes puntos quedarán por agora fóra do debate político, que se centrará na busca de flexibilidade na interpretación do artigo 13.2 da Constitución e na exploración de vías alternativas á reforma constitucional. A reciprocidade, non obstante, seguirá sendo un obstáculo. Por unha parte, a sinatura e ratificación do Convenio europeo sobre participación dos estranxeiros na vida pública local, do 5 de febreiro de 1992, non resolve o requisito (constitucional) da reciprocidade, dado que a aplicación do Convenio faría necesaria a reforma (Aja e Díez Bueso, 2000). Por outra banda, resulta difícil imaxinar como pode ser interpretado un precepto tan explícito como o 13.2 CE para salvar o obstáculo da reciprocidade. Non se ve, en fin, de que modo se pode eludir a reforma da Constitución, que tería que ser instrumentada pola vía do artigo 167 CE.

9. Anexo

Algunhas propostas concretas para avanzar

Propostas en clave de instrumentos xurídicos: trátase de propoñer, unha vez máis, aos responsables do Goberno a adopción de medidas orientadas á incorporación dos principais instrumentos do están-

dar xurídico internacional de dereitos humanos dos inmigrantes, tanto polo que se refire ao marco da ONU como ao europeo. Así:

- A ratificación da Convención de 1990, en vigor desde o 1 de xullo de 2003, que recoñece dereitos e que proporciona un estándar claro sobre non discriminación.
- A ratificación do Convenio 43 da OIT en materia de promoción de igualdade de oportunidades e trato dos traballadores inmigrantes.
- A ratificación dos protocolos 4, 7 e 12 do Convenio Europeo.
- A ratificación da Carta Social Europea revisada, do 3 de abril de 1996.
- A adopción do principio de igualdade como obriga de remoción dos obstáculos na equiparación dos inmigrantes en liña coa Directiva 2000/43/CEE do 29 de xuño, sobre o principio de igualdade de trato.

E, moi especialmente, en materia de dereitos políticos e de cidadanía, trataríase de propoñer a ratificación dun instrumento específico no ámbito europeo, a adopción de dúas reformas legislativas e unha proposta de *lege ferenda* no ámbito europeo:

- Ratificación do Convenio do 5 febreiro de 1992 do Consello de Europa sobre participación dos estranxeiros en asuntos públicos de ámbito local (en vigor desde o 1 de maio de 1997).
- Modificación do artigo 13.2 para evitar que o recoñecemento destes dereitos quede supeditado á cláusula de reciprocidade, o que na práctica os condiciona a unha única vía, a adopción de convenios bilaterais.
- Reforma do Código civil, para facer posible a solicitude de nacionalidade tras cinco anos de residencia estable.

3. LIBERDADE DE LINGUA

Autor

Jesús Mosterin

1. Idiolecto no cerebro

Os cerebros concretos dos seres humanos individuais son os portadores de todos os contidos actuais da cultura humana: neles (e só neles) existen as relixións, as linguas, as tradicións gastronómicas, os costumes familiares, as artes, os prexuízos, os coñecementos e as maneiras de pensar. Os grupos sociais son abstraccións estatísticas, carecen de cerebro e, por tanto, non son portadores de cultura en sentido estrito. En sentido metafórico ou translaticio, podemos falar da cultura dun grupo social, atribuíndolle aqueles trazos culturais que aparecen con certa frecuencia estatística entre os membros do grupo. Esta *façon de parler* só é inocua se non esquecemos que os trazos culturais son atributos dos individuos, non dos grupos, e residen actualmente e se realizan nos cerebros dos seres humanos individuais, non nos grupos, comunidades, pobos, etnias ou nacións. Os grupos sociais non teñen dor de cabeza, pois carecen de cabeza. E tampouco teñen cultura, é dicir, información cerebral, pois carecen de cerebro. Só os individuos teñen cabeza e cerebro, só os individuos teñen lingua ou relixión ou gusto gastronómico, só os individuos xogan ao xadrez ou conversan á tardiña.

A capacidade lingüística é conxénita, forma parte da natureza humana e é moi parecida en todos os individuos. Non obstante, para falar non abonda coa capacidade lingüística xenérica. Tamén se require a especificación concreta dun código sintáctico e un léxico determinados. Esa codificación pode tomar moitas formas diferentes, e os proferimentos lingüísticos que oímos na nosa infancia determinan que o noso cerebro reconstrúa un código determinado, unha lingua particular, e a plasme en forma de conexións neurais permanentes dun modo automático. Esa lingua constitúe a nosa lingua materna. Máis tarde poderemos aprender outras linguas, pero o proceso será máis trabaloso e o resultado menos brillante, polo menos en xeral. Unha computadora vén de fábrica cunha estrutura determinada, pero é incapaz de computar nin exercer función ningunha mentres non a dotemos dun sistema operativo e algúns programas de aplicación. O mesmo acontece co cerebro e a fala. As diversas linguas son coma os diversos sistemas operativos e programas de aplicación. O sistema operativo almacénase no disco duro da computadora. A lingua (a gramática e o léxico dunha lingua determinada) almacénase no cerebro do falante. Todas as cousas que existen están nalgún sitio, ocupan a súa posición no espazo-tempo. Un sistema operativo como Windows Vista está nos discos duros das computadoras en que está instalado. Unha lingua coma o búlgaro está nos cerebros dos seus falantes. O mesmo sistema operativo pode vir en diversas versións (Windows Vista Home Premium, Windows Vista Ultimate, etc.); ademais, cada usuario pódoo configurar de diversas maneiras. De igual modo, as linguas só existen en formas distintas e cambiantes. Desde logo, para efectos peda-

góxicos, podemos tratar de fixalas e unificalas dunha vez por todas, pero iso é unha ilusión. Como Noam Chomsky e outros moitos lingüistas non se cansaron de subliñar, o único que ten realidade lingüística, o único que existe realmente, é a plasmación concreta que unha lingua adquire no cerebro concreto dun falante determinado nun momento dado: o idiolecto.

As linguas son sistemas lingüísticos abstractos, incorporados nos cerebros dos seus falantes. O ser humano vén ao mundo provisto dun cerebro (e un aparello fonador) xeneticamente preprogramado para aprender, entender e falar calquera lingua con que entre en contacto abondo, sobre todo na infancia, a iso dos dous anos. Calquera neno normal aprende calquera lingua do mundo en que se lle fale. A partir da súa capacidade lingüística conxénita e dos proferimentos que oe ao seu redor, o neno constrúe o seu propio sistema lingüístico (o seu idiolecto), plasmado nunhas regras e un léxico incorporados como conexións neurais no seu cerebro. A adquisición da súa lingua nativa ou materna polo neno é un proceso biolóxico natural, como a maduración sexual na puberdade. Os falantes da mesma comunidade lingüística están expostos á audición de proferimentos construídos conforme as mesmas regras e co mesmo vocabulario, que definen a lingua ou dialecto en cuestión. Por iso os idiolectos dos membros do grupo se parecen moito entre si, aínda que nunca son idénticos. A variedade lingüística, a lingua ou o dialecto, son abstraccións que expresan as similitudes entre os idiolectos dos falantes. Pero a realidade ontolóxica e a existencia física non se dá nesas abstraccións platonizantes, senón no idiolecto do falante concreto, que reside fisicamente no seu cerebro en forma de pauta complexa de conexións neurais.

2. Lingua e dialecto

Un grupo de idiolectos bastante uniformes, por medio dos cales se comunican entre si os membros dunha mesma comunidade, constitúen unha variedade lingüística, á que se denomina lingua ou dialecto, segundo que se lle queira dar máis ou menos importancia. A distinción entre lingua e dialecto é, con frecuencia, política, non científica. Como di Noam Chomsky, “unha lingua é un dialecto con mariña de guerra” (“*a language is a dialect with a navy*”).

O único criterio para distinguir unha lingua dun dialecto é a mutua intelixibilidade. Se dúas variedades lingüísticas son mutuamente intelixibles (se os falantes dunha e outra se entenden entre si), entón dicimos que son dous dialectos da mesma lingua. Se as variedades son mutualmente intelixibles, dicimos que se trata de linguas distintas. Cando se dá a completa intelixibilidade mutua (como entre a fala de Valladolid e a de Santander), achámonos ante dialectos da mesma lingua. Cando a intelixibilidade mutua é nula (como entre a fala de Valladolid e a de Shanghai), trátase de linguas distintas. Non obstante, a aparente claridade da distinción vese enturbada por dous problemas, un metodolóxico e outro político.

O problema metodolóxico estriba en que a mutua intelixibilidade é unha cuestión de grao. Cando comparamos dúas variedades lingüísticas, con frecuencia acontece que a mutua intelixibilidade non é total nin tampouco nula, senón parcial, maior ou menor. Por exemplo, un español (que non estudara nunca italiano) entende gran parte do que oe e a maior parte do que le en italiano. Entre o español de Valladolid e o italiano de Florencia dáse unha intelixibilidade mutua parcial. Por tanto, se aplicamos o criterio, ¿concluiremos que se trata de dous dialectos da mesma lingua ou de dúas linguas distintas?

O problema político vén de que as mesmas variedades lingüísticas son consideradas como dialectos da mesma lingua polos políticos unitaristas e como linguas distintas polos políticos separatistas (dos grupos en cuestión). Así, por exemplo, os políticos do Estado unitario chinés sempre trataron de xustificar o seu dominio sobre a inmensa China invocando a presunta unidade da nación Han, o cal implica que

só hai unha lingua chinesa, o chinés. Desde un punto de vista lingüístico obxectivo é indubidable que hai varias linguas chinesas distintas. Por exemplo, as variedades lingüísticas de Beijing (ou Pequín) e de Guangzhou (ou Cantón) son mutuamente inintelixibles. Cando un chinés de Beijing trata cun chinés de Hong Kong (que non aprendese mandarín), teñen que falar en inglés para entenderse. O mesmo acontece cun campesiño de Marrocos, outro de Exipto e outro de Siria. Todos falan variedades mutuamente inintelixibles do árabe. Para o nacionalista panarabista trátase de dialectos distintos do árabe. Para o lingüista, de linguas diferentes. Se algún político pretendese resucitar o Imperio Romano creando un Estado único que abranguese Italia, Francia e a península Ibérica, sen dúbida consideraría que o italiano, o sardo, o corso, o francés, o occitano, o catalán, o español, o galego e o portugués son dialectos da mesma lingua, o latín; o cal non sería unha opinión desatinada, pois entre todas esas variedades hai certo grao de intelixibilidade mutua (menor no caso do francés). Incluso en España mesma, a polémica sobre o valenciano e o catalán ten un claro transfondo político. É obvio que o valenciano e o catalán de Barcelona son variedades lingüísticas distintas, pero cun grao moi alto de intelixibilidade mutua. Por iso os políticos pancatalanistas poden dicir, con razón, que se trata de dous dialectos da mesma lingua. Non obstante, os políticos valencianos anticatalanistas defenden que se trata de dúas linguas distintas. O que en realidade están a discutir é se Valencia debe formar unha unidade política con Cataluña ou non, e as variedades lingüísticas son un mero pretexto.

En resumo, a única realidade lingüística en sentido forte é o idiolecto plasmado no cerebro dun individuo (incluído o seu posible multiidiolecto, que pode abranguer varios rexistros dunha lingua ou varias linguas) nun momento dado. As variedades lingüísticas supraindividuais son abstraccións que se realizan nos idiolectos dos seus falantes. Estas variedades denomínanse linguas ou dialectos, segundo o seu grao de intelixibilidade mutua e segundo que os políticos queiran darlles ou quitarlles importancia política.

3. Lingua franca e lingua vernácula

No pasado, o illamento entre os diversos grupos humanos inducía á fragmentación lingüística. Aínda hoxe, o maior número de linguas diferentes rexístrase na Amazonía, debido á enorme cantidade de territorios illados polas innumerables correntes de auga que a sucun, e nos vales de difícil acceso das montañas de Nova Guinea. Os grandes imperios tiñan o efecto contrario. No Imperio Romano o latín e o grego mantíñanse como linguas unitarias. Os cambios lingüísticos, inevitables, eran difundidos por comerciantes e funcionarios a través de todo o Mediterráneo. Foi a caída do Imperio a que conduciu ao illamento e á fragmentación do latín nunha multitude de linguas romances diferentes. De todos os xeitos, o Imperio Romano era bastante liberal en cuestións lingüísticas. O latín e o grego difundíanse pola súa utilidade e prestixio, non porque Roma tratase de impoñelos.

A lingua que un aprendeu bioloxicamente, oíndoa na súa infancia de labios da súa nai, é a súa lingua materna, tamén chamada primeira lingua ou lingua nativa. As linguas que un aprende posteriormente, na escola ou na rúa, son as súas linguas segundas. Os falantes nativos dunha lingua son os que a teñen como lingua materna.

A lingua vernácula ou o dialecto vernáculo dunha comunidade é a variedade lingüística nativa ou materna da maioría dos seus membros, que a usan para entenderse entre eles. Oponse á lingua franca ou vehicular, usada para entenderse tamén con membros doutras comunidades.

Unha lingua franca é unha lingua usada como lingua auxiliar por falantes nativos doutras linguas co fin de facilitar a comunicación entre grupos lingüísticos distintos. Normalmente, son as linguas francas as que facilitan as viaxes, as que vehiculan o comercio e as que permiten o acceso aos bens cul-

turais e ás informacións do mundo globalizado en que vivimos. Sen linguas francas non habería contactos supraétnicos ou internacionais.

Con frecuencia, unha tribo ou comunidade usa unha variedade lingüística como vernáculo e outra como lingua franca. Así, os suízos xermanófonos usan o *schwitzer dütsch* como vernáculo e o alemán estándar como lingua franca. A minoría de bretóns que segue falando bretón como lingua vernáculo utiliza o francés como lingua franca. Os kikuyos de Kenya usan o kikuyo como lingua vernáculo.

Unha lingua franca pode ser ao mesmo tempo a lingua materna de moitos dos seus usuarios (como é o caso do inglés, o francés, o español ou o chinés mandarín), ou pode ser a lingua nativa de poucos (como o suahili en África oriental ou o malaio na súa forma chamada *bahasa indonesia* en Indonesia) ou mesmo de ningún (como o latín na Idade Media).

O malaio é unha lingua austronésica que se desenvolveu hai dous mil anos, cando se iniciou o comercio marítimo entre a India e a China, como lingua franca dos mercadores e indíxenas ao longo dos estreitos de Malaca. Este chamado “malaio de bazar” pronto derivou nunha lingua literaria. As potencias coloniais inglesa e holandesa elixírona como lingua da administración colonial, dada a súa ampla difusión (como segunda lingua) entre os indíxenas. Hoxe en día o malaio (nunha forma ou outra) é lingua oficial de Malaisia, Indonesia, Brunei e Singapur. A única lingua oficial de Indonesia é a malaia (chamada alí *bahasa indonesia*). Aínda que máis de 110 millóns de habitantes a falan como segunda lingua e a usan como lingua franca, só uns 7 millóns de indonesios a teñen como lingua materna, moitos menos que o xavanés, a lingua vernáculo de Xava, que conta con máis de 80 millóns de falantes nativos.

O suahili é unha lingua bantú que serve de lingua franca a moitos pobos de África oriental. É a única lingua africana que é oficial na Unión Africana. Aínda que apenas conta con tres millóns de falantes nativos (sobre todo na illa de Zanzibar e na costa adxacente), uns oitenta millóns de africanos fálanlo como segunda lingua e úsase continuamente como lingua franca entre as diversas tribos ou etnias. Xunto ao inglés, que tamén serve de lingua franca, o suahili é a lingua oficial de Tanzania, Kenya e Uganda e (xunto ao lingala e ao francés) do Congo. Nestes países da África oriental falan unhas dúascentas linguas vernáculos distintas e mutuamente inintelixibles, varias das cales contan con máis de catro millóns de falantes nativos, como o kikuyu en Kenya, o sukuma en Tanzania e o luganda en Uganda, mentres que a maioría son máis minoritarias. En calquera caso, as linguas vernáculos ou propias de cada tribo só son faladas polos membros desa tribo. Para comunicarse cos membros doutras etnias é preciso usar o suahili ou o inglés. Orixinariamente o suahili era unha lingua de comerciantes e pescadores do océano Índico. A mediados do século XIX, os comerciantes de Zanzibar empezaron a estender o suahili polo interior de África oriental nas súas expedicións comerciais. Os colonizadores europeos (primeiro os alemáns na actual Tanzania e logo os ingleses en Kenya e Uganda) fomentaron o seu uso como lingua franca interterritorial e adoptárona como lingua de comunicación da administración colonial cos indíxenas. Hoxe en día constitúe un instrumento de comunicación imprescindible para a actividade política, económica e cultural da África oriental.

É curioso notar que a actual preponderancia de certas linguas indíxenas é o resultado dunha previa interferencia colonial. Así, cando os conquistadores españois do século XVI trataban de organizar o incipiente imperio español en América, topáronse co problema da inabarcable multiplicidade de linguas indíxenas, o que complicaba considerablemente a comunicación. Os misioneiros trataban de lles predicar aos indíxenas nas súas propias linguas, a fin de promover a súa conversión ao catolicismo, pero non podían aprender tantas. Así, as autoridades españolas e a Igrexa católica acabaron promovendo como vehículos da evanxelización e da administración catro linguas indíxenas particulares –o náhuatl, o quechua, o aimará e o guaraní–, que acabaron converténdose nas linguas francas de

ampos territorios. De feito, das máis de 2.000 linguas prehispanicas de América, a maioría desapareceron ou están en proceso de desaparición. As excepcións máis notables son as catro “linguas xerais” salvadas polo Concilio de Trento (1545-1463), ao declaralas linguas oficiais da evanxelización. O Concilio de Trento declarou as catro linguas indíxenas citadas como linguas “xerais” e oficiais para a predicación e para os misioneiros. Varios concilios posteriores de Lima declararon a obrigatoriedade desas linguas para a catequese, so pena de excomuñón, aínda que os indíxenas catequizados falasen outras. En calquera caso, a acción da Igrexa e da Administración española contribuíu a estender esas catro linguas a expensas das demais.

Desde logo, a lingua franca de todo o imperio era a española. Xa en 1492, Antonio de Nebrija escribía á raíña Isabel que “sempre a lingua foi compañeira do imperio; e de tal xeito o seguiu que xuntamente comezaron, creceron e floreceron, e despois xunta foi a caída de entrambos”. O español segue a ser, ademais da lingua nativa de centos de millóns de falantes, a lingua franca de España e da maior parte de Latinoamérica. Cando un vasco euscaldún fala cun catalán ou un galego, sempre o fai en castelán. Cando un quechua fala cun aimará en Perú, faino en español. O quechua xa non é a lingua franca dos Andes, é só a lingua vernácula duns dez millóns de indíxenas do altiplano andino. Cando o subcomandante Marcos, xefe da guerrilla “zapatista” de Chiapas, se dirixía ás súas tropas indíxenas, non podía empregar os seus idiomas maianenses vernáculos, inintelixibles para el e entre si; tiña que dar as súas ordes en español.

Na Antigüidade clásica, o latín e, sobre todo, o grego foron as linguas francas de todo o mundo mediterráneo e as súas inmediacións. Durante a Idade Media, o latín seguiu sendo a lingua franca de Europa Occidental, mentres o grego o foi do Imperio Bizantino e o árabe pasou a selo do Oriente Próximo e o norte de África. Na India antiga e medieval, o sánscrito foi a lingua franca dos brahmanas e das clases cultas, mentres o chinés se consolidaba como a lingua franca da Asia Oriental.

O español exerceu de lingua franca de boa parte de Europa no século XVI e a primeira parte do XVII, función na que foi pronto substituído polo francés, que tivo un extraordinario éxito como lingua franca de toda a Europa continental, desde España ata Rusia, pasando por Alemaña, nos séculos XVIII e XIX. O francés era a lingua franca da aristocracia, a diplomacia e gran parte da ciencia e a arte europeas. O francés segue a ser a lingua franca de gran parte da África occidental e central. Nas últimas décadas do século XIX e as primeiras do XX, o alemán foi a lingua franca de Europa central e de gran parte da ciencia. Durante o século XX e o que levamos do XXI, e sobre todo desde o final da Segunda Guerra Mundial ata os nosos días, o inglés foise afianzando como a lingua franca de todo o mundo, e en especial da ciencia, a técnica, a economía, as finanzas, a diplomacia, as comunicacións, a navegación aérea e a internet. O inglés, o francés e o español son tamén linguas oficiais de moitas organizacións internacionais, como a ONU, da que tamén o son o ruso, o chinés e o árabe.

Ademais do seu papel como lingua franca internacional, o inglés desempeña un papel de lingua franca local en países como a India, Paquistán, Sudáfrica ou Nixeria. A pesar de que o hindi, nos seus diversos dialectos, conta con 500 millóns de falantes nativos na India, os falantes doutras linguas, como o bengalí, o marathi, o támil e o telugú, non o entenden nin o falan. En conxunto, na India fálanse máis de 400 linguas, das que 23 son oficiais. A intercomunicación entre estes múltiples grupos lingüísticos ten lugar, sobre todo, a través do inglés como lingua vehicular. O inglés é tamén a lingua da ciencia e dos negocios, así como a lingua en que máis se le e se escribe, e o soporte dunha vibrante literatura, que produce escritores e pensadores de prestixio mundial, desde Salman Rushdie ata Amartya Sen, pasando por V. S. Naipul e Anundhati Roy. Neste sentido, resultou curioso o contraste entre a participación pouco brillante e parroquial do Goberno autónomo de Cataluña na Feira do Libro de Frankfurt de 2007, ao presentar exclusivamente libros en catalán e ignorar a maior parte

do que se escribe e publica en Cataluña, coa brillante e espectacular participación da India o ano anterior, que puxo orgullosamente en primeiro plano os seus escritores en lingua inglesa.

4. Comparación interlingüística

Todas as linguas son intrinsecamente iguais ou equivalentes en canto a estrutura e capacidade expresiva. Non é certo que as linguas máis antigas ou as faladas por pobos máis “primitivos” sexan máis simples que as usadas polos pobos modernos máis desenvolvidos. O indoeuropeo non tiña unha gramática máis simple ou con menor capacidade expresiva que o inglés actual. O italiano non é máis complexo nin expresivo que o latín. A gramática do aimará non ten nada que envexar á do español en canto a complexidade e sutileza. Todas as linguas poden empregarse para todo. Adolfo Suárez meteu a zoca cando en 1976 dixo que o catalán non era adecuado para ensinar a química. Todas as linguas románicas teñen unha estrutura gramatical moi parecida, e en todas se poden expresar as mesmas cousas; en especial, en todas se pode ensinar calquera tipo de química (cuxas fórmulas son, ademais, invariantes respecto á lingua usada). As eventuais lagoas de vocabulario poden solucionarse coa introdución de novos termos. O que quizais quería dicir Suárez é que en catalán hai pouca bibliografía sobre química e que publicar un artigo de química en catalán (ou en éuscaro, ou en bretón, ou en búlgaro, ou en finlandés) case equivale a non o publicar, pois vai ter moi pouca difusión, o cal é certo.

Ás veces dise que unha lingua é máis fermosa ou soa mellor que outra ou que un dialecto soa mellor que outro, pero non hai base obxectiva ningunha para tales afirmacións. Aos gregos clásicos as linguas dos outros pobos soábanlles mal, como un mero bla-bla-bla ou bar-bar-bar. Por iso chamaban bárbaros aos seus falantes. Seguro que aos persas a súa lingua lles soaba moito mellor que o grego. Só a subxectividade dos falantes permite dicir que unha lingua é máis fermosa que outra ou que un dialecto dunha lingua soa mellor que outro. Os experimentos de H. Giles mostraron que oíntes que descoñecen unha lingua son incapaces de identificar a súa variedade estándar ou prestixiosa en termos de que soe mellor. Todos os dialectos soaban igual ou soaba mellor un que non era o oficial.

No que si hai diferenzas obxectivas enormes é na potencialidade comunicativa e mesmo económica das linguas, debida a factores extrínsecos, como o número dos seus falantes, o seu uso como lingua franca, a amplitude da súa difusión territorial, a súa utilidade nas viaxes, a importancia no comercio, nas finanzas e nas empresas e organizacións internacionais, a súa presenza na internet, o acceso á información e o entretemento e a cantidade e calidade dos programas e a bibliografía nela dispoñible.

5. Evolución das linguas e da súa implantación

As linguas están a cambiar constantemente na súa estrutura interna, pois os idiolectos dos meniños non son copias exactas dos idiolectos dos seus proxenitores. Esas pequenas diferenzas vanse acumulando de xeración en xeración, producindo grandes cambios lingüísticos. Tamén a distribución xeográfica e a implantación social varían co tempo. Xurdida dun pequeno dialecto que se diferencia ou se mestura con outros, unha lingua pode permanecer durante séculos estancada nun estreito val ou estenderse por todo o mundo como unha gran lingua franca. Tamén pode ver reducida a súa área e o número dos seus falantes, ata desaparecer. Actualmente fálanse unhas seis mil linguas diferentes, das que cada mes desaparecen dúas por falecemento dos seus derradeiros falantes. Tanto a extensión como a redución do uso dunha lingua dependen de múltiples factores demográficos, económicos, comunicacionais e de prestixio. Ás veces tamén depende de conquistas militares, de limpezas étnicas ou de políticas de imposición ou “normalización” lingüística. A futura evolución das linguas

(como a evolución da cultura e da historia, en xeral) é imprevisible. O único seguro é que as linguas nunca fican quietas, e que o dinamismo e o cambio son inevitables.

En ausencia de coacción e interferencia política, a implantación das linguas no mundo vai variando constantemente. Uns grupos lingüísticos teñen máis nenos ca outros. Certos grupos emigran a novas zonas. Algúns seres humanos cambian de domicilio por razóns de traballo, estudo ou clima. Falantes dunha lingua casan con falantes doutra. País preocupados polo futuro dos seus pícaros deciden transmitirles non a súa propia lingua nativa, senón outra que eles consideran que lles será máis útil no seu desenvolvemento profesional, ou as dúas. Unha lingua ponse de moda, e moita xente decide aprendela e usala, como pasou co francés no século XVIII, cando mesmo se chegou a falar habitualmente nas cortes de Berlín e San Petersburgo. Outros aférranse á súa lingua nativa e transmítiena con paixón, concedéndolle un gran valor sentimental e simbólico. En calquera caso, mentres se respecten as decisións lingüísticas voluntarias dos individuos, a correlación entre as linguas irá variando en función dos variables intereses e preferencias dos seus falantes.

As linguas son vehículos alternativos de comunicación, ofrecidos no mercado cultural e sometidos á competición doutras linguas. É natural que no libre xogo da elección unhas linguas incrementen a súa cota de mercado (a súa presenza e uso) e outras a reduzan, que unhas linguas sexan favorecidas polos falantes máis ca outras. As linguas non teñen por que ser distintas nisto aos programas de aplicación para computadoras, as modas do vestido ou as terapias médicas. Só unha ditadura podería frear (e só a curto prazo) a evolución inevitable da distribución das linguas no mundo.

6. Erro categorial

Cada concepto ten o seu ámbito de aplicabilidade, dentro do cal ten sentido afirmalo ou negalo. O concepto de divisible por tres é aplicable aos números, pero non ás cores. Dun número (por exemplo, do 6 ou do 7) podemos dicir con sentido que é divisible por tres, e esa afirmación pode ser verdadeira (no caso do 6) ou falsa (no do 7). Pero dicir que a cor amarela é divisible por tres non é verdadeiro nin falso; carece de sentido. A cor amarela non é unha das cousas das que se pode afirmar ou negar a divisibilidade por tres. Tampouco ten sentido atribuír cores a números, ou contidos culturais (residentes en cerebros) a entidades descerebradas como o territorio, a nación, a Comunidade Autónoma ou o Estado. Dicir que un territorio ou unha nación teñen lingua ou relixión é un absurdo semántico, un erro categorial. O erro categorial consiste, precisamente, en confundir as categorías, en usar un concepto fóra do seu campo de aplicación, en traspasar as fronteiras do sentido e caer no absurdo.

Atribuír a un sistema enteiro propiedades dos seus compoñentes, ou á inversa, é incorrer en erro categorial. En efecto, non hai que confundir as propiedades do todo coas dos compoñentes ou elementos que o integran. Así, un sistema termodinámico (por exemplo, un gas nun recipiente) é un todo constituído por moléculas individuais. O sistema termodinámico, como todo, ten propiedades, tales como a temperatura ou a presión, das que carecen as moléculas individuais que o compoñen. A mecánica estatística ensínanos a ver as propiedades do sistema como resultantes da actividade das súas moléculas. Así, a temperatura é a enerxía cinética media, e a presión depende do choque das moléculas contra as paredes do recipiente. As moléculas teñen propiedades (como a velocidade) que o sistema non ten. Un país ten propiedades (poboación, renda per cápita ou fronteiras políticas) que os seus habitantes non teñen. E os habitantes teñen propiedades (como o sexo, o peso, a lingua ou a relixión) das que carecen os países.

As primeiras relacións cognitivas e afectivas do cativo son sempre relacións persoais: coa súa nai que o aleita e o coida, cos parentes que o collen nos brazos e lle falan, logo cos compañeiros de xogo,

etc. Aos cativos cústalles comprender o inanimado e o abstracto. Só máis tarde, tras un longo proceso de maduración intelectual, empezan a comprender que moitas cousas do mundo e moitos obxectos do noso pensamento non son persoas, senón cousas inanimadas (cadeiras, galaxias) ou abstraccións (xogos, institucións, números). Pero a tendencia animista ou a personalización pode permanecer soterradamente en nós como unha tendencia residual, espontánea e cargada de emotividade. O animismo (ou personalización do inanimado e impersoal) aplícase tanto ás forzas da natureza (tratadas como deuses) coma ás abstraccións sociais (tratadas como persoas, como os nacionalistas fan coas nacións). Por iso as ideas relixiosas e nacionalistas, aínda que moi febles conceptualmente, baseadas como están en erros categoriais, son capaces de espertar fortes resonancias emotivas no animismo infantil que aínda permanece latente en nós.

Os contidos culturais están nos cerebros dos individuos, non nas abstraccións estatísticas que son os grupos sociais nin nas xeoloxías descerebradas que son os territorios. Por iso a única autonomía cultural real é a dos individuos, non a das colectividades ou os territorios. A única normalidade compatible coa liberdade e a racionalidade é aquela situación en que cada cidadán decide por si mesmo os contidos culturais que prefere e o Estado se limita a tomar nota diso, sen pretender manipular os cerebros mediante política cultural, relixiosa ou lingüística de ningún tipo. Isto é tan obvio como a nudez do emperador da fábula.

A lingua é un atributo da persoa, non do territorio. Cando a persoa se move, leva a súa lingua consigo. O normal (en ausencia de coacción) é que nun territorio convivan diversas linguas. Se a poboación non se axusta ao ideal lingüístico do Estado ou da Comunidade Autónoma, son o Estado ou a comunidade os que deben cambiar, e non a poboación. Non é necesario que os políticos ou os burócratas decidan qué relixión deben ter ou qué lingua deben aprender ou falar os cidadáns. Cada cidadán pode decidilo por si mesmo, en función dos seus intereses, gustos e preferencias.

John Edwards e outros teñen subliñado a diferenza entre a función comunicativa e a función simbólica da lingua. **“A distinción básica é entre a lingua entendida como habitualmente se fai, é dicir, como un instrumento de comunicación, e a lingua como un emblema de grupo, como un símbolo, como un punto de reunión”.**¹ Moitos grupos étnicos de emigrantes a Estados Unidos conservan a súa lingua orixinaria como símbolo ou emblema co que se identifican, mesmo despois de que deixaron de falala durante varias xeracións. Nestes casos a lingua xa non funciona como linguaxe, senón como bandeira.

7. Liberdade de lingua

O ideal e principio regulativo da liberdade é unha consecuencia inmediata do recoñecemento da autonomía de cada ser humano.

O principio da liberdade aplícase (como se di en xerga informática) por defecto, é dicir, sempre, agás cando se dean circunstancias extraordinarias que requiran a súa limitación. Se cada automobilista circula polo lado da calzada que quixese, produciríanse moitos accidentes e o tráfico colapsaríase. Por iso hai que limitar a liberdade de tránsito, determinando un sentido de circulación obrigatorio para todos. En democracia, ese sentido decidirase por maioría, noutros réximes determinarao a autoridade que corresponda, por exemplo, o monarca. A liberdade propia non pode conculcar a liberdade dos demais. Precisamente, a principal misión do Estado é protexernos das potenciais agresións dos demais. Un non pode matar ou secuestrar o seu veciño. Outros límites á liberdade veñen do respec-

¹ John Edwards: *Language, Society and Identity*, Oxford: Blackwell, 1985, p. 17 e ss.

to ao ámbito de todos. Nestes e outros casos parecidos é posible ofrecer xustificacións obxectivas da limitación da liberdade (ou, segundo Locke, máis ben da libertinaxe ou *lincense*).

O principio xenérico da liberdade artículase nunha serie de liberdades, que dan lugar a outros tantos dereitos humanos. As diversas constitucións políticas e declaracións de dereitos incorporan en maior ou menor medida o principio da liberdade, dando forza legal ao recoñecemento de certas liberdades. Unhas liberdades son de tipo máis político, como a liberdade de reunión, de asociación ou de viaxe. Outras son máis culturais, como a liberdade de vestido, de gastronomía, de costumes, de relixión ou de pensamento. Un lugar central ocúpao a liberdade de expresión, que inclúe a liberdade de creación artística, a liberdade de prensa, a liberdade de opinión e a liberdade de lingua. A liberdade de expresión abrangue tanto o contido do que queiramos dicir como a forma de dicilo, incluíndo a lingua en que o digamos. Aquí só consideraremos a liberdade de lingua e os dereitos lingüísticos.

A liberdade de lingua é a liberdade que ten (ou debería ter) calquera ser humano de falar e usar a lingua que queira, de educar os seus fillos na lingua que desexe, e de ofrecer ou adquirir os bens e servizos de contido lingüístico na lingua que el elixa. O máis frecuente é que un prefira usar a súa lingua materna para todas esas funcións, pero a liberdade de lingua abrangue tamén a liberdade de cambiar de lingua cando un o considere oportuno.

A relatividade e subxectividade de moitos valores e preferencias humanas exige a neutralidade do poder público respecto a eles, limitándose a tomar nota da vontade de cada cidadán. Precisamente o feito de que todas as linguas sexan intrinsecamente equivalentes exclúe calquera xustificación racional dunha preferencia estatal por unha ou outra lingua. A liberdade de lingua dos cidadáns non require nin admite limitación ningunha.

A liberdade de lingua é unha liberdade fundamental e un dereito humano universal. Cada ser humano ten dereito a falar, usar e educar os seus fillos na lingua que el desexe. Aristóteles definiu o ser humano como o animal con linguaxe. Os dereitos lingüísticos son parte esencial da autonomía deste animal locuaz.

8. “Normalización” lingüística

Aínda que hoxe en día a maioría dos políticos renunciaron á “normalización” relixiosa dos seus países ou rexións e admiten que cada cidadán elixa a súa propia fe, moitos políticos nacionalistas seguen aferrados á igualmente absurda noción de que a lingua é asunto do Estado (ou da Comunidade Autónoma) e non do individuo, o cal é causa de incontables conflitos e sufrimentos innecesarios, ademais de fonte de gastos innecesarios, pseudoproblemas e esforzos baldíos.

A lingua é un atributo da persoa, non do grupo social, e reside no cerebro, non no territorio. O normal (en ausencia de coacción) é que nun territorio convivan diversas linguas, ningunha das cales é máis nin menos propia ca outra. Tamén nun cerebro humano conviven con frecuencia diversas linguas, aínda que neste caso unha delas é a materna, que se distingue, mesmo pola súa situación, das outras. Certas hemorragias cerebrais que borran a lingua aprendida deixan intacta a materna.

Os totalitarios lingüísticos parten do erro categorial de atribuír unha lingua a unha entidade social abstracta, como a presunta nación; toman como premisa suplementaria a idea de que a nación está unida a certo territorio; e acaban considerando “anormal” que a poboación dese territorio non incorpore os contidos lingüísticos da nación. Por tanto, a situación “anormal” debe ser normalizada. Normalización da lingua da nación significa, neste contexto, imposición da lingua dos nacionalistas a todos os habitantes dese territorio, con independencia da súa vontade.

A confusión conceptual e os erros categoriais típicos do nacionalismo, a aplicación do principio de territorialidade e o desprezo pola liberdade de lingua combínanse en moitos lugares para pisar os dereitos lingüísticos dos cidadáns. Este tipo de política, ademais de moralmente desprezable, carece de viabilidade futura. Todos os novos desenvolvementos tecnolóxicos anuncian un mundo aberto e sen fronteiras, en que os movementos de ideas e palabras e de persoas serán imparables. O principio de territorialidade, que xa é obsoleto, será completamente inaplicable. Unha das materias pendentes do pensamento político contemporáneo consiste en deseñar un sistema político compatible con esa nova mobilidade e apertura, un sistema que respecte a liberdade de todos os seres humanos.

A natureza humana conferiunos a capacidade da linguaxe. O progreso político levounos a postular a liberdade de expresión. Esta liberdade inclúe o dereito a dicir o que queiramos na lingua que en cada momento prefiramos, e a usar a lingua que elixamos na educación dos nosos fillos. Nun país libre, e nun mundo libre, non haberá linguas oficiais, nin linguas fomentadas, nin linguas discriminadas, aínda que, naturalmente, as linguas que máis vantaxes ofrezan ao cidadán lograrán unha porción maior do mercado cultural. A evolución lingüística será, entón, o mero resultante estatístico de moitas decisións individuais libres, e non dunha imposición política. Só cando isto se consiga poderemos falar de normalización lingüística do mundo.

9. Política lingüística

Desde a Revolución Francesa e o xurdimento do nacionalismo, os estados e as administracións públicas de diversos niveis estenderon as súas pretensións totalitarias ao campo da lingua. Apoiándose no control da educación e en todo tipo de prohibicións e imposicións, trataron de moldear os hábitos da poboación mediante políticas lingüísticas autoritarias. As políticas lingüísticas baséanse no intento de homoxeneizar culturalmente a sociedade, sacrificando os intereses e desexos dos cidadáns en beneficio da presunta identidade cultural nacional, que incluíría a lingua identitaria, nacional ou “propia”. Pero só os cidadáns individuais teñen lingua ou linguas; e só o idiolecto (ou realización da lingua no cerebro dun falante) ten realidade lingüística. O resto é mitoloxía.

A política lingüística consciente iníciase coa Revolución Francesa, que impuxo o francés sobre as outras linguas e dialectos de Francia. Como declarou Bertrand Barère (1755-1841) na Convención: “A superstición fala bretón, o odio da República fala alemán, a contrarrevolución fala italiano e o fanatismo fala vasco. Destruamos estes instrumentos daniños do erro... Cidadáns, a lingua dun pobo libre ha de ser unha e a mesma para todos”. O abade Grégoire realizou en 1793 unha grande enquisa para coñecer a situación das variedades lingüísticas do país, e concluíu o seu informe coa “necesidade de aniquilar os *patois* e de universalizar o uso da lingua francesa... Para fundir a todos os cidadáns na masa nacional precísase a identidade de linguaxe”.

De feito, un país necesita tan pouco unha lingua oficial como unha relixión oficial. A Constitución norteamericana non menciona ningunha lingua oficial. As papeletas de voto en California están impresas en 30 linguas. E as placas das rúas de Nova Orleans son trilingües (en inglés, español e francés), fronte ao empobrecedor monolingüismo das de Barcelona, por exemplo. Pero o crecente pluralismo lingüístico alarma os patrioteiros americanos, que conseguiron proclamar o inglés como lingua oficial dalgún que outro Estado, nun intento tan fútil como inxusto de frear o inevitable. Tampouco a innecesaria proclamación do español como única lingua oficial de Puerto Rico ten xustificación racional de ningún tipo.

Esta idea de “normalización” como homoxeneización foi axiña adoptada polos nacionalistas de toda laia, para desgraza dos falantes doutras linguas, como os 30 millóns de kurdos. O líder turco Kemal

Ataturk non só non lles concedeu aos kurdos (para el, “turcos da montaña”) a autonomía prevista no tratado de 1920, senón que catro anos máis tarde lles prohibiu o ensino en kurdo e o uso público da súa lingua. De feito, a lingua kurda estivo prohibida en Turquía ata a Guerra do Golfo, e aínda continúa en gran parte prohibida no ensino e os medios de comunicación. O calvario dos kurdos (que son sunitas) no Irán dos aiatolás xiftas ou no Iraq de Saddam Hussein non foi precisamente menor. De todos os xeitos, se o partido kurdo clandestino PKK chegase algún día ao poder, é probable que pretendese assimilar lingüísticamente ou expulsar os turcos establecidos no seu territorio. Non hai razóns para esperar que o Kurdistan dos guerrilleiros fose máis liberal que a Turquía kemalista. Con todo, aínda peor sorte que os kurdos tiveron os armenios en Turquía, dos que máis de medio millón foron masacrados ao final da Primeira Guerra Mundial polo exército ás ordes dos “novos turcos”, que acababan de descubrir o nacionalismo.

Aínda que un país non teña unha lingua oficial, os políticos nacionalistas empéñanse en declarar oficial a súa lingua favorita, mesmo ao custo dunha guerra civil, como aconteceu en Sri Lanka. En 1956 o partido da unidade nacional gañou as eleccións co slogan *Sinhala only* (só cingalés). Pouco despois, Bandaranaike declarou o cingalés como única lingua oficial, provocando así a rebelión dos támiles do norte, que falaban tAMIL e inglés, pero non cingalés, co que se lles pechaba o paso ás prebendas e sinecuras da Administración. Do 50 por 100 das prazas de funcionarios que os támiles ocupaban en 1956 pasaron ao 5 por 100 en 1970. Esta foi a orixe da sanguenta guerra civil que aínda continúa.

Durante a Gran Revolución Cultural Proletaria (1966-1975) desencadeada en China por Mao Zedong (1893-1976), millóns de chineses (incluíndo moitísimos escolares, pois as escolas foron pechadas) foron acusados do crime “burgués” de coñecer algunha lingua estranxeira. Foron enviados a “campos de reeducación” (ou, máis ben, de concentración e exterminio) en zonas frías, inhóspitas e remotas, onde morrían de fame e enfermidade ou, como mínimo, queimaban a súa xuventude e toda posibilidade de instrución. Aínda máis drástico, se cabe, foi o caso da Kampuchea de Pol Pot, que condenaba directamente con pena de morte o coñecemento de linguas estranxeiras. No extremo oposto sitúase Singapur. Poboada por un 70 por 100 de chineses, un 15 por 100 de malaios e un 10 por 100 de indios, o goberno de Singapur renunciou a ter unha política lingüística propia e optou por deixar que cada cidadán use a lingua que queira, mesmo no campo da educación. Os pais poden elixir entre enviar os seus fillos a escolas onde o ensino se imparte todo en chinés, ou en malaio, ou en tAMIL, ou en inglés, ou en calquera mestura ou combinación de linguas. De feito, a maioría dos pais foise decantando polas escolas en inglés, que agora son as predominantes (por decisión dos pais, non do Estado). Non fai falta recordar que mentres a Kampuchea de Pol Pot se afundiou na miseria e o caos, Singapur se converteu nun emporio tecnolóxico e financeiro de primeira orde.

10. O suxeito dos dereitos lingüísticos

O dereito humano á liberdade de lingua artículase nunha serie de versións parciais: os dereitos lingüísticos das minorías étnicas, os dereitos lingüísticos dos estranxeiros e os inmigrantes, o dereito dos pais á educación dos seus fillos na lingua que eles elixan, que non ten por que ser a súa propia nin a do país (mentres iso resulte viable sen incremento significativamente do gasto público), o dereito dos empresarios a desenvolver a súa actividade económica e a etiquetar os seus produtos e locais na lingua e do modo que prefiran e, sobre todo, o dereito de cada cidadán individual á libre elección de lingua en todo momento e lugar, o que inclúe o dereito a cambiar de lingua sempre que queira, por gusto, por conveniencia ou utilidade, e mesmo por simple capricho, sen necesidade de pedir permiso nin dar explicacións. (Desde logo, estes dereitos son formais e non inclúen a existencia a recibir axudas nin subvencións dos demais). Todos estes dereitos atópanse realizados nese grande ámbito

de liberdade que é a internet. Ningún destes dereitos adoita estar recoñecido nese grande ámbito de non liberdade que con frecuencia é o sistema educativo, mangoneado polos políticos ou os xerarcas relixiosos a capricho dos seus prexuízos e ideoloxías.

Os ordenamentos xurídicos que, cometendo un erro categorial, conceden dereitos lingüísticos aos territorios, baséanse no chamado principio de territorialidade, que como tal se opón ao principio de personalidade, que recoñece que só as persoas (os seres humanos individuais) son suxeitos posibles de dereitos lingüísticos. Na concepción individualista ou personalista, o individuo ten sempre os mesmos dereitos lingüísticos e, cando viaxa, lévaos consigo (na mochila, por así dicir). Na concepción territorialista, o individuo perde os seus dereitos lingüísticos en canto cruza certa fronteira ou abandona certo territorio, ou mesmo, sen abandonalo, cando o Goberno do territorio en que vive decide impoñer unha política lingüística distinta. A concepción territorialista fai dos cidadáns servos da gleba en sentido medieval: a súa sorte e os seus dereitos van ligados á terriña. O principio de personalidade é a base da lexislación liberal e tolerante de Singapura, Finlandia e Bruxelas, por exemplo. Non obstante, o principio de territorialidade serve de base á lexislación lingüística totalitaria doutros países e territorios, como Bélxica (fóra de Bruxelas), Turquía, Quebec e Cataluña.

O principio de territorialidade é un intento de fixar e conxelar a actual situación dunha vez por todas, de deter definitivamente o tren da evolución histórica. Este principio territorial trata de parar o tempo, a evolución e a historia, o cal, co tempo, é imposible. Aínda que a fronteira lingüística pase hoxe por aquí, nada garante que siga pasando por aquí mañá. As pautas diferenciais de crecemento demográfico e de migración, así como a adopción doutra lingua por certos individuos, todo conduce ao cambio.

Para recapitular, e aínda que resulte embarazoso ter que facelo, convén recordar as seguintes obviedades: (1) A liberdade de lingua non é a liberdade que ten a lingua de elixir os seus falantes, senón a liberdade que teñen os falantes de elixir a súa lingua (cada un a súa, non a do veciño). (2) A liberdade de lingua non é a liberdade que ten un territorio ou un país de elixir a lingua dos seus habitantes, senón a liberdade que ten cada habitante do territorio ou país de elixir a lingua que el queira. (3) Os dereitos lingüísticos non son dereitos das linguas sobre os cidadáns, senón dereitos dos cidadáns sobre as linguas. (4) Os dereitos lingüísticos non son dereitos dos territorios ou dos países sobre as linguas dos seus habitantes, senón dereitos dos habitantes deses territorios ou países a usar as linguas que cada un deles prefira. Os totalitarios lingüísticos con frecuencia esquecen estas trivialidades, caendo no erro categorial.

11. O caso de Bélxica

En Bélxica o principio de territorialidade impúxose con implacable fanatismo. Desde a independencia de Bélxica en 1830 ata 1963, a práctica lingüística evolucionou desde unha liberdade case total ata unha regulación asfixiante².

Aínda que en 1898 se proclamara o bilingüismo oficial en francés e flamengo (unha variedade do holandés) de Bélxica, en 1932 ese bilingüismo de Estado foi substituído polo monolingüismo rexional e municipal. A lingua da Administración e da escola sería a da maioría dos habitantes de cada rexión e municipio. A fronteira lingüística non se fixaba dunha vez por todas, senón que sería variable en función dos novos censos. Un problema técnico xurdía cos cidadáns que declaraban que eran bilingües: ¿que facer con eles? Ademais, aos flamenguistas preocupáballes o avance do francés nos municipios próximos a Bruxelas, e exixían unha fixación definitiva da fronteira lingüística, que xa

² K. McRae: *Belgium*. Waterloo, Ontario: Wilfrid Laurier, 1986.

non puidese cambiarse nunca, aínda que no futuro cambiasen as porcentaxes dos falantes. A fronteira lingüística fixouse en 1962. Afectou mesmo a famosa Universidade de Lovaina (Louvain/Leuven), que levaba moitos séculos de fecundo bilingüismo (ou mesmo trilingüismo, contando o latín). Lovaina (Louvain/Leuven) quedaba dentro da rexión flamenga. Os universitarios francófonos tiveron que abandonala, trasladándose 30 quilómetros ao sur, onde houbo que construír, con grande investimento innecesario, unha nova cidade e unha nova universidade, Louvain-la-Neuve. Esta escisión provocou situacións esperpénticas, como a división dos fondos bibliográficos entre dúas bibliotecas distintas, unha francófona e outra flamencófona, conforme criterios rixidamente simétricos. A maioría das enciclopedias deixaron de ser utilizables, pois os volumes de certas letras foron parar a unha biblioteca e os das letras restantes, á outra. A acritude e o resentimento xerados tardaron varias décadas en cicatrizar e distraeron os académicos do seu traballo. A calidade e prestixio da universidade escindida diminuíu drasticamente. A traumática separación provocou unha crise de Goberno e eleccións anticipadas.

O van intento belga de fixar e conxelar a actual situación dunha vez por todas deu lugar a situacións como a creada arredor de Fourons³. Na comuna belga de Fourons ou Voeren (de 4.200 habitantes), na fronteira con Holanda, en 1846 o 90 por 100 da poboación falaba holandés (en realidade, *Plattdeutsch*, unha lingua intermedia entre o alemán e o holandés); en 1930, o 76 por 100; en 1947, xa só o 40 por 100. De todos os xeitos, en 1962 a comuna foi oficialmente transferida da provincia de Liège á de Limburgo (coa que non é adxacente) e incluída na rexión flamenga, como tradicionalmente flamencófona. A pesar dos investimentos da rexión flamenga en escolas e actividades culturais en holandés, e da actividade dos vándalos vidos de Flandres para acosar os francófonos, estes últimos gañaron as eleccións. En 1982 elixiron como alcalde un francófono vido de fóra (José Happart), que non falaba holandés e que pretendía administrar o concello en francés. As autoridades provinciais destituírono, e o Consello de Estado deulle a razón, pois o holandés debía ser a lingua oficial. Os cidadáns de Fourons reelixírono cinco veces seguidas, e outras cinco as autoridades superiores obrigárono a dimitir. O escándalo chegou ao Goberno central, que dimitiu en 1986. De feito, a maior parte das crises de Goberno belgas débense aos conflitos lingüísticos.

Durante os anos setenta discutiuse e en 1980 promulgouse a revisión da Constitución belga, que deu lugar a un sistema retorcido e complicado. En particular, a lexislación lingüística está considerada como **“probablemente a máis pesada... do mundo”**⁴. Bélxica quedou dividida en tres comunidades lingüísticas (francesa, holandesa e alemá), cada unha co seu propio consello, que goberna todo o relativo á lingua, a cultura, a educación, a radio e a televisión, e a xuventude, e en tres rexións económicas (Flandres, Valonia e Bruxelas), cos seus consellos e gobernos, que se ocupan do demais. O Estado central mantén varias competencias. Posteriormente, o consello da comunidade lingüística flamenga e o da rexión económica flamenga fusionáronse, pero non os da francófona e a valona. A rexión de Bruxelas segue sen definir, pois moitos municipios da contorna de Bruxelas teñen xa máis residentes francófonos ca flamengos, e o tema é demasiado delicado para poder ser sequera formulado no enrarecido clima político belga.

En Flandres o holandés é a única lingua oficial e en Valonia é o francés. A cidade de Bruxelas ten un estatuto bilingüe. En seis municipios lindeiros con Bruxelas permítese dar facilidades aos francófonos. En Flandres a lingua das escolas é sempre o flamengo e está prohibido ensinar o francés antes dos 11 anos. Un francófono ou un estranxeiro que vive en territorio flamengo ou que se traslada alí non ten máis remedio ca enviar os seus fillos a un colexio en holandés. En 1990, unha organización privada tomou a iniciativa de promover o bilingüismo precoz, suxerindo que xa desde o xardín de infan-

³ Jean-William Lapiere: *Le pouvoir politique et les langues*. París: PUF, 1988, pp. 147-162.

⁴ B. Beardsmore: Bilingualism in Belgium, *Journal of multilingual and multicultural Development*, 1 (1980), p. 147.

cia usasen as dúas linguas, o que lles pareceu unha boa idea a moitos pais. Algunhas escolas prestáronse a ensaialo, pero tiveron que desistir ante a desautorización do ministro flamengo de Educación e a protesta da prensa nacionalista flamenga, que recordaron que a lexislación prohibe ensinar francés antes dos 11 anos. En Valonia a situación é coma en Flandres, pero ao revés: o francés imponse, reprímese o flamengo. De feito, en Valonia falábanse tradicionalmente oito dialectos *walones* distintos, que foron prohibidos por Napoleón, que foi quen impuxo o francés oficial tras conquistar o país a principios do século XIX. Estes dialectos case desapareceron, o mesmo que os flamengos. Tamén hai unha zona xermanófono, pero é moi pequena e apenas conta con 50.000 habitantes. A ríxida aplicación do principio de territorialidade asegurou a absoluta vixencia do flamengo como única lingua oficial en Flandres e reduciu a influencia do francés⁵. Non logrou definir os límites da rexión de Bruxelas máis alá da cidade e fracasou no axuste da fronteira lingüística aos cambios demográficos, causou desgustos e frustracións a moitos cidadáns pacíficos e inocentes, disuadiu o bilingüismo e freou o desenvolvemento cultural aberto e atizou a separación e o odio entre as dúas comunidades.

Só en Bruxelas hai liberdade de lingua, pois a presenza de organismos internacionais, como a Unión Europea ou a OTAN, con empregados vidos de múltiples países, impide a implementación dunha política lingüística totalitaria ao estilo da practicada en Flandres ou Valonia. Lingüisticamente considerada, Bruxelas é como unha illa liberal no medio dun océano totalitario, o único sitio de Bélxica onde os cidadáns poden elixir qué radio queren escoitar ou en qué lingua queren que se eduquen os seus fillos.

12. O caso de Irlanda

Ata o século XVII a maioría dos irlandeses falaba unha lingua céltica, chamada indistintamente gaélico ou irlandés. A partir de 1600 a porcentaxe de monolingües en gaélico foi descendendo continuamente, ata chegar ao dous por cento actual. O movemento romántico nacionalista que sacudiu toda Europa na segunda metade do século XIX conduciu en Irlanda a diversos intentos de frear o declive do gaélico e de convertelo de novo na lingua nacional de uso corrente en Irlanda. En 1893 creouse, con ese fin, a Liga Gaélica (*Conradh na Gaeilge*).

En 1921 Irlanda converteuse nun Estado independente. Moitos dos membros da Liga Gaélica pasaron a ser líderes políticos do novo Estado. Corkery comentou que **“por primeira vez a lingua irlandesa ten un Estado detrás dela”**. O irlandés foi declarado lingua nacional e primeira lingua oficial, e foi introducido nas escolas e na universidade. Os nacionalistas resaltaban ao máximo a importancia do irlandés e trataban de o impoñer sen contemplacións. O líder nacionalista Eamon de Varela opinaba que “Irlanda coa súa lingua e sen liberdade é preferible a Irlanda con liberdade e sen a súa lingua”.

Timothy Corcaran levaba a voz cantante na organización da educación nacional. O seu nacionalismo fanático e inxenuo facíao abominar da lingua inglesa, que el vía como transmisora do pensamento inglés, “repelentemente materialista” e allea aos valores irlandeses. O gaélico converteuse en materia obrigatoria en todas as escolas. Ademais, os primeiros cursos da escola primaria daríanse exclusivamente en gaélico que era unha lingua incomprendible para a gran maioría dos alumnos. Posteriormente, esta inmersión lingüística foi suprimida e os cursos integramente en irlandés foron abolidos. Aínda que, a custa dun enorme esforzo e dun gran dispendio de tempo e diñeiro, se conseguiu que a maioría dos alumnos teñan certo coñecemento do gaélico como segunda lingua, moi poucos a adoptaron como lingua de uso. Nas cidades de Irlanda fálase só o inglés. Mesmo na Irlanda

⁵ Pete van de Craen: *El papel de la legislación lingüística o la regulación del pluralismo lingüístico en Bélgica*, p. 72. En Bastardax e Boix: *¿Un Estado, una lengua?*, Barcelona: Octaedro, 1994.

máis profunda –o *Gaeltacht*– a maioría dos pais prefiren que os seus fillos se eduquen en inglés, para desespero dos nacionalistas impenitentes. Ata 1974 o dominio do irlandés era condición imprescindible para ser funcionario, aínda que desde esa data xa non o é. O Estado imprime os seus documentos tamén en irlandés e promove a edición e a radio e a televisión en gaélico mediante todo tipo de axudas, subvencións e facilidades, aínda que nada disto puido compensar as obvias vantaxes do inglés. O inglés non é só a lingua cotiá e dos negocios, senón o vehículo de toda a gran literatura irlandesa dos últimos cen anos, que recibiu catro premios Nobel e contou con escritores da altura de Oscar Wilde, William Yeats, Bernard Shaw, James Joyce, Samuel Beckett e Seamus Heaney. Os grandes escritores de Irlanda escribiron todos en inglés. Samuel Becket escribiu tamén en francés. Ningún escribiu en gaélico.

O gaélico, xunto co catolicismo, foron os dous puntos de referencia emblemáticos da identidade nacional irlandesa. Pero a pesar de todos os esforzos por promover o gaélico e do decidido apoio que o Estado independente lle prestou, o seu declive foi imparable. De todos os xeitos, o gaélico segue a conservar un alto valor simbólico para os irlandeses. Aínda que hai tempo que xa non o falan, moitos séguense identificando simbolicamente con el, como algo unicamente propio dos irlandeses, unha herdanza común que contribúe a separar a tribo irlandesa dos demais pobos.

13. O caso de Alxeria

En Alxeria o Estado laico, mangoneado polos militares, pretendeu lexitimarse ante os fundamentalistas relixiosos impoñendo a arabización lingüística do país. Os que pagaron as consecuencias foron os profesionais modernizados das cidades, que prefiren o francés, e os millóns de bérberes do interior, que teñen a súa lingua propia.

Arredor do 40% da poboación de Alxeria é bérber. Os bérberes son os descendentes dos poboadores do Magreb anteriores á conquista árabe do século VII, que trouxo a relixión islámica e a lingua árabe. Aínda hoxe hai alxerianos que non falan nin unha palabra de árabe e só coñecen o *tamazight*, o idioma bérber (en realidade, varios idiomas ou dialectos). Os cabilas (habitantes da Cabilia) son bérberes. Os dous partidos políticos máis opostos ao fundamentalismo islámico en Alxeria son maioritariamente cabilas: a Fronte das Forzas Socialistas e a Unión pola Cultura e a Democracia (RCD). Propugnan unha Alxeria democrática e laica, que recoñeza a lingua e cultura bérber (*tamazight*). O popular cantante cabila Lunes Matub declarou en abril de 1994 a un semanario cabila: “Non son árabe e non son musulmán”, o que provocou a furia do Goberno e dos fundamentalistas, que poucos meses despois o secuestraron. Varios escritores e cantantes cabilas foron sendo asasinados desde hai anos. O FLN, na práctica o partido único desde a independencia, sempre se negou a recoñecer na Constitución a liberdade de lingua e, en especial, ignorou a lingua bérber (*tamazight*), a pesar de que a falen millóns de alxerianos.

Tamén os numerosos profesionais e intelectuais francófonos das cidades viron negados os seus dereitos lingüísticos en nome da política lingüística de arabización forzosa. O Goberno alxeriano xa fora desterrando o francés do ensino primario e secundario, en contra dos desexos de moitos pais, alumnos e profesores. Non obstante, o francés continuaba sendo utilizado na rúa, na Administración e na universidade. En decembro de 1990 o Parlamento de Alxeria aprobou unha lei para erradicar o francés da Administración pública, da universidade e de todos os ámbitos. Por exemplo, os que escriban documentos nunha lingua que non sexa a árabe serán castigados co peche dos seus negocios ou con multa, e prohibese a importación de ordenadores, fax e outras máquinas que carezan de escritura árabe.

Esta política de arabización forzosa débese ao celo do FLN para mostrarse máis arabista que a FIS (Fronte Islámica de Salvación). Este celo xa impuxo o *chador* ou veo e a segregación por sexos das escolas mixtas. A política lingüística oficial (na que coinciden os militares do FLN co clero musulmán e a oposición islamista) consiste en promover a arabización total e a marxinação do francés e do bérber. Os militares e os ulemas alxerianos desprezan a liberdade en xeral, e a lingüística e relixiosa en particular. Decidiron que Alxeria, ela, é islámica e de lingua árabe, polo que resulta anormal que moitos cidadáns prefiran usar o francés ou o bérber. Esa “anormalidade” require “normalización”. En efecto, non son os cidadáns os que teñen dereitos, senón Alxeria, a patria, a que ten dereito a exixir que os seus habitantes falen árabe e sexan musulmáns.

Por desgraza, o caso de Alxeria non é ningunha excepción. Ao outro extremo do Mediterráneo, en Turquía, os falantes das 22 linguas distintas do turco ven sistematicamente pisados os seus dereitos lingüísticos. Esta situación atinxe especialmente os kurdos, que constitúen o maior pobo sen Estado do mundo. Como xa vimos, durante o século XX os kurdos foron oprimidos por turcos, iraquís e persas. Os máis de dez millóns de kurdos de Turquía falan unha lingua indoeuropea que non ten nada que ver co turco. Pero Kemal Atatürk –que era laico respecto ás relixións, pero relixioso en cuestión de linguas– decidiu que en Turquía, onde de feito se falan 23 linguas, non debería falarse máis que unha: o turco. A lingua turca, ela, tería o dereito a ser falada por todos os turcos, incluídos os kurdos, e a impedir a competición doutras linguas. Recentemente aboliuse unha lei de 1982 que prohibía formalmente o emprego do kurdo, pero segue vixente a limitación do kurdo nas escolas e na radio.

14. O caso de Quebec

O *Parti Québécois* (o partido nacionalista separatista da provincia canadense do Quebec), baixo a dirección de René Levesque, gañou as eleccións no Quebec en novembro de 1976. Inmediatamente centrou os seus esforzos na imposición do francés. Na primavera de 1977 o Goberno aprobou a lei 101, que foi promulgada en 1978, e que constitúe a base legal para a imposición do francés (para a “normalización lingüística”). Dous dos campos regulados eran a educación e os signos dos comercios. A lei 101 estableceu que só están autorizados a ir a escolas en inglés aqueles alumnos cuxos pais xa asistiron a escolas en inglés en Quebec. Todos os demais están obrigados a ir a escolas en francés, aínda que non queiran. Así, por exemplo, os emigrantes procedentes doutras provincias canadenses, ou de Estados Unidos ou da mesma Inglaterra, deben obrigatoriamente enviar os seus fillos a escolas francesas. Os emigrantes europeos ou asiáticos ou latinoamericanos adoitan ser xente que decidiu emigrar a Norteamérica, en xeral, e desexa que os seus fillos aprendan en inglés, non en francés, pero a lei impídellelo. Moitas empresas renunciaron a instalarse en Quebec por iso, aínda que ás veces o propio Goberno nacionalista de Quebec concedeu a algunhas (como a Bell Helicopter) o privilexio de que os fillos dos seus executivos puidesen esquivar a lei 101 e asistir a escolas inglesas, como o único xeito de que investisen en Quebec. Por outro lado, e aínda que as enquisas din que a maioría dos quebequeses francófonos (o 82 por 100 da poboación) querían que os seus fillos fosen bilingües en francés e inglés, o Goberno nacionalista de Quebec prohibiu que os fillos de francófonos asistisen a escolas en inglés; mesmo prohibiu que nas escolas francófonas se aprendese unha palabra de inglés durante os primeiros anos.

A lei 101 prohibe tamén que os comercios de Quebec coloquen letreiros en inglés no exterior dos seus establecementos. En 1988 o Tribunal Supremo de Canadá declarou inconstitucional tal disposición, pois atentaba contra a liberdade de expresión, pero o Goberno de Quebec negouse a aceptar a decisión da Corte Suprema, e respondeu permitindo que vándalos nacionalistas atacasen os poucos comercios que aínda tiñan letreiros en inglés. Esta actitude parafascista do Goberno de Quebec deulle moi mala fama no resto de Canadá. As enquisas dicían que a maioría dos quebequeses esta-

ban en contra desa prohibición. Finalmente, en 1993 o Goberno nacionalista levantou parcialmente a prohibición, permitindo que os letrados puidesen ser bilingües, pero sempre que as letras en francés tivesen o dobre de tamaño que en inglés.

Inicialmente, o obxectivo polo que se esforzaran os quebequeses francófonos era que todos os canadenses de lingua francesa, residisen onde residisen (aínda que fose en provincias maioritariamente anglófonas), tivesen a opción de educar os seus fillos en escolas francesas. Posteriormente, os nacionalistas quebequeses esqueceron o millón de canadenses francófonos que viven fóra do Quebec, e concentran os seus esforzos en impoñer a “normalización lingüística” na súa propia provincia, é dicir, en impoñer o francés a todos os habitantes do Quebec, mesmo aos moitos que prefiren o inglés ou outra lingua. Desde 1974, o Goberno de Quebec declarou o francés única lingua oficial da provincia, iniciando a política lingüística que tan negativos efectos tivo sobre o desenvolvemento cultural e económico da provincia. Esta política totalitaria foi atopando cada vez máis resistencia por parte da poboación, mesmo por parte dos propios francófonos, fartos de tanto fanatismo, que acabaron volveo as costas ao *Parti Québécois*. Este partido nacionalista, preponderante nas últimas décadas do século XX, empezou o século XXI perdendo todas as eleccións e pasando do 43 por 100 dos votos en 1998 ao 33 por 100 en 2003 e ao 28 por 100 en 2007.

Ás veces compárase o caso de Cataluña co de Quebec, aínda que son bastante distintos. En Cataluña a metade da poboación ten o español ou castelán como lingua materna, e a outra metade fala o catalán. Durante a ditadura de Franco a política lingüística oficial tendía a limitar o uso do catalán e impoñía aos nenos de lingua nativa catalá a inmersión lingüística en castelán. Os mestres progresistas da institución Rosa Sensat criticaban esta inmersión, aducindo con razón a conveniencia de educar os alumnos na súa lingua materna para facilitar a aprendizaxe escolar. Ao chegar a democracia, houbo un par de anos de relativa liberdade de lingua. Non obstante, unha vez que os nacionalistas se instalaram no poder, reivindicaron e obtiveron a competencia exclusiva en cuestións de educación e cultura, e empregárona en impoñer unha política lingüística totalitaria e parecida á de Franco, só que de signo contrario. Agora é aos nenos de lingua materna castelá aos que lles toca pasar polo aro da inmersión lingüística nunha lingua (a catalá) distinta da súa lingua materna desde o principio da escola. Mesmo os emigrantes latinoamericanos que pasan uns anos en Cataluña camiño de se reunir máis adiante coa súa familia en Miami son obrigados a pasar polo aro do exclusivismo catalanista, co que acaban non sabendo falar ben ningunha lingua. E o Goberno autónomo catalán intervénto constantemente na vida cultural, tratando por todos os medios de fomentar o uso do catalán e de frear o do castelán. A esta política franquista ao revés chámana “normalización lingüística”, coma se a liberdade fose algo anormal. Coma sempre, a súa xustificación ideolóxica baséase no erro categorial de supoñer que a patria, neste caso Cataluña, ten lingua e dereitos, en especial o dereito de impoñer a súa lingua propia aos habitantes do seu territorio, con independencia dos seus desexos.

4. DEREITO Á EDUCACIÓN, GARANTÍA DE COMPETENCIA LINGÜÍSTICA E CONTIDO DOS DEREITOS LINGÜÍSTICOS

Autora

Alba Nogueira López
Profesora Titular de Dereito Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela

1. Introducción

A riqueza que supón o coñecemento de dúas linguas desde os primeiros anos de vida vese reforzada no caso de territorios con lingua propia pola necesidade de garantir a aprendizaxe en igualdade das linguas cooficiais. Desta maneira, o ámbito educativo convértese nunha canle privilexiada de normalización lingüística e nun vehículo de igualdade dos cidadáns ao ter como obxectivo a plena competencia lingüística dos escolares nas dúas linguas.

Os poderes públicos teñen encomendada, nese marco, a consecución duns niveis de plena competencia lingüística nas linguas cooficiais como un obxectivo básico da educación para o que deben ser adoptadas medidas organizativas en relación cos currículos escolares e coa capacitación do profesorado que permitan acadar esa finalidade. Estamos, en consecuencia, tal e como puxo de relevo o Tribunal Constitucional, ante atribucións que emanan dos aspectos prestacionais do dereito á educación e non ante un ámbito no que se manifeste a liberdade lingüística dos cidadáns. A Administración educativa ha de poñer os medios para conseguir a capacitación lingüística dos estudantes –igual que os outros coñecementos e destrezas establecidos para cada etapa educativa– e só de forma moi residual, como se estudará, se manifestan neste ámbito dereitos de opción lingüística.

Podería, en suma, afirmarse que a obrigatoriedade do estudo das dúas linguas oficiais para o conxunto dos escolares nas etapas do ensino obrigatorio é unha consecuencia natural da súa oficialidade. Neste sentido expresábase MILIAN I MASSANA ao extraer da declaración de oficialidade dun idioma tres consecuencias: a adopción como lingua de relación dos cidadáns cos poderes públicos e, polo tanto, a súa plena validez xurídica; a obrigatoriedade do seu estudo no sistema educativo; e a imposibilidade de alegar o seu descoñecemento ou de usar unha lingua distinta cos poderes públicos¹. No contexto educativo, de feito, a xurisprudencia constitucional admite que a oficialidade dunha lingua e a necesidade de protección desta –é dicir, os aspectos colectivos dos dereitos lingüísticos– prevalecen sobre os dereitos individuais dos cidadáns cando menos durante o seu período de escolarización obrigatoria. Para garantir a oficialidade é preciso asegurar o seu coñecemento entre as novas xeracións. Esta consideración abre as portas á introdución das linguas nos currículos escolares como materia de estudo e como vehículo de comunicación sen que caiba alegar a existencia dun dereito de opción lingüística. Estas previsións non se limitan, ademais, a fixar unha mera recepción pasiva de coñecementos, senón que serán avaliados e constituirán un requisito imprescindible para a obtención das certificacións oficiais de superación dos distintos niveis escolares.

¹ MILIAN I MASSANA, “La regulación constitucional del multilingüismo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 4, n.º 10/1984, pp. 131-134.

Este estudo, tomando como referencia a regulación lingüística no ámbito educativo en Galicia, pretende facer un repaso da configuración do ensino no seu contido de garantía da oficialidade das linguas e da posición dos axentes que interveñen no proceso educativo: Administración, estudantes, profesorado.

2. O ensino como canle de normalización lingüística e garantía da aprendizaxe das linguas oficiais

O ensino do galego e en galego, igual que o das outras linguas declaradas oficiais polos seus respectivos estatutos de autonomía, establécese como obrigatorio pola Lei de normalización lingüística. Esta obrigatoriedade é unha garantía de que os estudantes coñezan, tanto no aspecto oral como na escrita, a lingua propia ao remate das etapas de escolarización obrigatoria.

A obrigatoriedade de aprendizaxe e de adquisición de competencia plena das dúas linguas oficiais constitúese nun obxectivo principal dos programas educativos². A normativa educativa tanto estatal como autonómica adopta previsións para facer efectivo este obxectivo mediante a fixación de horarios mínimos para as materias de lingua e, tamén, a través da regulación da lingua de comunicación como aspecto instrumental do ensino doutras materias.

Non forma, por tanto, parte do dereito á educación e á elección da educación que os pais e nais queiren para os seus fillos a posibilidade de excluír a aprendizaxe das linguas propias como reiteradamente ten afirmado a xurisprudencia do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional (STC 337/1994).

O estudo en galego doutras materias distintas da de lingua pretende garantir un coñecemento completo da lingua e acadar unha situación de igualdade do galego co castelán (art. 14.3 LNL).

Máis aínda, a regulación dos horarios escolares debe ir dirixido a conseguir esa finalidade de capacitación lingüística dos estudantes. O Tribunal Constitucional xa na Sentenza 88/1983 estableceu que “unha regulación dos horarios mínimos que non permita unha ensinanza eficaz de ambas as dúas linguas incumpiría o art. 3 da Constitución”. Deixábanse así abertas as portas a modelos de inmersión lingüística ou a modelos de convivencia lingüística, de maneira que serían as autoridades educativas as que debían fixalos coa premisa de que uns ou outros permitisen acadar o obxectivo de capacitación nas dúas linguas oficiais. En definitiva, non sería o obxectivo do sistema educativo buscar o equilibrio nas horas dedicadas a cada lingua, senón adaptar eses horarios ás necesidades específicas de capacitación requiridas por cada unha das linguas oficiais.

A regulación lingüística no ámbito do ensino ten, en consecuencia, un contido “finalista”. Será adecuada se consegue que os estudantes teñan plena competencia lingüística nas dúas linguas co fin de lograr a equiparación social das dúas linguas. Será inaxeitada se se percibe unha perda de falantes nas xeracións que saen do ensino obrigatorio e a falta de fluidez oral ou escrita.

² A LOE, Lei 2/2006, do 3 de maio, establéceo como un dos fins da educación e un obxectivo da educación: “Artigo 2. Fins.

1. O sistema educativo español orientarase á consecución dos seguintes fins:

(...) g) A formación no respecto e recoñecemento da pluralidade lingüística e cultural de España e da interculturalidade como un elemento enriquecedor da sociedade.

(...) j) A capacitación para a comunicación na lingua oficial e cooficial, se a houbese, e nunha ou máis linguas estranxeiras”.

“Artigo 17. Obxectivos da educación primaria.

A educación primaria contribuirá a desenvolver nos nenos e nenas as capacidades que lles permitan: e) Coñecer e utilizar de maneira apropiada a lingua castelá e, se a houbese, a lingua cooficial da Comunidade Autónoma e desenvolver hábitos de lectura”.

3. O contido dos dereitos lingüísticos dos estudantes na relación educativa e as competencias da Administración educativa para garantir a plena competencia nas dúas linguas oficiais

Tres elementos definen o contido dos dereitos lingüísticos na relación educativa segundo a reiterada xurisprudencia do Tribunal Constitucional.

En primeiro lugar, o sistema educativo é un axente primordial de normalización lingüística no que se debe dar cumprimento ao obxectivo de garantir o coñecemento e uso correcto das linguas cooficiais ao remate do período de escolarización. A relación entre Administración e alumnos é de “supremacía/suxeición especial”³, polo que non pode estenderse ao ámbito do ensino obrigatorio a doutrina do Tribunal Constitucional sobre o deber de coñecemento do galego. Antes ben ao contrario, este é un obxectivo central do sistema educativo, cunha compoñente pasiva –coñecemento– e unha activa –uso–. A fixación das linguas propias como linguas de comunicación entre alumnos e docentes en materias distintas á de idioma propio persegue, por tanto, conseguir ese obxectivo.

En segundo lugar, non existe un dereito de opción lingüística dos pais e nais derivado do dereito á educación do art. 27 da CE. Forma parte do contido prestacional e organizativo do dereito da educación configurar por parte da Administración educativa os currículos escolares de xeito que se garanta esa aprendizaxe eficaz das dúas linguas. A consecuencia desas facultades da Administración é que caben distintas opcións normativas sempre e cando se consiga o obxectivo último de competencia lingüística.

En terceiro lugar, a matización dos dereitos lingüísticos na relación educativa ten o seu límite ou contrapeso na existencia de certos mecanismos de atención a estudantes necesitados de atención específica por motivos lingüísticos. Poden ser estes, por exemplo, a integración progresiva para os estudantes procedentes de fóra do sistema educativo onde existe unha lingua propia a través regulación temporal da exención. Ou a previsión da Lei de normalización lingüística de Galicia de integración dos nenos e nenas de educación infantil na lingua materna –ou do contorno– e progresivamente a introdución da outra lingua. Ou, mesmamente, a marxe de apreciación de dificultades concretas nalgún estudante que deixa aos docentes o novo Decreto de ensino do galego ao establecer que o ensino das materias nas que o galego se utiliza como materia de comunicación se fará nesta lingua “con carácter xeral”.

3.1. As dúas compoñentes do dereito á educación: liberdade e contido prestacional. A determinación polos poderes públicos dos coñecementos lingüísticos como parte do contido prestacional e organizativo da educación

Así como noutros aspectos da educación se entende que o dereito á educación ampara marxes de elección dos pais e nais, o TC ten indicado que esta elección non se estende no ámbito da lingua. A STC 214/1989, do 21 de decembro, (FX3) establece: “non existiu lesión ningunha do **dereito á educación garantido polo art. 27 CE, pola moi simple razón de que ese dereito non inclúe, como contido necesario, o de opción lingüística** como o recorrente pretenden”.

O dereito á liberdade de elección no ámbito da educación non entra, por tanto, na materia lingüística. Esta formaría parte do contido prestacional e organizativo da educación que é competencia dos poderes públicos e que ten como obxectivo conseguir unha “aprendizaxe eficaz de ambas as linguas”

³ Sobre as relacións de especial suxeición, vid. GARCÍA MACHO, R., *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Ed. Tecnos, 1992; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las relaciones de sujeción especial*, Madrid, Civitas, 1994; LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*; Madrid, Civitas, 1994.

(STC 88/1983). Máis aínda, nesta mesma sentenza, o Tribunal Constitucional indica que “unha regulación dos horarios mínimos que non permita unha ensinanza eficaz de ambas as dúas linguas incumpriaría o art. 3 da Constitución”.

De forma máis extensa, a sentenza chave do Tribunal Constitucional en relación coa fixación de doutrina en materia de ensino das linguas propias, STC 337/1994, establece no seu Fundamento Xurídico 9: “Doutra parte, tamén desde a perspectiva do art. 27 CE ha de chegarse á conclusión de que nin o contido do dereito constitucional á educación recoñeceu no dito precepto nin tampouco, en particular dos seus apartados 2, 5 e 7 se desprende o dereito a recibir a ensinanza en só unha das dúas linguas cooficiais na Comunidade Autónoma, a elección dos interesados. O dereito de todos á educación, non cabe esquecelo, exerceuse no marco dun sistema educativo no que os poderes públicos –isto é, o Estado a través da lexislación básica e as comunidades autónomas no marco das súas competencias nesta materia– determinan os currículos dos distintos niveis, etapas, ciclos e graos de ensinanza, as ensinanzas mínimas e as concretas áreas ou materias obxecto de aprendizaxe, organizando así mesmo o seu desenvolvemento nos distintos centros docentes; polo que a educación constitúe, en termos xerais, unha actividade regrada. Deste modo, o dereito á educación que a Constitución garante non implica que a actividade prestacional dos poderes públicos nesta materia poida estar condicionada pola libre opción dos interesados da lingua docente. **E por iso os poderes públicos –o Estado e a Comunidade Autónoma– están facultados para determinar o emprego das dúas linguas que son cooficiais nunha Comunidade Autónoma como *linguas de comunicación na ensinanza*, de conformidade co repartimento competencial en materia de educación”.**

Queda claro que o TC non recoñece dereitos de opción lingüística que poidan condicionar as libres opcións normativo–organizativas que poidan adoptar tanto o Estado como as comunidades autónomas no ámbito competencial que lles é propio a cada unha delas. Máis aínda, mesmo cando as comunidades autónomas teñen establecidos varios modelos lingüísticos no seu ensino (ex. País Vasco, Valencia) que lles permita aos pais gozar dun dereito de elección entre os distintos modelos, o TC matiza ese dereito suxeitándoo ás posibilidades organizativas e orzamentarias da Administración e excluíndo que o exercicio do dereito de elección poida levar consigo compensacións económicas. Isto é, se os pais no exercicio do dereito de elección optan por un determinado modelo, a Administración non está obrigada a establecelo no centro de elección deses pais nin tampouco debe reembolsar os gastos (ex. desprazamento, comedor) que esta elección lles poida xerar aos pais⁴.

3.2. o ámbito educativo os menores están encadrados nunha relación de suxeición especial que matiza o dereito de elección dos seus pais e que non inclúe os dereitos lingüísticos

Un elemento que ten que terse presente ao falar do alcance dos dereitos lingüísticos na etapa de educación obrigatoria é que ao tratarse de nenos e nenas menores de idade serían os pais os que gozarían dalgúns dereitos de elección que, en todo caso, non entrarían no ámbito lingüístico.

Neste sentido, a STC195/1989 (FX3) afirma: “ningún dos múltiples apartados do art. 27 CE –nin o primeiro, ao recoñecer o dereito de todos á educación, nin o segundo ou o sétimo, nos que aparecen claramente mencionados os pais dos alumnos (...)- inclúe, como parte ou elemento do dereito

⁴ STC195/1989, do 27 de novembro, e STC 19/90, do 12 de febreiro, en relación con correspondentes recursos de amparo pola vulneración do dereito de igualdade en relación cos gastos suplementarios nos que incorrían os pais que optaban por enviar os seus fillos a un dos poucos centros con liña de valenciano pola distancia dos seus domicilios.

constitucionalmente garantido, o dereito dos pais a que os seus fillos reciban educación na lingua de preferencia dos seus proxenitores no centro docente público da súa elección”.

Non sería extensible ao ámbito da educación obrigatoria, matiza a interpretación constitucional sobre o dereito e deber de coñecemento de linguas, xa que os estudantes deben acreditar ao final do seu período de escolarización que coñecen e usan correctamente ambas as dúas linguas. Nese contexto, os menores na relación educativa, do mesmo xeito que os funcionarios, están incardinados nunha relación de “suxeición especial coa Administración”. No marco desa relación son os poderes públicos os que deben adoptar as medidas organizativas para dar cumprimento ao obxectivo de garantir un coñecemento e uso correcto de ambas as linguas.

Esta competencia lingüística que se determina pola Administración na normativa educativa ten un aspecto pasivo –comprensión lingüística– e un elemento activo –capacidade de expresión oral e escrita–. Nesta liña, hai que facer notar que o TC non fala exclusivamente dun coñecemento pasivo, senón tamén de “uso”, o que implica unhas competencias activas que só poden ser acadadas mediante a utilización das dúas linguas como linguas de comunicación nas materias para as que estea establecido o seu uso.

Tamén incide neste punto a STC 337/1994 no FX10: “Se ao termo dos estudos básicos os estudantes han de coñecer suficientemente e poder usar correctamente as dúas linguas cooficiais en Cataluña (art. 14.4 da lei), é evidente que isto garante o cumprimento da previsión do art. 3.1 sobre o deber de coñecemento do castelán, ao exixirse nos ditos estudos non só a súa aprendizaxe como materia curricular, senón o seu emprego como lingua docente (STC 6/1982). Doutro, ao ser o catalán materia curricular e lingua de comunicación na ensinanza, isto asegura que a súa cooficialidade se traduza nunha realidade social efectiva; o que permitirá corrixir situacións de desequilibrio herdadas historicamente e excluír que a dita lingua ocupe unha posición marxinal ou secundaria”.

A esta finalidade de garantía do suficiente coñecemento e uso correcto de ambas as linguas han de dirixirse as actuacións dos poderes públicos competentes en materia de educación, como se fixo no caso da Lei 7/1983, do Parlamento de Cataluña, xa que lles corresponde determinar a aprendizaxe dunha e outra lingua nos currículos da ensinanza básica e, no que aquí especialmente importa, o seu emprego como vehículo de comunicación entre profesores e estudantes, de forma que quede garantido o seu efectivo coñecemento. O que está constitucionalmente xustificado, ademais se se atende á íntima relación existente entre o coñecemento da lingua como materia obxecto de estudo, dun lado, e, doutro, o seu uso como lingua docente, xa que o segundo, indubidablemente potencia o primeiro.”

Parece evidente que o Tribunal Constitucional considera coherente coa necesidade de acreditación duns determinados coñecementos lingüísticos a utilización destas linguas como “linguas de comunicación entre profesores e estudantes”, o que, claramente, potencia unha competencia lingüística plena dos estudantes.

3.3. Os mecanismos de garantía dos limitados dereitos lingüísticos na relación educativa

Como estableceu o TC na S 337/1994, do 23 de decembro (FX11), “aínda que non exista un dereito á libre opción da lingua vehicular da ensinanza, isto non implica que os cidadáns carezan de dereito ningún fronte aos poderes públicos desde a perspectiva do dereito á educación que o art. 27 a todos garante”.

O TC indica que eses dereitos se concretarían, por exemplo, nas medidas de incorporación para os estudantes de fóra do sistema educativo da Comunidade Autónoma. Por tanto, o sistema de exención temporal que prevé o decreto.

Nesta mesma liña están as cautelas do Decreto 124/2007, polo que se regula o uso e a promoción do galego no sistema educativo, en dous aspectos esenciais da nova normativa. Por unha banda, a integración dos nenos e nenas na educación infantil na lingua do seu contorno. Deste xeito favorécese nas idades onde as habilidades lingüísticas son menores –aínda que a capacidade de aprendizaxe é maior– unha integración progresiva na outra lingua. Por outra banda, a utilización da expresión “con carácter xeral” como moduladora da instauración como lingua de comunicación do galego en materias distintas da de galego. Isto permite que os docentes, de acordo con criterios académicos contrastables, poidan contemplar tratamentos específicos para situacións especiais que non entrarían na vía da exención (ex. alumnos xordos).

3.4. A cuestión do rango normativo na regulación de aspectos lingüísticos no proceso educativo

A determinación da lingua de comunicación e a inexistencia, con carácter xeral, do dereito de opción lingüística en materias distintas da de galego non suporía, ao noso xuízo, unha lesión de dereitos que requira unha norma con rango de lei. Estaríamos, pola contra, ante a fixación das exigencias e competencias requiridas no proceso educativo en relación co coñecemento do galego (como para exigir que se use o inglés nesta materia ou o cálculo mental e non o uso de calculadora en matemáticas) que son reguladas por normas administrativas.

Existen outras intervencións administrativas constrictivas (necesidade de someterse a avaliacións, de acreditar determinados niveis de coñecementos ou destrezas, de ter certas competencias instrumentais...) que tamén son determinadas nos decretos reguladores dos distintos niveis educativos. De feito, a Sentenza do Tribunal Constitucional 337/1994, que senta a doutrina do TC sobre o ensino, parece desmentir a necesidade dunha lei para esta regulación, xa que, precisamente, examinaba a adecuación dun decreto catalán que desenvolvía a Lei de normalización lingüística para o ensino ao texto constitucional.

Por outra banda, o proceso educativo sitúa os estudantes –igual que os profesores na súa condición de funcionarios– no marco dunha relación de suxeición especial coa Administración, que determina, tamén, unha matización do principio de legalidade⁵.

Ademais, como xa se mencionou na STC 337/1994, a determinación dos aspectos lingüísticos na relación educativa non forma parte do dereito á educación, senón dos aspectos organizativos da organización que son competencia da Administración. O exercicio da potestade organizativa da Administración encontra o seu vehículo normativo natural na potestade regulamentaria.

“O dereito de todos á educación, non cabe esquecelo, exércese no marco dun sistema educativo no que os poderes públicos –isto é, o Estado a través da lexislación básica e as comunidades autónomas no marco das súas competencias nesta materia– determinan os currículos dos distintos niveis, etapas, ciclos e graos de ensinanza, as ensinanzas mínimas e as concretas áreas ou materias obxecto de aprendizaxe, organizando así mesmo o seu desenvolvemento nos distintos centros docentes; polo que a educación constitúe, en termos xerais, unha actividade regrada. Deste modo, **o dereito á edu-**

⁵ Por exemplo, en relación coa potestade sancionadora, como estableceu a STC 2/1987, do 21 de xaneiro.

cación que a Constitución garante non leva consigo que a actividade prestacional dos poderes públicos nesta materia poida estar condicionada pola libre opción dos interesados da lingua docente. E por iso os poderes públicos –o Estado e a Comunidade Autónoma– están facultados para determinar o emprego das dúas linguas que son cooficiais nunha Comunidade Autónoma como linguas de comunicación na ensinanza, de conformidade co repartimento competencial en materia de educación” (STC 337/1994).

Por outra banda, só desde a vontade de facer unha excepción aos “usos normativos” habituais nesta cuestión se pode pretender que a determinación do galego como lingua vehicular de materias distintas da “de galego” deba facerse por norma de rango legal e non se veña exixindo semellante requirimento para os programas de inmersión en lingua estranxeira, onde, como é natural, as materias suplementarias impartidas en lingua estranxeira non teñen unha das dúas linguas oficiais como lingua de comunicación. Exixencia de rango legal que, por outra banda, tampouco se estende ás materias que se imparten en castelán.

4. A capacitación lingüística dos docentes: un elemento de dar cumprimento aos obxectivos formativos

Unha vez determinado o ámbito decisional que lles corresponde aos poderes públicos en materia de fixación do contido curricular e competencia lingüística dos estudantes, parece claro que garantir a efectividade desas previsións depende, en gran medida, do profesorado. Nese sentido, a formación lingüística deste profesorado constitúe un elemento máis de capacidade que debe acreditar no acceso á función pública co fin de non facer inviable a consecución dos obxectivos curriculares que fixa a Administración.

O profesorado atópase tamén no marco dunha relación de suxeición especial coa Administración que configura os seus dereitos lingüísticos. Estes dereitos lingüísticos vense limitados polas determinacións que estableza a Administración en canto á lingua de comunicación nas diversas materias curriculares. Na medida en que ese profesorado acreditou a súa capacitación lingüística no acceso á función pública docente⁶, non pode alegar, no marco dunha relación de suxeición especial condicionada polos contidos formativos fixados pola Administración, a titularidade duns dereitos lingüísticos contrarios ao cumprimento deses contidos.

A exixencia de coñecemento das dúas linguas cooficiais para o acceso a postos de traballo na docencia foi estudada pola STS do 16 de decembro de 1985. Nesta sentenza, o Tribunal Supremo avala a fixación como un requisito de acceso aos postos docentes do coñecemento da lingua propia, xa que:

“a propia función á que se dedican os recorrentes, a de ensinar, obriga a unha suxeición maior en materia de coñecementos lingüísticos que a que se deriva para outros funcionarios que tamén desempeñen a súa función nas administracións actuantes nesta comunidade bilingüe (...) en materia de ensinanza, ao concorrer non só o dereito dos funcionarios educadores senón tamén o dos nenos aprendices co dos pais e da sociedade e coa acción do Estado, procede, rea-

⁶ O novo Decreto 124/2007, polo que se regula o uso e a promoción do galego no sistema educativo, establece, ademais, unha previsión en canto á formación dos funcionarios docentes en prácticas:

“Artigo 4º.- Formación dos funcionarios e funcionarias en prácticas.

O persoal seleccionado nos procedementos selectivos de ingreso nos corpos docentes que imparten as ensinanzas reguladas na Lei orgánica 2/2006, do 3 de maio, de educación, realizará durante a fase de prácticas un curso de formación específico de terminoloxía, estilos, linguaxes propias da especialidade e aspectos sociolingüísticos, que lle permita desenvolver correctamente en galego as súas funcións e tarefas”.

lizando unha interpretación sistemática dos preceptos constitucionais e estatutarios, chegar á conclusión da necesidade de que os profesores dedicados á ensinanza básica coñezan as dúas linguas propias da Comunidade Autónoma de Cataluña, dado o sistema elixido polos seus poderes públicos de garantir a ensinanza das linguas catalá e castelá, e nas linguas catalá e castelá, o cal supón que polo menos nos chanzos iniciais da ensinanza todos os educadores deben asegurar a ensinanza das dúas linguas e as demais materias nas dúas linguas, o que provoca que os ensinantes queden obrigados ao coñecemento de ambas”.

Son significativos os fundamentos xurídicos desta sentenza ditada, ademais, nun momento histórico no que a xurisprudencia do TS en materia de acceso á función pública non era excesivamente proclive á exigencia do coñecemento das linguas propias como un requisito de acceso ao emprego público.

O Tribunal Supremo, en consonancia co papel vehicular que xoga a lingua no proceso educativo e á finalidade de garantir unha competencia plena dos estudantes nas linguas cooficiais, considera apropiada a exigencia como requisito de acceso do coñecemento das linguas propias. Non só iso, argumenta que esa exigencia ten, por esas circunstancias, un carácter reforzado no ámbito do ensino con respecto a outros sectores do emprego público. No ensino obrigatorio –que a Sentenza denomina como “ensinanza básica”– os docentes xogan un papel instrumental na transmisión de coñecementos e na capacitación lingüística dos estudantes, polo que é preciso, á súa vez, que acrediten a súa propia capacitación.

Dous elementos máis son relevantes no texto desta sentenza. Por unha banda, esta exigencia non só se refire ao profesorado que imparte clases da lingua propia, senón que se estende ao conxunto do profesorado de modo que se poida garantir a ensinanza “en” lingua propia por “todos os educadores”.

Por outra, a contraposición que realiza o Tribunal Supremo entre os intereses dos funcionarios docentes e os dereitos dos pais e, mesmo, “da sociedade e coa acción do Estado”. Ampara, por tanto, prevalentemente o Tribunal Supremo os dereitos de pais e alumnos, pero tamén os dereitos colectivos á protección das linguas exixidos pola sociedade e amparados pola acción do Estado a través das administracións educativas, fronte aos dereitos dos docentes que, neste caso, carecen de dereitos lingüísticos no ámbito docente fronte ás disposicións curriculares que establezan os poderes públicos para asegurar a plena competencia lingüística dos alumnos.

5. Breve excursio comparado dos modelos educativos no Estado e os seus efectos sociolingüísticos

Unha vez coñecida a posición dos distintos axentes que participan no proceso educativo, pode ser de interese facer un excursio sobre os modelos educativos existentes no Estado. A organización do ensino “de” e “nas” linguas propias presenta basicamente catro modelos no Estado.

En primeiro lugar, está o modelo catalán (Decreto 362/1983, do 30 de agosto, modificado polo Decreto 576/1993, do 6 de decembro) de inmersión en catalán, implantado progresivamente, caracterizado pola homoxeneidade do currículo escolar para o conxunto do alumnado. En definitiva, un único modelo con predominancia do catalán.

En segundo lugar está o caso de Euskadi (Lei 1/1993, do 19 de febreiro, da escola pública vasca), onde se imparten basicamente tres modelos: un fundamentalmente en castelán (modelo A); outro modelo mixto (modelo B); e un terceiro en éuscaro (modelo D). Existe, por tanto, unha liña de inmersión na lingua propia cumprindo os mandatos da Carta Europea. Ademais, apréciase co paso do tempo un progresivo declive do modelo integramente en castelán e un aumento dos modelos con

predominancia ou totalidade de ensino en éuscara. As liñas esténdense ao conxunto do ensino obrigatorio e non se limitan ao ensino infantil. En Euskadi estase nestes momentos estudando unha profunda reforma dos modelos de ensino das linguas⁷.

Os modelos de Navarra (Decreto foral 159/1988, do 19 de maio, polo que se regula a incorporación e uso do vasco na ensinanza non universitaria de Navarra) e Valencia (Decreto 79/1984, do 30 de xullo, sobre aplicación da Lei 4/1983, de uso e ensinanza do valenciano, no ámbito da ensinanza non universitaria da Comunidade Valenciana) presentan bastantes coincidencias por ter dividido o territorio en zonas falantes das linguas propias –onde pode haber ensino na propia lingua, no caso de Navarra nunha única materia e previa petición dos pais–, zonas mixtas nas que se ensina a lingua pero case sen máis aprendizaxe na lingua propia doutras materias e zonas castelanfalantes onde non hai garantida unha aprendizaxe da lingua propia. Estas dúas comunidades autónomas destacan polo baixo nivel de coñecemento das linguas propias e son sinaladas no informe do Consello de Europa como incumpridoras dos compromisos adquiridos coa Carta Europea de linguas rexionais⁸.

Os casos de Galicia e Baleares (Decreto 92/1997, do 4 de xullo de 1997, que regula o uso da ensinanza de e en lingua catalá, propia das Illas Baleares, nos centros docentes non universitarios) terían tamén bastantes semellanzas, posto que existe un modelo homoxéneo e único para todo o territorio co que se ensinan certas materias na lingua propia e existe unha presenza elevada do castelán. No caso de Baleares a normativa vixente aprobada baixo o mandato do PP establece, en todo caso, que polo menos o 50% das materias se impartirán en catalán, do mesmo xeito que o decreto aprobado en Galicia recentemente⁹. Os informes dos expertos do Consello de Europa indicaron que as disposicións galegas (hoxe derogadas) e as baleares non garantían, en todo caso, o cumprimento das exixencias de ensino na lingua propia da Carta Europea.

6. O modelo actual da Lei de normalización lingüística de Galicia: ¿cabe-rían outros modelos co marco normativo actual?

6.1. Caracteres xerais

Os artigos 12-14 da Lei de normalización lingüística de Galicia recollen a regulación esencial do uso do galego no ensino obrigatorio.

⁷ Sobre os sistemas do éuscara e o catalán son de interese as apreciacións de AGIRREAZKUENAGA, I., *Diversidad y convivencia lingüística*, Deputación Foral de Guipúscoa, 2003; URRUTIA LIBARONA, I., *Derechos lingüísticos y Euskera en el sistema educativo*, Lete argitaletxea, Pamplona, 2005; VERNET, J. (coord.), *Dret lingüístic*, Cossetània Ed., 2003.

⁸ En concreto, en relación co galego no informe de 2005 aprobado polo Comité de Ministros do Consello de Europa, sobre a aplicación da Carta Europea no relativo ao ensino en Galicia indicase o seguinte:

“O Comité de Expertos considera que a información de que dispón indica que o modelo educativo actual non alcanza o nivel requirido polos compromisos específicos adquiridos por España, que implican a provisión dunha instrución esencialmente en galego e non só un número de materias, ou unha parte substancial do currículo impartido en galego. A forma de educación dispoñíbel na actualidade en Galicia corresponde en efecto co nivel máis baixo de obriga marcado no artigo 8 para 1a/b/c (polo tanto, as obrigas contidas no artigo 8 para 1.a.ii, 1.b.ii e 1.c.ii)”.

Por iso, esta foi a recomendación expresada para Galicia:

“O Comité de Expertos anima as autoridades competentes a desenvolveren modelos educativos esencialmente en galego no preescolar, no ensino primario e no ensino secundario, de conformidade cos compromisos específicos aos que se chegou nesas áreas”.

⁹ Decreto 124/2007, polo que se regula o uso e a promoción do galego no sistema educativo.

Artigo 12

1. O galego, como lingua propia de Galicia, é tamén lingua oficial no ensino en todos os niveis educativos.
2. A Xunta de Galicia regulamentará a normalización do uso das linguas oficiais no ensino, de acordo coas disposicións da presente lei.

Artigo 13

1. Os nenos teñen dereito a recibir o primeiro ensino na súa lingua materna.
O Goberno galego arbitrará as medidas necesarias para facer efectivo este dereito.
2. As autoridades educativas da Comunidade Autónoma arbitrarán as medidas encamiñadas a promover o uso progresivo do galego no ensino.
3. Os alumnos non poderán ser separados en centros diferentes por razón da lingua. Tamén se evitará, a non ser que con carácter excepcional as necesidades pedagóxicas así o aconsellaren, a separación en aulas diferentes.

Artigo 14

1. A lingua galega é materia de estudo obrigatorio en todos os niveis educativos non universitarios.
Garantirase o uso efectivo deste dereito en todos os centros públicos e privados.
2. O Goberno galego regulamentará as circunstancias excepcionais en que un alumno pode ser dispensado do estudo obrigatorio da lingua galega. Ningún alumno poderá ser dispensado desta obriga se cursase sen interrupción os seus estudos en Galicia.
3. As autoridades educativas da Comunidade Autónoma garantirán que, ao remate dos ciclos en que o ensino do galego é obrigatorio, os alumnos coñezan este, nos seus niveis oral e escrito, en igualdade co castelán.

Os piares sobre os que se sustenta o uso do galego no ensino obrigatorio son: en primeiro lugar, a consideración do galego como lingua propia no ensino da que se deriva a súa preferencia como lingua de comunicación interna e externa no ámbito escolar; en segundo lugar, a obrigatoriedade do estudo do galego nos niveis de ensino non universitarios que, en todo caso, debe garantir a escolarización no “primeiro ensino” na lingua materna e a progresiva integración das dúas linguas; en terceiro lugar, a convivencia lingüística nas aulas pola non separación en función da lingua dos alumnos.

6.2. A non separación dos alumnos en razón da súa lingua habitual e a viabilidade de liñas en galego ao amparo da LNL

O artigo 13 da Lei de normalización establece no seu punto 3º:

“Os alumnos non poderán ser separados en centros diferentes por razón da lingua. Tamén se evitará, a non ser que con carácter excepcional as necesidades pedagóxicas así o aconsellaren, a separación en aulas diferentes”.

Este precepto da Lei de normalización lingüística de 1983 fa dirixido a evitar a creación de “redutos” galegofalantes nun ambiente xeral de falta de normalización. Os lexisladores apostaron, nun momento histórico moi diferente ao actual e cunhas condicións educativas e sociais totalmente diversas, pola extensión do ensino do galego ao conxunto do sistema educativo. Esta decisión lexislativa ten tamén que ver co modelo de normalización que opta por unha fórmula única de normalización no ensino para todos os estudantes e non varios modelos nos que pode producirse a escollo dos pais e nais¹⁰.

Por outra banda, é preciso facer unha precisión sobre a interpretación máis acaída deste precepto da LNL. As normas deben ser interpretadas en relación co seu contexto histórico e tamén é precisa unha interpretación teleolóxica da finalidade que perseguen. Xa na discusión da Constitución española poden atoparse nos diarios de sesións cauteladas en relación cunha regulación demasiado detallada das linguas propias pola situación en que estas se encontraban despois de catro décadas de represión. Existía a percepción de que era necesario un período de “alfabetización” da cidadanía nesas linguas antes de poder abordar unha regulación máis completa. A “progresividade” na exigencia estivo na orixe das primeiras leis de normalización lingüística dos primeiros anos da democracia. Parece claro que a LNL coa súa previsión de non separación quixo evitar nese momento histórico a creación de “guetos” que redundasen nunha percepción negativa da lingua e buscou a xeneralización dos dereitos e obrigas que se prevén para o ámbito do ensino.

O artigo citado da Lei de normalización lingüística (LNL) busca, por tanto, a convivencia normal das dúas linguas entre os alumnos dos centros educativos, aínda que o galego, en tanto que lingua propia, debería ser a lingua de comunicación normal no ámbito do ensino (en liña coa interpretación fixada polo Tribunal Constitucional na Sentenza 337/1994).

Non obstante, a propia Lei de normalización lingüística recolle a posibilidade de que razóns pedagóxicas recomenden a existencia de aulas diversas por razón de lingua. Esta previsión que se quere dotar dun carácter excepcional permitiría chegado o caso que, motivadamente, a Administración educativa xustifique as razóns pedagóxicas que a levan a adoptar unha medida desta natureza¹¹.

A creación de liñas de ensino maioritariamente en galego –salvo a materia de castelán–, porén, non ten que estar inscrita nesa previsión da LNL e estar revestida da excepcionalidade que recolle este artigo¹².

A LNL quere evitar a separación dos alumnos “por razón da lingua”, isto é, a separación de estudantes entre os galegofalantes e os castelanfalantes. Cousa distinta sería a liberdade de elección dos pais e nais do modelo lingüístico-educativo que prefiren para os seus fillos e fillas, con independencia da lingua que habitualmente se fala, no seu contorno familiar. Non se produciría, nese caso, separación por razón da lingua que falan senón libre elección por razón da lingua que escollen para o proceso formativo. É a liberdade de elección dos pais e nais a que leva a esa opción que, de todos os xeitos, non conduciría á separación en diferentes centros. Non son divididos os alumnos en razón da súa lingua materna ou de contorno, senón que se lles dá a opción de elixir entre dous modelos educativos cal é o da súa preferencia. Esta elección ten unha compoñente lingüística, pero non está baseada na lingua “de orixe” dos estudantes.

¹⁰ Por esta mesma opción inclinouse o lexislador catalán desde o primeiro momento e confirmou a súa vixencia na Lei 1/1998, de política lingüística, que no art. 21.5 establece: “O alumnado non debe ser separado en centros nin en grupos clase distintos por razón da súa lingua habitual”.

¹¹ Os datos do Instituto Nacional de Estatística ou do Mapa Sociolingüístico de Galicia son o suficientemente reveladores en canto ao progresivo devalo do número de falantes nas xeracións aínda en etapa formativa, e poderían actualmente avalar a necesidade de adoptar este tipo de decisión.

¹² STC 88/1983.

De feito, exemplos comparados, como o do éuscaro, indican que malia que o castelán é a lingua maioritaria por número de falantes en Euskadi, o modelo de ensino exclusivamente en castelán co éuscaro como materia está practicamente en clara recesión, e son os modelos integramente ou maioritariamente en éuscaro os predominantes. Non hai, por tanto, necesariamente unha correlación directa entre lingua do contorno e modelo lingüístico de escola.

Do mesmo modo que non existe a consideración dunha separación “en razón da lingua” nos estudantes que optan polo modelo coñecido como bacharelato internacional, onde a presenza doutras linguas é instrumental ao proceso formativo, tampouco a existencia de diversos modelos lingüísticos no ensino constitúe unha separación por razón da lingua.

Os elementos estudados nas epígrafes previas permiten trazar as premisas xurídicas e lingüísticas que deberían estar presentes, de ser o caso, nun modelo efectivo de inmersión lingüística.

1. O modelo debería abarcar, cando menos, a totalidade dos niveis de ensino obrigatorio.
 - Só deste xeito se dá cumprimento á Carta Europea de Linguas Rexionais ou Minoritarias.
 - Os exemplos comparados de Euskadi e Cataluña en contraposición cos de Valencia e Navarra revelan que só os modelos de inmersión logran deter o descenso no número de falantes das linguas propias.
2. O despregamento do modelo debe traer causa en decisións da Administración.
 - A Administración ten a obriga de dar cumprimento á Carta Europea.
 - As decisións educativas esenciais non poden depender da vontade ou voluntarismo dos distintos colectivos da comunidade educativa¹³.
3. Os pais e nais deben poder elixir o modelo de educación no marco das posibilidades de oferta da Administración.
 - A Administración é quen debe adoptar as previsións organizativas precisas e avaliar os medios de que dispón para facer a oferta de liñas en galego nos centros.
 - Dentro desa oferta, en caso de existir nun mesmo centro as dúas modalidades de ensino, os pais deberán poder elixir de acordo cos criterios que se establezan. Deste xeito, a asignación dos alumnos non sería “en razón da lingua que falen”, senón en función das preferencias que manifesten.

6.3. As modificacións no marco xurídico derivadas das previsións da Carta Europea de Linguas Rexionais ou Minoritarias

A Carta Europea de Linguas Rexionais ou Minoritarias aprobada polo Consello de Europa en 1992 foi ratificada por España o 9 de abril de 2001 tras a aprobación pola práctica totalidade dos membros do Congreso dos Deputados en novembro de 2000. Desde o momento da ratificación a Carta com-

¹³ Tan só no caso de Navarra nas zonas vascófonas ou mixtas se arbitra o ensino do e en éuscaro en función das peticións dos pais. Os datos do *Estudio sociolingüístico sobre el vascuence en Navarra*, Gobierno Foral, 2003, mostran datos pouco favorables sobre o coñecemento e uso do éuscaro.

promete o Reino de España e o seu cumprimento debe ser observado polo conxunto das autoridades internas.

O propio Consello de Estado estableceu no seu Ditame n.º 1492/92 en relación coa Carta que “son diversos os aspectos da Carta que inciden en materia legal”, e numerosos expertos sinalan que ademais de resultar indiscutible o seu valor e forza de lei tamén parece claro que se inscribe no bloque de constitucionalidade e que, como tal, os seus preceptos deben ser respectados pola lexislación estatal e autonómica.

Neste sentido as previsións da LNL deben ser hoxe interpretadas á vista dos compromisos adquiridos polo Reino de España ao ratificar a Carta, nos que en materia de ensino se comprometeu a:

Art. 8. Parágrafos e opcións ratificados por España na Carta:

En materia de ensinanza e, polo que se refire ao seu territorio en que se falan as ditas linguas e segundo sexa a situación de cada unha delas, sen prexuízo da ensinanza da(s) lingua(s) oficial (oficiais) do Estado, as partes comprométense a:

- a.i.) Prever unha ensinanza preescolar garantida nas linguas rexionais ou minoritarias correspondentes.
- b.i.) Prever unha ensinanza primaria garantida nas linguas rexionais ou minoritarias correspondentes.
- c.i.) Prever unha ensinanza secundaria garantida nas linguas rexionais ou minoritarias correspondentes.
- d.i.) Prever unha ensinanza técnica e profesional garantida nas linguas rexionais ou minoritarias correspondentes.

O risco de repetición dun novo informe negativo do Comité de Expertos que avalían o cumprimento da Carta como o producido en 2005 faría necesario deseñar as medidas precisas para facer fronte aos compromisos adquiridos no plano internacional e que, agora, forman parte do ordenamento interno pola súa ratificación e publicación. Tan só Cataluña e Euskadi quedaron á marxe deste informe negativo, precisamente pola existencia de modelos de inmersión lingüística que, ao entender dos expertos, non deben ser ofertados de forma limitada –como sucede en Valencia–, senón “sistemática”.

As previsións da Carta parece que deberían conducir, en consonancia, ao desenvolvemento sistemático de liñas en galego en todos os niveis de ensino, polo que dificilmente previsións limitadas ao ensino infantil e que tivesen unha presenza residual no conxunto do sistema educativo cumprirían eses obxectivos.

5. ESPAÑA NO SEU LABIRINTO: TESES PARA PERPLEXOS

Autor

Roberto L. Blanco Valdés
Catedrático de Dereito Constitucional
Universidade de Santiago de Compostela

1. Primeira tese.

A finalidade primordial do proceso descentralizador deseñado na Constitución de 1978 foi a de buscar unha saída aos *problemas* vasco e catalán

A exposición desta primeira tese exige aclarar, como punto de partida, qué entendo por *problema* vasco e por *problema* catalán. E iso porque o habitual é abordar esa cuestión asumindo, sen máis, o discurso político dos nacionalismos periféricos: é dicir, que ambos os problemas foron a expresión da pluralidade nacionalitaria existente en España desde os momentos da súa fundación como Estado nacional. Tería sido, así, tal pluralidade *nacionalitaria*, perseguida sen tregua polo centralismo españolista, a que estaría na orixe de dous movementos –rexionalistas primeiro e nacionalistas con posterioridade– que se terían fixado como obxectivo alcanzar unha nova fórmula de distribución do poder territorial. Unha fórmula esa que, ademais de resultar coherente coa pluralidade de identidades nacionais existentes en España, debería ser capaz de lle dar a tal pluralidade unha saída en termos de repartimento e exercicio do poder, colmando, en consecuencia, as aspiracións dos nacionalistas.

Esa descrición, que os nacionalistas conseguiron impoñer en España como *politicamente correcta*, non pode, porén, aceptarse sen matizacións posteriores. É certo, desde logo, que, igual que outros moitos estados europeos, España se constrúe como Estado nacional a partir dunha notable diversidade territorial. E éo tamén que esa construción se fai ao prezo de negar tal diversidade en moitas das súas manifestacións lingüísticas, culturais, xurídicas, sociais ou económicas. Pero sendo todo iso dificilmente discutible, non o é menos que a derivación, a partir desa realidade, dunha exixencia de poder propio para algúns dos territorios que compoñen o Estado foi o resultado da mediación nacionalista, auténtica *construtora* das reivindicacións nacionalistas e das supostas nacións sobre as que tales reivindicacións se sosteñen. De feito, parto, con Ernest Gellner, de que é «o nacionalismo o que xera as nacións [e] non á inversa» e de que «o nacionalismo –o principio que predica que a base da vida política ha de estar na existencia de unidades culturais homoxéneas e que debe existir obrigatoriamente unidade cultural entre gobernantes e gobernados– non é algo natural, non está no corazón dos homes e tampouco está inscrito nas condicións previas da vida social en xeral; tales aseveracións son unha falsidade que a doutrina nacionalista conseguiu facer pasar por evidencia». Isto non quere dicir, por suposto, que as reivindicacións nacionalistas deban ser consideradas politicamente irrelevantes polo feito de estar baseadas en invencións dos seus portadores. Moi polo contra, «o principio nacionalista de seu está profundamente arraigado na nosa condición actual, non é continxente en absoluto e non se pode negar facilmente». Creo, polo tanto, como Gellner, que o nacionalismo

«non é o que parece, pero sobre todo non é o que a el lle parece ser» e comparto a relativa utilidade de vulgar os seus obxectivos analizando os seus discursos, pois «de todos modos a idea clave é tan simple e tan fácil que podería ocorréselle a calquera case en calquera época, e a isto débese, en parte, que o nacionalismo poida dicir que *sempre* é natural». O verdadeiramente importante é, á fin, se o contexto en que actúan os nacionalistas pode facer que a idea que defenden «pareza irresistible en vez de absurda» (Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismos*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 80-81 e 162-163).

Pois ben, as condicións de vida existentes en España cando a reivindicación diferencialista vasca e catalá xurdiu, primeiro, como «cuestión rexional» –as da España oligárquica e centralista da Restauración canovista, nos últimos compases do século XIX– e afianzouse, despois, como «problema nacional» –as da España autoritaria e centralista do franquismo xurdido da Guerra Civil de 1936– eran, sen dúbida, as idóneas para que o imaxinario político-ideolóxico dos nacionalistas puidese aparecer como algo, senón decididamente irresistible, si, cando menos, razoablemente verosímil. Neste contexto, os nacionalismos vasco e catalán ían demostrar unha notable consistencia político-ideolóxica e unha persistencia organizativa sorprendente, que á fin lles permitiría estar presentes no proceso constituínte que se abriu en España tras a caída do franquismo. Será esa notable presenza do nacionalismo vasco e catalán nas Cortes constituíntes de 1977 a que vai determinar primordialmente que aquelas actúen tendo á vista, sobre todo, a necesidade de lles dar unha saída ás reivindicacións políticas dunhas forzas nacionalistas que eran portadoras dunha vontade que, malia que minoritaria nos seus respectivos territorios, tiña neles unha voz que sería unha temeridade non escoitar con atención.

¿Que probas poden aducirse para demostrar a verosimilitude da tese apuntada? Ou, por formulalo doutro modo, ¿como se puxo de relevo que a actuación das Cortes constituíntes en materia de organización territorial acabou por dirixirse, sobre todo, a buscar unha saída aos *problemas* vasco e catalán? Desde o meu punto de vista, tal vontade se expresou en dous ámbitos centrais: en primeiro lugar, nas moi substanciais diferenzas que poden apreciarse entre o anteproxecto de Constitución e o texto finalmente resultante do debate celebrado no Congreso dos Deputados e o Senado; e en segundo lugar, na decisión de dar desenvolvemento ás previsións dese texto conforme á que, con precisión, podería caracterizarse como unha interpretación *nacionalista* da Constitución.

Polo que se refire ao primeiro, o 5 de xaneiro de 1978 publicábase no *Boletín Oficial de las Cortes españolas* un anteproxecto de Constitución cuxas diferenzas co texto final que se aprobará meses despois eran de tal envergadura que un e outro contiñan, en realidade, dúas opcións de descentralización substancialmente diferentes. En resumo, e por dicilo brevemente, fronte á *desconstitucionalización* da estrutura do Estado levada a cabo finalmente polo texto constitucional, o seu anteproxecto prefiguraba un proceso descentralizador homoxéneo nos seus ritmos e nos seus contidos: unha única vía de acceso á autonomía, un único procedemento de elaboración estatutaria, un único sistema de distribución de competencias e unha única estrutura institucional para todas as comunidades que puidesen constituírse no futuro. Das diferentes redaccións que o texto da Constitución presentará ao longo dos meses da súa tramitación a do anteproxecto será, pois, a única onde o esquema descentralizador aparecerá como un esquema xeral para todas as comunidades que puidesen chegar a constituírse no futuro. Malia iso, as cousas transcorreron, como é ben coñecido, por camiños diferentes: a Constitución terminou por contemplar dúas vías de acceso á autonomía –unha xeral e unha especial– que ían dar lugar á configuración de dous tipos de autonomías de distinta natureza e entidade, tanto desde o punto de vista institucional como desde a perspectiva das competencias que unhas e outras podían asumir.

Pero a auténtica vontade política á que respondían esas previsións confirmárase con posterioridade, é dicir, no momento en que se procedeu á interpretación en clave nacionalista da Constitución. Unha

interpretación segundo a cal a estrutura autonómica debía ser unha estrutura asimétrica, conformada por dous territorios plenamente autónomos (Cataluña e o País Vasco) e outros –todos os demais– dotados dunha descentralización administrativa maior ou menor, dependendo dos casos. Esta interpretación, inicialmente triunfadora, tivo, de feito, manifestacións históricas que non deixan lugar a dúbidas sobre as verdadeiras intencións dos que a puxeron en vigor: a tramitación preferente dos estatutos de autonomía do País Vasco e Cataluña, a tentativa de degradar a autonomía da Comunidade Autónoma galega e o intento paralelo de tramitar todas as restantes iniciativas autonómicas, incluída a andaluza, pola vía xeral ou vía lenta, diferenciándoas, así, dos territorios que plebiscitaran no pasado estatutos autonómicos (Cataluña, Galicia e o País Vasco) para os que a Constitución reservara un acceso privilexiado á plena autonomía.

O azaroso desenvolvemento da vida política española torceu, porén, as previsións iniciais do goberno de Unión de Centro Democrático e das forzas políticas catalanistas e vasquistas que, aínda desde posicións políticas opostas á de UCD, apoiaban esa interpretación nacionalista da Constitución, cando o Partido Socialista decidiu *descolgarse* desta. Tras iso, os dous intentos citados previamente desembocarían nun fracaso estrepitoso, fracaso que estivo na orixe dos *Acordos autonómicos firmados polo Goberno da Nación e o Partido Socialista Obrero Español o 31 de xullo de 1981*. Óptase daquela por abandonar a ata entón vixente interpretación nacionalista do dereito á autonomía e por ensaiar unha nova vía de interpretación consonte un principio de simetría constitucional segundo o cal todos os estatutos que aínda daquela estaban pendentes de elaboración (coa excepción do andaluz) se canalizarían pola vía lenta do artigo 143 da Constitución, pero dotando todas as comunidades de plena autonomía política. Así o demostrou a decisión de adoptar unha organización institucional practicamente idéntica –a prevista no artigo 152.1 da Constitución– en todas as comunidades que se foron constituíndo no futuro: a que conformaría unha Asemblea lexislativa, elixida por sufraxio universal consonte un sistema de elección proporcional que asegurase a representatividade de todo o territorio; un Consello de Goberno, con funcións executivas e administrativas; e un Presidente, elixido pola Asemblea, de entre os seus membros, e nomeado polo rei, ao que lle correspondería a dirección do Consello de Goberno, a suprema representación da Comunidade e a ordinaria nela do Estado, Presidente que sería, igual que o seu Consello, politicamente responsable ante a Asemblea que o elixise. Todo este proceso histórico azaroso foi posible, a fin de contas, polo feito de que a Constitución non contiña un auténtico modelo de organización territorial. Pero esa é materia xa da segunda das miñas teses.

2. Segunda tese.

A Constitución española de 1978 non estableceu un *modelo* de organización territorial, senón que se limitou a fixar as condicións do *proceso* histórico que debería (ou podería) conducir ao seu futuro establecemento

A vontade do lexislador constituínte español na esfera da descentralización non foi a de deseñar un auténtico *modelo* de estrutura do Estado –en tanto que tal, máis ou menos acabado–, senón só a de posibilitar a apertura dun *proceso* que puidese, eventualmente, desembocar na configuración dese modelo, mediante a fixación das regras esenciais que a tal respecto deberían de seguirse. ¿Quere isto dicir que o deseño constitucional era un deseño totalmente aberto, que o lexislador constituínte establecera sen fixar na materia ningún principio político vertebrador de tal deseño? A resposta é, sen ningún xénero de dúbidas, negativa, pois as Cortes constituíntes adoptarán polo menos catro *decisións políticas fundamentais* en materia de organización territorial: primeira, a consagración solemne do principio de unidade territorial no artigo 2º, a partir da afirmación da indisoluble unidade da nación española, patria común e indivisible de todos os españois; segunda, o recoñecemento e garantía, con

idéntica solemnidade, e no propio artigo 2º, do dereito á autonomía das nacionalidades e rexións; terceira, a previsión dos procedementos oportunos para que os suxeitos aos que se outorgaba a auténtica titularidade xurídica do dereito á autonomía garantido ás nacionalidades e rexións (as provincias limítrofes con características históricas, culturais e económicas comúns, os territorios insulares e as provincias con entidade rexional histórica do artigo 143.1 da Constitución) puidesen exercelo efectivamente e na práctica conforme o previsto no título VIII e nos respectivos estatutos; e cuarta, e última, a decisión de que os territorios que no pasado plebiscitasen afirmativamente proxectos de Estatuto de autonomía e contasen ao tempo de promulgarse a Constitución con réximes provisionais de autonomía (perífrase constitucional contida na disposición transitoria 2ª da Constitución a través da cal se mencionaba sen citalas, ademais das catro provincias galegas, as tres vascas e as catro catalás) poderían acceder directamente á vía especial, a do 151, que previa unha autonomía plena tanto no ámbito institucional como no competencial, sen necesidade de cumprir as duras exigencias contidas con carácter xeral para acceder por esa vía no artigo 151.1 da norma constitucional, condicións que supoñían non só a existencia dun amplísimo consenso ao respecto entre as elites políticas, senón que existían ao propio tempo a necesidade de impulsar un proceso de mobilización popular de resultado final imprevisible. Estas catro decisións supoñían a existencia doutra máis que, por exclusión, tamén se derivaba do establecido –ou mellor, do non establecido– no texto constitucional: a consistente en deixar sen pechar cara ao futuro a natureza deshomoxénea ou homoxénea ou, mellor, asimétrica ou simétrica da estrutura descentralizada do Estado que podería derivar da efectiva posta en marcha do proceso descentralizador previsto nas súas liñas máis xerais na lei fundamental. En deixalo sen cerrar e non, como frecuentemente se sostivo a partir, non da letra da Constitución, senón dunha interpretación parcial e interesada do seu espírito, en deixar fixado un modelo deshomoxéneo ou asimétrico cerrado e inmutable. A mellor proba de que esa decisión por exclusión consistiu en non decidir cara ao futuro a cuestión fundamental da simetría ou asimetría da nosa estrutura do Estado ía ser o sucedido tras a apertura do proceso que acabaría, finalmente, por fixala.

En conclusión: lonxe de supoñer o establecemento un modelo de organización do poder territorial, a entrada en vigor da Constitución non fixo outra cousa que ordenar a eventual apertura do proceso descentralizador que podería, se é o caso, conducir –como, de feito, na práctica, conduciu tras a apertura da súa fase estatuínte– a unha reestruturación daquel poder, concentrado ata o extremo, que o apenas incipiente réxime democrático español herdaba do franquismo. Ese baleiro da Constitución, que era, ao cabo, expresión inigualable da imposibilidade para fixar un modelo territorial consensuado entre os principais actores que protagonizaron o proceso de discusión constituínte (os partidos políticos con representación parlamentaria), houbo de ser colmado por medio de grandes acordos sobre os contidos e os ritmos do desenvolvemento constitucional entre os actores que participaron no proceso posterior, os propios partidos, aos que pronto se uniron os novos suxeitos institucionais xurdidos do proceso descentralizador –os parlamentos e gobernos autonómicos–, o que determinou un peculiar modo de construción do sistema autonómico español, cuxas vantaxes iniciais acabarían por ser un lastre no futuro.

3. Terceira tese.

O proceso descentralizador estivo condicionado desde os seus inicios pola dialéctica simetría-asimetría e por unha dobre dinámica de evolución: a iterautónomica e a intraautónomica

Os Acordos autonómicos firmados polo Goberno da Nación e o Partido Socialista Obrero Español o 31 de xullo de 1981, antes citados, supuxeron a xeneralización dos elementos definidores do esquema institucional que a Constitución previra para as comunidades de vía rápida do seu artigo 151. De

feito, a idea da «xeneralización do proceso [autonómico] para lograr nun prazo razoable de tempo unha distribución *homoxénea* do poder» figuraba xa no propio preámbulo dos *Acordos*. No seu apartado de “Acordos político administrativos”, determinábase que coa excepción de Cataluña, País Vasco, Galicia e Andalucía, as restantes comunidades expresamente mencionadas no texto constituiríanse en comunidades autónomas pola vía do artigo 143 da Constitución. Tras iso, os *Acordos autonómicos* contiñan dous apartados: un centrado na problemática das «Competencias» e outro nas «Cuestións relativas aos órganos de representación e goberno das comunidades autónomas». O primeiro dos dous previa, respecto das competencias, que os estatutos elaborados pola vía xeral do artigo 143 da Constitución poderían incluír as competencias que lle permitía asumir o seu artigo 148 e aquelas outras que superasen o contido dese precepto, sempre que para iso se cumprise unha serie de condicións fixadas nos propios *Acordos*: o transcurso dos cinco anos previstos no artigo 148.3 da Constitución, tras o acordo da Asemblea, adoptado por maioría absoluta, e logo da aprobación de orgánica polas Cortes Xerais segundo o previsto no artigo 147.3 da Constitución; ou a delegación ou transferencia dun conxunto competencial homoxéneo, acordado polas Cortes Xerais segundo o procedemento do artigo 150.2 da Constitución.

Segundo vimos previamente, os *Acordos* determinaban, en fin, no relativo aos órganos de representación e goberno das comunidades autónomas, a xeneralización do esquema institucional previsto para as autonomías de vía especial, aínda que con determinadas restricións (limitación da duración dos períodos de sesións das asembleas lexislativas, limitación do número de parlamentarios que poderían compoñelas, prohibición de que eses parlamentarios cobrasen soldos en lugar de axudas de custo por asistencia, prohibición de disolución parlamentaria anticipada por parte do Consello de Goberno e limitación do número de membros do Consello), restricións, todas elas, cuxa finalidade non era outra que a de limitar a *densidade* que necesariamente debería derivarse da auténtica autonomía institucional pola que os *Acordos* apostaban. As restricións mencionadas tiñan, en efecto, unha finalidade común que lles daba coherencia, pois case todas apuntaban a obstaculizar cualitativamente e restrinxir cuantitativamente a tendencia á profesionalización política das elites territoriais, é dicir, a tendencia á creación dunha clase política, dunha clase de políticos profesionais, tendencia que indefectiblemente levarían aparellados os procesos de constitución das comunidades autónomas: as restricións buscaban, pois, condicionar o xurdimento de dinámicas políticas propias nas comunidades autónomas que se pensaba –ao meu xuízo cun grao de inxenuidade realmente candoroso– que poderían limitarse mediante medidas como as que se propoñían.

O cumprimento efectivo dos *Acordos autonómicos* de 1981, que supuxo a aprobación entre ese ano e 1983 dos estatutos de autonomía das catorce comunidades que aínda quedaban por constituír, deu lugar ao peche do proceso estatuínte e, con el, á configuración final do denominado desde entón Estado das autonomías. Inaugúrase daquela unha segunda fase no desenvolvemento do noso Estado autonómico, que abarcará dos anos 1984 a 1992, e que, no que agora me interesa, podería caracterizarse pola progresiva apertura da franxa entre comunidades de vía lenta e vía rápida. Efectivamente, tanto o desenvolvemento dos teitos competenciais respectivos das comunidades dun e outro grupo, como a edificación das súas propias organizacións institucionais, poñen de relevo ese distanciamento entre as autonomías que daquela empezan a chamarse, con certo dramatismo, *de primeira e de segunda*. Moi pronto vai manifestarse, en todo caso, a fortísima forza de emulación do noso modelo de organización territorial. E así, xa á altura dos anos 1987-88, cando se produce o cumprimento dos cinco anos a que se refire o artigo 148.2 da Constitución para que as comunidades da vía lenta do seu artigo 143 puidesen proceder a ampliar competencias no ámbito material do artigo 149.1 da propia norma constitucional, serán moi potentes as forzas que se opoñen ao afondamento na asimetría daquela España das autonomías.

¿De onde procederon esas forzas cara á homoxeneización do conxunto do modelo autonómico español? A contestación a esta pregunta exige constatar ata que punto os perfís definidores dese modelo terminaron, de feito, dependendo da dobre dinámica que apuntei ao formular a tese que agora explico: dun lado, da dinámica existente entre as diversas comunidades conformadoras do modelo autonómico español (interautonómica); e doutro lado, da que se ía producir no interior de cada unha destas entre a progresiva consolidación dun sistema institucional propio e a reclamación, e posterior asunción en favor de tal sistema, de competencias materiais (intraautonómica). Aínda que a primeira das dinámicas citadas concitou a atención de moitos analistas, que viron nela un elemento explicativo indispensable á hora de dar conta dos xiros máis notables que experimentou ata a data a evolución do proceso de construción do modelo autonómico español, non é esa a que agora máis me interesa subliñar. Pois xunto a esa dinámica interautonómica a outra que acabo de citar, a intraautonómica entre organización institucional propia e asunción de competencias, resulta, ao meu xuízo, igualmente decisiva para entender o que *está antes*, se se me permite expresalo dese modo, é dicir, o que precede, desde o punto de vista cronolóxico e político, a ese constante *tour* de emulación entre as comunidades de primeira e de segunda, por dicilo coa linguaxe que se utilizou durante un tempo fóra dos círculos xurídicos.

Todo o apuntado tivo finalmente, sen ningún xénero de dúbidas, decisivas consecuencias no funcionamento e desenvolvemento do Estado das autonomías. Pero nin ese funcionamento nin ese desenvolvemento resultarían comprensibles sen ter á vista a referida dinámica intraautonómica (entre institucións e competencias no interior de cada unha das comunidades que conformaban o sistema), o que non resulta, en todo caso, difícil de explicar. E é que máis alá das diferenzas que poderían apreciarse entre as chamadas comunidades de vía rápida e de vía lenta, a consolidación dun sistema institucional propio xerou desde o principio en todas elas a aparición dunha clase política autonómica –incipiente, claro, inicialmente–, cuxas posibilidades de permanencia e de futuro desenvolvemento dependían sobre todo da crecente consolidación da estrutura de poderes autonómicos e da progresiva asunción de competencias por parte destes. Creo, en suma, que o sucedido co noso Estado das autonomías durante os anos noventa foi non só, pero si de modo moi decisivo, consecuencia do feito de que nas comunidades se asentaron institucións cuxa cobertura persoal exixiu a apertura de amplos procesos de mobilización de elites políticas territoriais que axiña identificaron que o seu máximo interese, en tanto que elites que uniran a súa fortuna á consolidación do proceso descentralizador, pasaba necesariamente por afondar ese proceso, o que abriría, pola súa vez, un constante círculo de retroalimentación, no que o fortalecemento e a solidez da estrutura institucional propia exixía recibir a transferencia de máis e máis competencias do Estado central, á vez que tal crecente asunción e acumulación de competencias exixía perfeccionar e estender unha rede orgánica de carácter institucional coa que poder xestionalas dun modo eficiente.

O momento culminante desa loita pola reintrodución da homoxeneidade no sistema virá dado polo peche dos *Acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992*, constitutivos, pola súa significación, da apertura dunha terceira fase na evolución do modelo autonómico español e na súa dialéctica entre simetría e asimetría. Os acordos, asinados entre o PSOE e o PP –de novo, polo tanto, entre os dous grandes partidos estatais, igual que no ano 1981– marcaron un novo punto de inflexión na evolución do proceso de creación do Estado autonómico e significaron un paso adiante importantísimo para as comunidades autónomas de vía lenta no seu achegamento ás de vía rápida, que moi pronto será seguido por un novo intento de fuga por parte destas últimas, e, sobre todo, por parte das que estaban dirixidas desde os momentos da súa constitución por forzas nacionalistas, é dicir, o País Vasco e Cataluña, cuxos partidos de goberno (PNV e CiU) tiñan, ao mesmo tempo, nas Cortes Xerais, e como bisagras do PSOE ou do PP, a chave da gobernabilidade das institucións centrais do Estado. Os *Acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992* serán así o punto de partida e o marco xeral en que

se encaixarán os auténticos procesos de reforma que van ter lugar en 1994, os primeiros, pero non os únicos, que se producirán nos estatutos do 143 con posterioridade a eses *Acordos*. Asinados polo Goberno da nación, ademais de polo Partido Socialista Obrero Español e o Partido Popular, o espírito que preside o novo pacto é o da busca da *homoxeneidade* autonómica, á que as partes signatarias se refiren en varias ocasións na presentación dos *Acordos*. Para tal efecto, a súa finalidade fundamental, coherente polo demais coas previsións do artigo 148.2 da Constitución, será a de equiparar as competencias entre as comunidades de vía xeral e vía especial: «Os Acordos Autonómicos –proclamaban os asinantes– van permitir a ampliación de competencias previstas no artigo 148 da Constitución para estas últimas comunidades [as do 143]».

4. Cuarta tese.

O modelo de organización territorial xurdido das previsións do lexislador constituínte sobre a descentralización e da concreta forma histórica en que se desenvolveu a fase estatuínte desembocou nun Estado de tipo federal

O debate español sobre o Estado federal foi desde o momento mesmo en que aquel se formulou non o da súa mellora e perfeccionamento a partir do dato de partida da súa existencia material, senón o de se o Estado autonómico español debería ou non converterse nun Estado federal, entendendo tal denominación como unha etiqueta baixo a que se esconden en realidade as diferentes posicións de partido sobre como debería evolucionar o noso sistema de distribución do poder territorial. Malia todo, este último debate constitúe pouco máis que un interesado xogo de palabras para aqueles que fan política amparándose nel, cando o certo é que os feitos son teimudos e están aí, por máis que moitos se empeñen en negalos: o español é desde hai anos un Estado federal –peculiar, claro, como todos os que existen no mundo– que cumpre os requisitos básicos que desde o século XIX definen aos estados federais. É certo que o español foi, en certo modo, un federalismo construído *do revés*, é dicir, tomando a unidade como punto de partida da futura descentralización e non como obxectivo a conseguir a partir dunha situación de previa desunión territorial. Pero esa notable diferenza na súa xénese histórica con respecto aos modelos canónicos de Estado federal non cambia substancialmente a natureza material do produto resultante do grande esforzo descentralizador realizado en España nas dúas últimas décadas e media.

O español é un Estado federal, en primeiro lugar, porque, á marxe do local, existen dous poderes –o central e o autonómico: o federal e o federado– que se traducen nunha estrutura institucional de gran complexidade que converteu as autonomías nunha especie de *estados en pequeno*, dotadas da organización propia daqueles (parlamentos elixidos por sufraxio universal, presidentes elixidos polos respectivos parlamentos rexionais, consellos de goberno democráticos de natureza parlamentaria e tribunais superiores de xustiza) e dotados igualmente dunha vida política autonómica propia e peculiar, cuxa dinámica depende non só, pero si fundamentalmente, de datos que proceden do funcionamento político e institucional das institucións propias de cada territorio. Non se debe esquecer a este último respecto que mentres as trece comunidades autónomas de vía xeral celebran as súas eleccións autonómicas nunha data coincidente, que coincide, pola súa vez, coa de celebración das eleccións municipais e europeas, nas catro comunidades de vía especial (País Vasco, Cataluña, Galicia e Andalucía) os seus calendarios electorais respectivos son totalmente independentes, e están en función unicamente do transcurso do período do mandato parlamentario fixado legalmente ou da eventual utilización polo presidente da Comunidade Autónoma da súa facultade de disolución anticipada da Cámara autonómica.

O español é un Estado federal, en segundo lugar, porque en España existe unha división horizontal de competencias entre o Estado central e os entes descentralizados (federados) por virtude da cal eses entes teñen capacidade de legislar e/ou administrar, ditando disposicións regulamentarias ao respecto, sobre materias da importancia da ordenación das súas institucións de autogoberno; a organización administrativa; a educación e a cultura; a sanidade e a política social; o ambiente; o comercio, a economía e as finanzas; a agricultura, a gandería e a pesca; a lexislación civil, mercantil ou laboral; a policía; o urbanismo, a vivenda, a ordenación do territorio e os transportes; ou as relacións exteriores. Así as cousas, e segundo datos de 2005, o gasto xestionado pola Administración central (excluída a seguridade social) supoñía en 1982 o 53% do total do gasto consolidado das administracións públicas, mentres que en 1996 caía ata o 37,2%, e se reducía en 2003 ao 24,2%. Ao mesmo tempo, a proporción de recursos xestionados polas administracións territoriais iríase incrementando desde o 14,5% de 1982 ata o 45,3% de 2003, porcentaxe esta última que se repartía entre un 32,4% para as comunidades autónomas e un 12,9% para as corporacións locais. Esa tendencia manterase, de forma tal que as previsións para 2005 reflectirán unha porcentaxe do 47% do gasto para as administracións territoriais (33,9% para as comunidades e 13,1% para as corporacións locais) e dun 23,5% para a Administración central, cuxo gasto se eleva ata o 53% só se a esa porcentaxe se lle suma a partida da seguridade social (29,5%) (Roberto L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 86).

E o español é, en fin, un Estado federal porque a descentralización está nel xuridicamente garantida pola Constitución e polos estatutos de autonomía, é dicir, polos dous elementos conformadores esenciais do que demos en chamar o bloque da constitucionalidade. En efecto, tanto a organización institucional das autonomías como o repartimento de competencias entre aquelas e o Estado central non poden ser modificados de forma unilateral por este último, ao estar garantidos polas previsións ao respecto dos estatutos e a Constitución, e defendidos polos órganos que aseguran a súa correcta aplicación: o Tribunal Constitucional, esencialmente.

A garantía fundamental procede aquí, en primeiro lugar, e moi primordialmente, da propia rixidez da Constitución, que, como é ben sabido, non pode ser senón modificada a través dos procedementos, moi gravosos, previstos nos seus artigos 167 e 168, de modo que a rixidez funciona, polo tanto, como un elemento limitador de calquera tentativa das Cortes Xerais de modificar as previsións constitucionais para poder alterar, desa maneira, a estrutura organizativa ou competencial das comunidades. Pero, en todo caso, tal alteración no sería posible –desde o momento mesmo en que se produciu a entrada en vigor dos diferentes estatutos– sen proceder, ao propio tempo, a modificar os estatutos aprobados no seu momento conforme os procedementos previstos na Constitución. Os estatutos de autonomía configúranse, polo tanto, como elementos garantidores da autonomía, que ordenan institucionalmente desde as perspectivas orgánica e competencial. Unha garantía que procede, como no caso da Constitución, da rixidez dos seus procedementos de reforma. Todo iso significa que as Cortes Xerais non poderán impoñer, chegado o caso, unha reforma que non aceptase o órgano de representación da comunidade autónoma afectada por esta. É certo que iso non impide que as propias Cortes poidan de feito *vetar* ou *alterar* unha proposta de reforma tal e como esta chegou a elas do respectivo parlamento rexional, segundo se viu con ocasión das reformas estatutarias da denominada segunda descentralización, pois no suposto de que as Cortes non estivesen de acordo cos cambios propostos por unha determinada comunidade autónoma a esta non lle quedaría outra opción que aceptar a posición expresada polas Cortes ou retirar, en caso contrario, a reforma. Pero iso non é senón unha manifestación da natureza pactada que no noso sistema de distribución do poder territorial teñen as normas institucionais básicas sobre as que este se sustenta –os estatutos de autonomía–, manifestación que non afecta para nada ao elemento substancial que os converte en normas garantidoras do status xurídico (orgánico e competencial) das comunidades autónomas: o

que se deriva da necesidade de contar, en todo caso, coa vontade do territorio autonómico para cambiar en calquera sentido o seu estatuto.

Completando o sistema de *garantía federal* establecido no noso ordenamento constitucional-estatutario, e igual que ocorre na práctica totalidade dos estados federais, a Constitución española de 1978 preveu un órgano específico, o Tribunal Constitucional, ao que, ademais de se lle atribuír a función de resolver os conflitos de competencia que puidesen formularse entre o Estado central e as comunidades autónomas ou dos destas entre si, se lle outorga tamén a competencia para controlar a constitucionalidade das leis e disposicións normativas con forzas de lei, normas entre as que se encontran, obviamente, os estatutos de autonomía. A previsión desa posibilidade de control da constitucionalidade polo legislador constituínte supuxo introducir un sistema de control xurídico susceptible de evitar a reforma implícita da Constitución ou os estatutos.

5. Quinta tese.

O Estado das autonomías, que non só cambiou o Estado español senón tamén a sociedade, non serviu para resolver o vello problema nacional e estendeu en superficie a cuestión territorial

Non foron, en todo caso, os cambios experimentados polo Estado español tras a culminación da revolución territorial que a Constitución de 1978 trouxo da man os únicos que deben comentarse á hora de facer un balance de conxunto das consecuencias políticas da descentralización. É máis, a virtualidade e os efectos previsibles dos cambios ata agora analizados non poden, ao meu xuízo, comprenderse cabalmente sen deixar constancia ao mesmo tempo dos que, paralelamente, experimentou a sociedade española no ámbito concreto das súas concepcións políticas e ideolóxicas ante a cuestión territorial. Malia que non poderei centrarme aquí no asunto co detemento que merece, si me parece indispensable subliñar, en todo caso, que a descentralización ocasionou un fortalecemento progresivo, e xeneralizado, das identidades rexionais, cuxa mellor –aínda que non única– expresión é o propio nacemento de partidos rexionalistas (ou, incluso, nacionalistas) alí onde nunca existiran; e o fortalecemento –e, en ocasións, a crecente radicalización– das forzas nacionalistas nos lugares en que a súa presenza era xa apreciable ou moi notable cando se iniciou a Transición.

O caso do Bloque Nacionalista Galego (BNG), o de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e o de Coalición Canaria (CC) son, sen dúbida, os máis sobresalientes, pois os tres pasaron da marxinalidade a converterse, en primeiro lugar, en partidos de Goberno nas súas comunidades respectivas –é hoxe en Galicia o BNG, foino ERC en Cataluña nas dúas últimas lexislaturas e vén séndoo durante anos CC no arquipélago canario– e ademais a contar, tamén, con representación nas Cortes Xerais e nalgún caso a ampliala de forma substancial. Pero –non se esqueza– a eses tres exemplos destacados, deben engadirse, por suposto, todos os dos pequenos partidos rexionalistas que veñen constituíndo, xa desde hai varios anos, parte substancial da representación democrática nos parlamentos autonómicos. Así, fixándonos só nas últimas eleccións rexionais celebradas en España cando se escriben estas páxinas, as do 25 de maio de 2003, e recollendo exclusivamente as porcentaxes de voto expresado en favor dos partidos rexionalistas que lograron daquela transformar os seus votos en escanos, os datos parecen concluíntes: o Partido Aragonés Regionalista e a Chunta Aragonesista suman o 25% dos votos; o Partido Socialista de Mallorca-Entesa Nacionalista e Unión Mallorquina logran en conxunto o 15,5%; Coalición Canaria sitúase case no 33%; o Partido Regionalista de Cantabria obtén algo máis do 19%; L'Entesa logra na Comunidade Valenciana algo máis do 6%; os nacionalistas e rexionalistas navarros (excluída UPN) que conseguen entrar na Cámara foral suman en total case o 23%; o Partido Riojano achégase ao 7%; Unión del Pueblo Leonés aproxímase ao 4% (que

representan na provincia de León, onde obtén todos os seus escanos, o 18% dos votos). En Andalucía, que celebra as súas eleccións autonómicas en data diferente, a situación é similar: nos comicios rexionais do 14 de marzo de 2004, o Partido Andalucista obtivo algo máis do 6% dos votos expresados. O resumo é, pois, ben expresivo do gran cambio social que estamos comentando: coa única excepción de Asturias, Castela-A Mancha, Extremadura, Murcia e Madrid, en todas as restantes comunidades autónomas existen na actualidade –meses antes de celebrarse as eleccións autonómicas de maio de 2007– forzas rexionalistas e/ou nacionalistas nos seus respectivos parlamentos rexionais, forzas que, nalgúns desas comunidades (Cataluña, País Vasco, Cantabria, Canarias e Galicia) forman, ademais, parte do Goberno.

Aínda que significativos de seu, tales datos non esgotan, porén, o novo panorama de progresivo fortalecemento das identidades rexionais e de consecuente debilitamento da identidade común sobre a que se sostén o proxecto de España democrática plasmado na nosa lei fundamental. En realidade, o proceso de desarticulación política e descohesión cultural en que estamos non se caracteriza unicamente pola circunstancia de que haxa máis partidos –e máis rexións con partidos– que se definen preferentemente pola súa identificación de tipo rexional, ou polo feito de que partidos nacionalistas que eran case marxinais hai quince ou vinte anos ampliáren de modo substancial o seu peso nos parlamentos autonómicos e nas Cortes Xerais, fenómenos todos eles que probablemente non se producirían de non predominar, como predominou, o fortalecemento das identidades rexionais, e dos proxectos centrífugos que aquel fortalecemento leva aparelados, sobre o proxecto dun Estado español democrático, fortemente cohesionado e solidario. É que, ademais, a eses cambios deben engadírselles outros tres máis de indiscutible transcendencia desde o punto de vista do futuro mantemento da cohesión territorial do noso Estado federal: en primeiro lugar, a radicalización política dos nacionalismos maioritarios no País Vasco e Cataluña; en segundo lugar, o afianzamento progresivo das tendencias identitaristas no seo dalgunhas das federacións do PSOE e, sobre todo, no interior do PSC; e, por último, o sorprendente xiro *pronacionalista* do Goberno de Rodríguez Zapatero.

Eses tres feitos, polo demais bastante relacionados entre si, encontrarán a súa mellor manifestación no modo en que se tratou en España o que deu en chamarse a segunda descentralización. O felizmente frustrado proxecto de Ibarretxe demostra, máis alá de toda dúbida, a radicalización do PNV; do mesmo modo, o apoio nacionalista e socialista ao proxecto estatutario catalán aprobado polo Parlament de Cataluña o 30 de setembro expresa ben ás claras non só a radicalización confederal de CiU, senón tamén o punto ata o que a cultura nacionalista acabou por desprazar a catalanista no interior do PSC e, pola súa influencia, o punto ata o que esa cultura veu *pegarse* a outras federacións socialistas que, como a galega, por exemplo, apostaron desde o primeiro momento en favor do proxecto confederal do parlamento catalán. Finalmente, o desenvolvemento do proceso de debate do proxecto estatutario catalán no Congreso e a aprobación final pola maioría socialista do texto reformado nas Cortes Xerais poñen de relevo a sorprendente asunción polo PSOE da tradición cultural nacionalista que empapa de principio a fin o novo Estatuto catalán, unha cultura que, tras ser por completo allea á mellor cultura socialista, pode acabar por provocar auténticos estragos se o *modelo* catalán se estende, como o xa sucedido co Estatuto andaluz fai temer, ás demais comunidades autónomas que hoxe están en fase de reforma estatutaria ou que poderían estalo no futuro.

A forma en que se está producindo a segunda descentralización permite obter, en resumo, importantes conclusións sobre a influencia que nesta acabou por ter un proceso descentralizador que, paradoxalmente, non pechou o noso problema nacional, senón que tendeu, en non pequena medida, a exacerbalo. Pero permite, tamén, facer algunhas previsións –funestas previsións, para dicir toda a verdade– sobre o que podería esperarnos á volta da esquina unha vez que entren en vigor os novos estatutos *preconfederais* aprobados en todas ou unha boa parte das comunidades españolas baixo a mal-

fadada influencia do novo texto catalán. Cunha pequena coda sobre o tema pecharei xa estas reflexións que, segundo se ve, por forza deben ser provisionais.

O novo Estatuto catalán induciu dous grandes desafíos que marcarán, indefectiblemente, o futuro do Estado autonómico español: o primeiro ten que ver cos seus contidos materiais; o segundo, co tipo de maioría política que logrou a súa aprobación.

Polo que se refire aos contidos materiais do texto estatutario, o desafío é evidente, pois estamos en presenza dunha norma marcada de principio a fin polo *élan* confederal que vertebraba o proxecto saído do Parlamento catalán. Por iso, e máis alá da circunstancia de que algunhas das súas previsións sexan ou non inconstitucionais –o que agora xa só ao Tribunal Constitucional corresponde decidir–, o certo é que o Estatuto prefigura un tipo de relacións entre o Estado e Cataluña que serán case con toda seguridade fonte de permanentes conflitos e tensións. Resulta, deste modo, polo menos rechaante que, cando a opinión xeneralizada entre os especialistas no funcionamento do sistema autonómico español era que a súa debilidade fundamental residía na marcada bilateralidade que presentaba o conxunto do sistema, a aposta catalá fose xustamente a de elevar tal bilateralidade ata o extremo. Pois é a bilateralidade, sen dúbida ningunha, a columna vertebral dun novo texto estatutario que, de ser neste concreto ámbito *copiado* con máis ou menos fidelidade en todas ou nalgunhas das restantes rexións españolas, podería colocarnos, de feito, ante un Estado dificilmente gobernable, cando non sinxelamente ingobernable. A posta en práctica do Estatuto catalán acabará por dar lugar, en conclusión, a unha profunda alteración do modelo autonómico español, que non camiñará, como afirmaron unha e outra vez os seus patrocinadores, cara á consolidación dun Estado federal, senón que producirá, moi polo contrario, en realidade, a introdución de elementos confederais de impacto claramente disfuncional na dinámica do noso sistema federal.

A estes problemas, que poderían ser á fin irresolubles –como a evolución do federalismo alemán demostrou xa sen discusión– se o Estado debiera articular cunha parte substancial das comunidades que compoñen o sistema as mesmas relacións bilaterais que haberá de manter con Cataluña a partir do previsto no seu novo texto estatutario, engádense os derivados da fórmula política que permitiu a súa aprobación. E é que, segundo puidemos comprobar no seu momento, as tres etapas da nosa revolución territorial –as que marcaron, sucesivamente, a aprobación da Constitución, dos Acordos Autonómicos de 1981 e dos Acordos Autonómicos de 1992– estiveron presididas polo consenso entre os dous grandes partidos españois do momento. Pois ben, tamén esa práctica politicamente decisiva para entender a evolución do Estado das autonomías español rompeu, ¡por primeira vez!, co novo Estatuto catalán, que o PSOE sacou adiante co apoio da *internacional nacionalista* e co voto en contra do PP. Iso abriu unha brecha entre ambos os partidos que vai moito máis alá do contido dun concreto texto estatutario e que afecta, en realidade, non só á interpretación do que, no ámbito da descentralización, permite e non permite a nosa Constitución, senón tamén á propia concepción xeral sobre o que debe ser España no futuro. De que os dous grandes partidos de ámbito estatal sexan capaces de recuperar o consenso perdido en beneficio do nacionalismo confederalista ou independentista dependerá, en boa medida, que o desenvolvemento dos novos estatutos que se aproben neste período da segunda descentralización marquen o inicio doutra fase –extremadamente complexa, pero factible– do Estado autonómico español ou supoñan o punto de partida para o abandono definitivo do proxecto da España democrática do setenta e oito. A única, de momento, que lograra, na nosa historia contemporánea, combinar liberdade, autonomía e unidade.

6. REFORMA DE ESTATUTOS: ¿EVOLUCIÓN OU RUPTURA DO SISTEMA AUTONÓMICO?

Autor

Antonio López Díaz
Universidade de Santiago de Compostela

1. Enfoque da cuestión: ¿os estatutos de autonomía levan consigo un cambio da estrutura territorial deseñada na Constitución?

Nestes últimos tempos, transcorridos case trinta anos desde a aprobación da nosa Constitución de 1978, asistimos a un proceso constante de reformas estatutarias que deron lugar á progresiva revisión dos textos normativos das comunidades autónomas¹.

Porén, foi coas reformas impulsadas durante a última lexislatura (VIII lexislatura, 2004 ata a actualidade) nas que, salvo no caso de Valencia, se redactaron integramente novos estatutos de autonomía, cando se xerou un intenso debate que chegou a cuestionar a permanencia da nosa organización territorial e a adecuación constitucional dos resultados obtidos. Nas páxinas que seguen desenvolveranse algunhas reflexións que pretenden situar tales reformas dentro dun proceso de reaxuste do sistema federal que a Constitución definiu para a organización territorial complexa que España presenta.

Concretando as iniciativas que estiveron no centro do debate, convén recordar que durante a VIII lexislatura se procedeu sucesivamente á aprobación das seguintes propostas de reforma estatutaria por orde cronolóxica.

— Proposta de reforma do Estatuto de autonomía da Comunidade Valenciana

Presentado o 04/07/2005, cualificado o 06/07/2005

Autor:

Comunitat Valenciana-Corts

Resultado da tramitación:

Aprobado con modificacións

— Proposta de reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña

Presentado o 05/10/2005, cualificado o 18/10/2005

Autor:

Comunidade Autónoma de Cataluña-Parlamento

Resultado da tramitación:

Aprobado con modificacións

¹ Sen ánimo de exhaustividade (a totalidade das reformas pode consultarse en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/PropRefEstAut>), si paga a pena resaltar que as reformas non foron un fenómeno de aparición exclusiva nesta última lexislatura, senón que tiveron numerosos precedentes durante as anteriores lexislaturas e con independencia da cor política predominante. Así, na V lexislatura (1993-1996) aprobáronse modificacións dos estatutos de: Valencia, A Rioxa, Cantabria, Murcia, Baleares, Castela e León, Castela-A Mancha, Extremadura, Madrid, Asturias e Aragón; na VI lexislatura (1996-2000) modificáronse as normas estatutarias de: Aragón, Canarias, Castela-A Mancha, Murcia, Madrid, Cantabria, Asturias, Baleares, Castela e León, A Rioxa e Extremadura.

— **Proposta de reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía**

Presentado o 05/05/2006, cualificado o 09/05/2006

Autor:

Comunidade Autónoma de Andalucía-Parlamento

Resultado da tramitación:

Aprobado con modificacións

— **Proposta de reforma do Estatuto de autonomía das Illes Balears**

Presentado o 19/06/2006, cualificado o 27/06/2006

Autor:

Comunidade Autónoma das Illes Balears-Parlamento

Resultado da tramitación:

Aprobado con modificacións

— **Proposta de reforma do Estatuto de autonomía de Aragón**

Presentado o 26/06/2006, cualificado o 05/09/2006

Autor:

Comunidade Autónoma de Aragón-Cortes

Resultado da tramitación:

Aprobado con modificacións

Con posterioridade ás iniciativas xa enumeradas tiveron entrada no Parlamento outras iniciativas que se encontran en fases diferentes de tramitación, aínda que polo avanzado da lexislatura e os prazos electorais previstos dificilmente poderán resultar aprobadas antes da fin da lexislatura.

— **Proposta de reforma do Estatuto de autonomía de Canarias**

Presentado o 14/09/2006, cualificado o 19/09/2006

Autor:

Comunidade Autónoma de Canarias-Parlamento

Situación actual:

Comisión Constitucional

Informe

— **Proposta de reforma do Estatuto de autonomía de Castela e León**

Presentado o 05/12/2006, cualificado o 12/12/2006

Autor:

Comunidade Autónoma de Castela e León-Cortes

Situación actual:

Pleno

Aprobación

— **Proposta de reforma do Estatuto de autonomía de Castela-A Mancha**

Presentado o 01/02/2007, cualificado o 06/02/2007

Autor:

Comunidade Autónoma de Castela-A Mancha-Cortes

Situación actual:

Pleno

Debate de totalidade

Finalmente, debe terse en conta tamén que, o 14 de xaneiro de 2005, polo tanto con anterioridade a todas as iniciativas arriba mencionadas, tivo a súa entrada no Congreso a Proposta de reforma de

Estatuto político da Comunidade de Euskadi, a cal foi rexeitada logo do debate de totalidade que tivo lugar o 1 de febreiro de 2005.

Polo camiño, sen chegar sequera ao trámite parlamentario, quedaron outras iniciativas como, na medida en que nos atinxe máis directamente, a reforma do Estatuto de autonomía de Galicia, que non contou co consenso necesario das forzas parlamentarias que permitise alcanzar a maioría necesaria para a aprobación da iniciativa de reforma polo Parlamento de Galicia.

Con ocasión das reformas mencionadas, algunhas culminadas con éxito e outras fracasadas, xa sexa por decisión expresa, xa pola imposibilidade temporal da súa aprobación definitiva, suscitouse un profundo debate, de carácter político, pero que tamén transcendeu ao académico, sobre as consecuencias desas reformas. No que aquí nos interesa centrarémonos no debate formulado sobre se as reformas acometidas supoñen un paso máis da conformación da nosa organización territorial ou se, polo contrario, implican unha alteración substancial da ordenación constitucional do noso réxime autonómico, que mudaría así cara a un réxime federal.

Para perfilar os termos do debate debe terse en conta que os puntos centrais das reformas estatutarias mencionadas foron os seguintes:

- a) O recoñecemento da realidade nacional das comunidades autoras das iniciativas de reforma constitucional.
- b) A incorporación de novos dereitos (os denominados dereitos de terceira xeración) nos estatutos de autonomía.
- c) Unha maior precisión na definición do réxime competencial, que abarca desde a definición das diversas tipoloxías de competencias á desagregación de materias dentro de cada competencia para illar o que sexa exclusivo ou compartido.
- d) Precisións sobre o sistema de financiamento dos entes subcentrais, en concreto de cada unha das comunidades, e, moi especialmente, o establecemento de garantías de investimento mínimo do Estado nalgunhas comunidades.
- e) Finalmente, naquelas comunidades que contan con lingua propia, o status que se recoñece a esta no seu territorio.

Sobre a base das cuestións sinaladas, as posicións pivotaron entre os que defenden que tales reformas encaixan nun proceso de redefinición da nosa estrutura territorial e os que afirman que o resultado destas subverte o esquema de repartimento competencial e a organización territorial prevista na Constitución, operando *de facto* unha reforma encuberta desta².

A todo iso debe engadirse como un elemento máis para tomar en consideración á hora de aproximarse ao debate que, nalgunhas das iniciativas finalmente aprobadas, o texto definitivo, logo das modificacións introducidas na súa tramitación en sede parlamentaria, difire substancialmente do

² Como mostra destes debates poden verse as posicións antagónicas sostidas por CRUZ VILLALÓN, P.: "La reforma del Estado de las autonomías", en *Revista estudios autonómicos e federais*, n.º 2, 2006, p. 77 e ss., e ROIG MOLES, E.: "La reforma del Estado de las autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?", *Revista estudios autonómicos e federais*, n.º 3, 2006, p. 149 e ss. Mentres CRUZ VILLALÓN considera que se trata dun segundo proceso autonómico, substancialmente diferente do primeiro, e que leva a un segundo Estado das autonomías e á necesidade de elaborar unha Constitución federal, ROIG MOLES, replicando os argumentos esgrimidos por CRUZ VILLALÓN, entende, porén, que se trata dun desenvolvemento do modelo autonómico de organización territorial atendendo a aqueles aspectos máis débiles deste, como a distribución competencial ou a participación autonómica nas tomas de decisión, xerando así formas máis intensas de integración política dos cidadáns na comunidade e no modelo constitucional.

texto orixinariamente remitido pola Comunidade Autónoma en cuestión, como ocorreu de forma paradigmática no caso da reforma do Estatut de Catalunya. Esta circunstancia descolocou, en boa medida, os argumentos do debate, xa que, algúns dos que serían defendibles fronte ao proxecto orixinario de reforma, non se sosteñen, como logo veremos, á luz do texto definitivamente aprobado.

Formulada así a cuestión, nas páxinas que seguen trataremos de expoñer as razóns polas que consideramos que as reformas mencionadas supoñen un paso máis na evolución da nosa organización territorial sen ameazar nin o texto constitucional nin a unidade do Estado.

2. O sistema español de ordenación territorial: un sistema federal evolutivo

Especialmente naqueles autores que consideran o actual proceso de reformas estatutarias como unha revisión e superación do modelo constitucional, alúdese con frecuencia á evolución cara ao federal. Como sinala CRUZ VILLALÓN, “o actual proceso autonómico está poñendo en evidencia como están saltando as costuras do principio autonómico, o seu esgotamento en definitiva... Coa intensidade que se lle está dando, só é soportable concibido como excepción no seo dun Estado que se segue considerando unitario. Pero, como regra, só é viable a longo prazo na variante contida que predominou durante os pasados vinte e cinco anos. Non sendo nin dun modo nin doutro, antes ou despois estamos abocados ao principio federal”³.

Esta contraposición entre modelo autonómico e modelo federal exige ao noso entender un reformulamento xeral que pasaría por analizar se ambas as realidades responden a modelos diferentes ou se, polo contrario, o noso modelo autonómico⁴ de organización territorial pode xa considerarse como esencialmente federal.

Ao respecto, consideramos, como expuxo MAIZ SUÁREZ, que “as notorias insuficiencias da teoría liberal-igualitarista e a dimensión normativa subxacente (e escasamente argumentada) en moitas análises da teoría positiva do federalismo reclaman a elaboración dunha teoría normativa substantiva do federalismo complementaria daquelas. Unha teoría, isto é, que sirva de orientación prescritiva na orientación do debate político e axude á formulación de preguntas empíricas, así como para propiciar criterios de avaliación das federacións realmente existentes...”. Pois ben, sen ánimo de levar a cabo un exame exhaustivo, á hora de axuizar a realidade e a evolución da nosa organización territorial deben terse en conta as seguintes notas características do federalismo normativo:

- a) Os sistemas federais non se consideran como distribucións definitivas de autoridade ou competencias entre os distintos niveis de goberno, senón que son esencialmente procesos abertos de distribución e redistribución de competencias. Os cambios non implican, polo tanto e sen máis, a substitución dun sistema por outro diferente, senón que teñen perfecta cabida na dinámica evolutiva dos distintos sistemas⁵.

³ Vid. CRUZ VILLALÓN, P.: “La reforma del Estado de las autonomías...”, cit., p. 94.

⁴ Vid. MAIZ SUÁREZ, R.: “Federalismo plurinacional: una teoría política normativa”, en *Revista estudos autonòmics e federais*, n.º 3, 2006, p. 75.

⁵ Sinala MAIZ SUÁREZ que “as federacións constitúen, pois, procesos abertos, de interacción entre actores institucións, institucionalizados mediante regras simultaneamente contramaioritarias e maioritarias, de agregación tanto como de formación de preferencias, mediante negociación e renegociación, dos que resulta imposible dar conta cun concepto binario que force a situar os sistemas políticos en dous campos alleos: ora no do centralismo, ora no do federalismo; senón mediante un *continuum* con posicións diversas segundo as dimensións presentes en cada sistema: representación formal (segunda cámara territorial, distritos baseados en territorios, sobrerrepresentación dos estados máis pequenos), representación informal (negociación bilateral e multilateral entre a federación e os estados membros, ámbitos multilaterais de cooperación: conferencia de presidentes, conferencias sectoriais), procedemento de reforma constitucional con participación ou non dos estados membros, composición e nomeamento do Tribunal Constitucional...” (“Federalismo plurinacional...”, cit., p. 54).

- b) Repartimento de competencias. Os poderes dos distintos integrantes dun sistema federal están distribuídos nos distintos niveis territoriais. Esa distribución ten a súa base na Constitución e concrétese e desenvólvese nas normas dos distintos integrantes da estrutura complexa, que atribúen aos entes dos distintos niveis competencias propias sobre distintas materias. As citadas competencias poden presentar distintas modalidades: competencias exclusivas, competencias compartidas, competencias concorrentes. Porén, resulta esencial para a existencia autónoma dos distintos entes o recoñecemento dese ámbito competencial propio que substitúe así o principio de xerarquía (onde podemos encontrarnos con fórmulas de delegación ou desconcentración competencial) polo principio de competencia.
- c) Repartimento de ingresos. Ademais do adecuado repartimento de competencias é de esencia para un sistema federal un repartimento dos recursos financeiros necesarios para o adecuado financiamento das competencia asumidas por cada un dos actores. Superados os sistemas puros (a asunción de todos os recursos polo Estado negaría a existencia como tal dos entes subcentrais, e a asunción de todos os recursos polos entes subcentrais eliminaría a viabilidade financeira do Estado), a solución ao problema do financiamento nos estados de estrutura federal pasa necesariamente polo deseño de sistemas mixtos nos que, con distinta intensidade, convivan fórmulas propias dun sistema de unión (xestión dos recursos polo Estado e repartimento aos entes subcentrais) con outras características dos sistemas de separación (repartimento dos distintos recursos entre os distintos niveis de goberno), xa sexa atribuíndo as figuras tributarias integramente a unhas ou outras entidades ou compartindo os rendementos económicos por elas xerados⁶. Adicionalmente, pero non menos importante, resulta necesaria a previsión de instrumentos de solidariedade que permitan o maior equilibrio territorial posible entre os distintos entes, garantindo así a necesaria cohesión entre os integrantes da federación.
- d) Mecanismos de representación. O federalismo apunta a un sistema de gobernanza multinivel que exige unha adecuada participación dos distintos actores dos diferentes niveis na toma de decisións. Neste sentido cobra un especial interese o deseño das canles de representación nese goberno multinivel. Eses mecanismos poden plasmarse formalmente no deseño de órganos estables e permanentes (cámara de representación territorial), mecanismos estables pero de actuación puntual (conferencias de presidentes, conferencias sectoriais) e a través doutras canles non permanentes como pode ser a previsión de informes para a toma de decisións, reunións bilaterais ou multilaterais, etc. Tamén aquí, igual que no deseño competencial, cada Estado debe deseñar as solucións máis acordes coas súas peculiares circunstancias.
- e) Árbitro das disputas competenciais. Se o federalismo se caracteriza pola articulación de fórmulas de goberno na que van participar diversos actores con intereses diversos e que toma como base unha concepción consensual e pactista da política, ese pacto ou acordo para o deseño da solución federal se concreta na norma constitucional e nas normas básicas dos distintos entes subcentrais. Agora ben, neste xogo de intereses diversos, resulta imprescindible a existencia dun árbitro que garanta que as actuacións unilaterais dalgún dos actores non pode, en ningún caso, modificar o desenvolvemento constitucional e estatutario previamente establecido. Ese papel correspóndelle ao Tribunal Constitucional, que, para que exerza efectivamente como tal árbitro, non só debe adornarse dos criterios de independencia e

⁶ Nesta liña, afirma MAIZ que “o núcleo do federalismo está integrado pola articulación do autogoberno e goberno compartido, da man do principio de competencia; e o seu modelo normativo é unha matriz horizontal de distribución e interacción de poderes, unha estrutura policéntrica, en rede, e non piramidal do poder político” (“Federalismo plurinacional...”, cit., p. 76).

imparcialidade na toma de decisións, senón que, desde o punto de vista da súa composición, debe asegurar tamén unha integración plural que recoñeza e reflecta a pluralidade que caracteriza e está na base da estrutura federal que debe garantir.

- f) Necesaria cohesión interna. Finalmente, e máis a alá dos elementos que caracterizan o deseño federal, consideramos que resulta fundamental a existencia dunha cultura ou valores federais que cohesionen os distintos niveis de goberno. Como xa se sinalou, as solucións federais non xeran unhas estruturas estables e permanentes en tanto que inmutables, senón que, moi ao contrario, dan lugar a estruturas complexas sometidas a procesos de cambio, de adaptación e readaptación, coas tensións que os ditos procesos xeran. É precisamente no marco destes procesos e para a xestión das súas tensións onde se necesita esa forza ou cohesión interna entre os distintos actores que impida que a ameaza de ruptura ou disgregación da federación se utilicen como argumentos na xeración dos novos acordos ou consensos constitucionais. Sendo iso así, non é menos certo que esa cohesión interna, ademais doutros factores sociais, económicos, culturais, etc., encontra boa parte do seu sustento nas vantaxes que o sistema federal xera para os distintos actores e na adecuada recondución da pluralidade á solución común. Por tanto, esa cohesión é necesaria para a federación, pero non se pode afirmar que sexa un *prius*, senón que a súa xeración e coidado son tamén responsabilidade da solución federal.

Se analizásemos o sistema de organización territorial deseñado na nosa Constitución de 1978 conviríamos que os elementos enumerados como configuradores dun réxime federal aparecen presentes con distinta intensidade no noso sistema autonómico. En efecto:

- a) A organización deseñada en 1978 conta cun repartimento competencial entre a federación (Estado central) e os entes federados (comunidades autónomas) plasmado na propia Constitución e nos estatutos de autonomía. Este repartimento competencial responde a un proceso dinámico e variable tanto en virtude das reformas estatutarias como da doutrina sentada polo árbitro das relacións que é o Tribunal Constitucional.
- b) Os entes subcentrais (comunidades autónomas) gozan de autonomía financeira para o exercicio das súas competencias, nutríndose, fundamentalmente, de recursos propios e doutros percibidos da propia federación (tributos cedidos e participación nos ingresos do Estado). A medida que se estabilizou o réxime de competencias tamén se estabilizou o sistema de financiamento sometido con anterioridade a revisións quinquenais. Neste proceso de estabilización, as comunidades obtiveron un recoñecemento progresivo de capacidades normativas, non só sobre os tributos propios, senón tamén sobre determinados extremos dos tributos cedidos, o que mellora a súa autonomía financeira.
- c) As comunidades autónomas gozan de certa participación na toma de decisións nas materias que lles afectan. Aínda que é certo que o Senado na súa actual composición non cumpre a función de cámara de representación territorial estable e permanente, e, a falta do consenso necesario para a reforma constitucional necesaria, articuláronse outros foros multilaterais (conferencias de presidentes, conferencias sectoriais, Consello de Política Fiscal e Financeira...) e mecanismos bilaterais (comisións mixtas, etc.) a través dos cales as comunidades participan na toma de decisións.
- d) Finalmente, o Tribunal Constitucional está chamado a xogar o papel de xuíz imparcial para dirimir, ademais doutras cuestións, as inxerencias de calquera dos actores, sexa a federación ou as comunidades, nas competencias ou ámbitos de actuación dos demais, alterando o

deseño constitucional e estatutariamente definido. É certo, porén, que os entes federados, as comunidades autónomas, non tiveron ata o momento participación efectiva no nomeamento dos integrantes do dito tribunal, máis alá da xenérica participación das Cortes Xerais como representantes de todos os cidadáns do Estado.

Cremos, pois, que se pode concluír que a organización territorial de España, desde a súa definición orixinaria na Constitución de 1978, sen equipararse nin repetir mimeticamente ningunha das experiencias federais preexistentes, si recolle os postulados básicos enumerados desde o punto de vista da teoría federal normativa. Pódese dicir, por tanto, que, xa antes dos últimos procesos de reforma estatutaria, o réxime autonómico español pode considerarse como un réxime federal. Esta últimas modificacións estatutarias encaixarían así neses procesos evolutivos e dinámicos de axuste e reaxuste propias das estruturas federais.

Consideramos por todo iso que non se pode dicir con rigor que as reformas estatutarias levadas a cabo alteren o sistema de organización nos seus elementos basilares, senón que simplemente o reaxustan. Esta afirmación, porén, exige puntualizar nalgúns casos, e desmontar noutros, algúns dos argumentos esgrimidos no debate político que acompañou as ditas reformas, para opoñerse a estas, afirmando por elevación que alteraban o deseño constitucional da nosa organización territorial. A esta tarefa imos dedicar as páxinas seguintes.

a) Os estatutos de autonomía en ningún caso poden modificar as disposicións constitucionais

Un dos argumentos que se viñeron utilizando de forma recorrente para afianzar a conclusión de que as reformas estatutarias con carácter xeral e, de forma especial, a reforma do Estatuto de Cataluña, supoñen unha mutación da organización territorial establecida na nosa Constitución é que, a través da modificación dos estatutos, se estaría levando a cabo unha reforma encuberta da Constitución.

Para tratar de situar estes argumentos adecuadamente deben terse en conta dúas circunstancias:

- a) Dunha parte, que nos inicios da presente legislatura, cando empezan a xerarse os procesos de reforma estatutaria, se puxo en circulación a idea de que podería ser o momento dunha reforma constitucional que, ademais de abordar a reforma da orde sucesoria na Coroa, eliminando calquera preferencia do varón sobre a muller, afrontase tamén a referencia expresa ás comunidades autónomas constituídas, a nova conformación do Senado como cámara de representación territorial, así como algunha outra cuestión puntual referida á organización territorial. Este ambiente inicial puido dar lugar a que se relativizasen en certa medida os postulados constitucionais, e se abordasen, polo menos na súa fase inicial, os procesos de reforma estatutaria considerando que o molde constitucional non constituía un límite intocable, senón un marco revisable ao longo do proceso.
- b) En parte relacionado ou derivado do anterior, as propostas de reforma estatutaria orixinariamente nadas dos órganos legislativos autonómicos non encaixaban no marco constitucional da nosa organización territorial⁷.

⁷ Como dous exemplos desta afirmación poden citarse a proposta de Estatuto político para Euskadi ou a proposta de Estatuto de Cataluña xurdida do Parlamento catalán. Non obstante, a inadecuación inicial ao molde constitucional era de distinta intensidade. E así, mentres a proposta proveniente de Euskadi, precisamente polo seu difícil engarce constitucional, foi rexeitada de plano polo Parlamento, e non proseguiu a súa tramitación, o proxecto de Estatuto de Cataluña proseguiu o seu trámite normativo, no curso do cal foi sometido a profundas modificacións en boa parte das cuestións que inicialmente poderían considerarse contrarias á Constitución. Unha vez aprobado, corresponderalle ao TC resolver os recursos pendentes e pronunciarse sobre se a solución final respecta ou non o deseño constitucional.

As ideas expostas poden explicar o feito de que as iniciativas lanzadas desde algunhas comunidades autónomas puidesen presentar aspectos non acordos coa Constitución. Agora ben, iso non pode levarnos a afirmar en ningún caso que pola vía da reforma estatutaria se poida modificar a Constitución, pois, como deixou sentado o TC no auto do 20 de abril de 2004, no que se resolve o recurso presentado polo Goberno da nación contra a admisión a trámite polo Parlamento vasco da proposta de Estatuto político para o País Vasco⁸:

⁸ b) O avogado do Estado sostén que o Goberno vasco non pode remitir ao Parlamento vasco unha proposta que, articulada ao amparo do art. 46.1 a) EAPV (RCL 1979, 3028 e LPV 1980, 10) (reforma do Estatuto de autonomía), ofrece un contido que só podería formalizarse xuridicamente de maneira adecuada a través dunha reforma da Constitución (RCL 1978, 2836). Este formulamento converte a demanda do avogado do Estado nunha sorte de remedio xurisdiccional preventivo, co que se anticipa a defensa da orde constitucional moito máis alá do que permitía o antigo recurso previo de inconstitucionalidade contra proxectos de estatutos de autonomía e de leis orgánicas, que desapareceu da lei orgánica deste tribunal (RCL 1979, 2383) pola reforma introducida nela pola Lei orgánica 4/1985, do 7 de xuño (RCL 1985, 1346). Se este podía interpoñerse contra textos normativos consolidados antes da súa publicación oficial, a demanda examinada pretende atallar a inconstitucionalidade antes de que esta chegue sequera a cristalizar nunha norma xurídica, adiantándose á soa intención infractora advertida no contido dunha proposta.

Dicir que o contido da «proposta» do Goberno vasco é contrario ao ordenamento vixente non é dicir nada que non poida dicirse de calquera norma que pretenda, xustamente, a reforma dese ordenamento. Se a antixuridicidade se predicase non xa de normas definitivamente instaladas no ordenamento, senón de simples proxectos de normas ou, antes aínda, da soa intención de producir normas, entón o cambio e a reforma serían literalmente imposibles.

A «proposta» impugnada preséntase de maneira un tanto confusa –como alega o avogado do Estado– como unha iniciativa de reforma do Estatuto vasco, iniciativa para a que o Goberno autonómico ten lexitimación. O feito de que semellante iniciativa só poida prosperar con éxito se antes se reforma a Constitución, tal e como sostén o avogado do Estado, non converte a «proposta» en si (nin, por conexión, o acordo que a formaliza) nunha iniciativa inconstitucional. A iniciativa, unha vez remitida á Cámara, queda sometida a unha serie de avatares que poden, desde logo, alterala notablemente no seu contido, pero que, sobre todo, a modificarán radical e necesariamente na súa natureza, que pasará a ser puramente normativa no caso de que dela resulte, o que pode non ser o caso, unha norma de dereito. En tanto non se esgote o procedemento parlamentario iniciado coa remisión da «proposta», non cabe máis inconstitucionalidade, se é o caso, que a que resulte da infracción das normas que disciplinan ese procedemento.

A «proposta» do Executivo vasco non é capaz doutro efecto que o de dar inicio a un debate parlamentario. Dese debate pode resultar finalmente unha norma ou non resultar nada máis alá das conclusións que queiran extraer do debate os cidadáns representados por quen han de participar nel, en tanto que parlamentarios. Unha «proposta» como a impugnada, unha vez asumida polo Parlamento, teoricamente podería rexeitarse *ab initio* como consecuencia da aceptación dunha emenda á totalidade, ou experimentar alteracións radicais no seu contido pola aprobación de emendas parciais, ou frustrarse como consecuencia dunha disolución anticipada da Cámara, etc.; sen descartar, como é natural, a posibilidade de que, superada con éxito a tramitación parlamentaria na propia Cámara, a proposta de reforma do Estatuto non prospere no Congreso dos Deputados, paso obrigado en todo procedemento de reforma estatutaria. Por último, e a propósito da alegada necesidade de que previamente se reforme a Constitución, nada impide que, advertida pola Cámara esa necesidade, ela mesma decida reconverter a «proposta» nunha iniciativa propia de reforma da Constitución, para o que está constitucionalmente lexitimada (arts. 166 e 87.2 CE). En fin, no estadio actual do proceder parlamentario non pode anticiparse ningún resultado normativo e, en consecuencia, todo posible xuízo é, inevitablemente, prematuro.

A «proposta» impugnada, en tanto que iniciativa de debate parlamentario, esgota todos os seus efectos nesa sola condición, e, como tal, non pode ser obxecto doutro xuízo que o de oportunidade ou conveniencia, para o que este Tribunal é manifestamente incompetente, por estar reservado aos propios parlamentarios e, mediatamente, aos seus representados. Así as cousas, a «proposta», na súa condición de iniciativa de discusión parlamentaria, non produce máis efecto xurídico que o puramente *ad intra* ligado á súa subsecuente tramitación parlamentaria, transcendendo unicamente *ad extra* a dimensión política inherente á súa condición de desencadeante dun debate parlamentario.

En definitiva, o acordo do Goberno vasco é expresión dunha atribución inherente a todo Goberno nun sistema democrático parlamentario, cal é a de someter á Cámara lexislativa iniciativas normativas ou de pura discusión política, que poden dar lugar, ou non, á asunción dun texto normativo e, en todo caso, ao debate público sobre cuestións de interese xeral, de cuxo acerto en punto á oportunidade e ás posicións defendidas polos grupos parlamentarios só pode lexitimamente pronunciarse o corpo electoral. O auxuzamento xurisdiccional queda naturalmente descartado, pois, por definición, suposta a formal constitución e integración do Goberno e da Cámara, así como as formalidades de tempo e lugar imprescindibles para que esta sexa tal, e non un mero agregado de individuos, o debate é absolutamente libre no seu contido. Libre tamén nas súas conclusións, se estas se formalizan en textos sen valor normativo. No presente caso, como é evidente, estase moi lonxe aínda desa fase de formalización normativa, e este tribunal carece, por isto, da inescusable xurisdición ou competencia para pronunciarse (art. 4.2 LOTC).

En poucas palabras, sentado que «a Constitución española, a diferenza da francesa ou a alemá, non exclúe da posibilidade de reforma ningún dos seus preceptos nin somete o deber de revisión constitucional a máis límites expresos que os estritamente formais e de procedemento» (STC 48/2003, do 12 de marzo [RTC 2003, 48], F. 7), a necesaria defensa xurisdiccional do ordenamento non pode verificarse senón cando cabe falar propiamente de infraccións normativas, só susceptibles de ser causadas, obviamente, por normas, e nunca por proxectos ou intencións normativas, que, en canto tales, poden ter calquera contido. A xurisdición pode reaccionar contra a forma xurídica que resulte desas intencións, pero a intención mesma e o seu debate ou discusión son inmunes nunha sociedade democrática a todo control xurisdiccional, singularmente se o debate se substancia nun Parlamento, sede privilexiada do debate público.

- a) As propostas son só iniciativas para o debate parlamentario sen que poidan producir outros efectos xurídicos que a subseguente tramitación parlamentaria. Só merecen por tanto xuízos de oportunidade ou conveniencia.
- b) A proposta de reforma estatutaria, por moi contraria que resulte á Constitución, non pode considerarse nunca como inconstitucional. Só se predicará a dita condición do resultado normativo que no seu caso se derive da tramitación da iniciativa.
- c) A tramitación dunha iniciativa que puidese incorporar previsións que puidesen resultar non acordadas coa Constitución en ningún caso leva consigo a reforma da Constitución. Outra cuestión completamente diferente sería que as Cortes decidisen abrir un proceso de reforma constitucional, respectando sempre a canle específica prevista para esta.
- d) Finalmente, o resultado normativo derivado das tramitacións das propostas de reforma estatutaria, é dicir, os novos estatutos ou as reformas dos preexistentes unha vez aprobadas, sempre van poder someterse a un xuízo de constitucionalidade, correspondéndolle ao TC decidir tales recursos⁹.

Resumindo os criterios expostos, nin as iniciativas de reforma estatutaria nin as normas finalmente aprobadas poden considerarse como reformas constitucionais encubertas. Moi ao contrario, en caso de contradición co establecido na Carta Magna, e sempre que así o aprecie o Tribunal Constitucional, procederá a súa declaración de inconstitucionalidade, e conseguinte nulidade, salvando sempre a prevalencia da Constitución.

b) Os estatutos de autonomía constitúen leis orgánicas aprobadas polas cortes xerais

Outra das ideas que se utilizou con profusión foi a de presentar as reformas estatutarias como procesos inadmisibles de baleirado competencial do Estado a mans das comunidades autónomas. Unha vez máis, nesta percepción tivo moito que ver o papel activo das comunidades autónomas no proceso legislativo de reforma estatutaria, especialmente na redacción das iniciativas de reforma e que se confundiu coa decisión definitiva sobre os ditos textos.

Por esta razón, interpretouse que algunhas iniciativas de reforma que incorporaban propostas ambiciosas desde o punto de vista competencial, ata chegar ao extremo, nalgúns casos, de exceder o marco constitucional, supoñían un desapoderamento do Estado como Administración central a favor das comunidades autónomas, a través de decisións tomadas polas propias comunidades.

Unha vez máis confúndese a facultade de iniciativa legislativa coa competencia para a súa aprobación definitiva. En efecto, poderase discrepar das competencias atribuídas nos novos estatutos ás comunidades autónomas, pero iso nunca poderá facerse co argumento de que son as mesmas comunidades autónomas as que minan as competencias do Estado.

⁹ Boa proba disto son os múltiples recursos de inconstitucionalidade interpostos contra as reformas estatutarias aprobadas, de forma especial contra o Estatuto de autonomía de Cataluña. Non debe deixarse de mencionar o paradoxo que supón que preceptos que se repetiron literalmente en dous ou máis textos estatutarios, só fosen cuestionados recorrendo nunha de tales manifestacións, o que, de culminar cunha declaración de inconstitucionalidade, podería xerar xuízos diferentes para dous textos de idéntico contido.

Moi ao contrario, non pode perderse de vista que os estatutos de autonomía son aprobados polo Parlamento do Estado baixo a forma de leis orgánicas, aínda que a iniciativa para a súa modificación correspóndelles ás comunidades autónomas. Por tanto, non se pode atribuír ás comunidades autónomas unha erosión das competencias constitucionalmente recoñecidas ao Estado por dous tipos de razóns: dunha parte, porque, como xa se argumentou no apartado anterior, tales estatutos en ningún caso poden contradicir o repartimento competencial establecido constitucionalmente, pois do contrario resultarían inconstitucionais. Doutra, e na medida en que o novo repartimento respecte o marco constitucional, tampouco se pode atribuírlles ás comunidades a asunción de novas competencias ou materias, senón que esta será, en última instancia, unha decisión dos órganos legislativos do Estado ao aprobar as ditas reformas estatutarias. Quen ten a última palabra, por tanto, é o Estado, por máis que a iniciativa se reserve ás comunidades.

Por último, e tamén relacionado co papel que poden xogar os estatutos no proceso de reasignación de competencias, formulouse doutrinalmente, malia que non no debate político-normativo, a posibilidade de que os estatutos puidesen ser o instrumento –lei orgánica– previsto no artigo 150.2 para transferir competencias exclusivas do Estado a favor das comunidades autónomas. Aínda que a forma de lei orgánica que revisten os estatutos puidese inicialmente inducir a unha resposta positiva, non pode descoñecerse que as especialidades para a reforma estatutaria que reservan a iniciativa ás propias comunidades compadécese mal cunha norma de delegación que parece requirir en todo caso que o ente titular e delegante, operando a modificación precisa, poida recuperar as competencias transferidas ou delegadas. Esa posibilidade quedaría vedada se a delegación se efectuase a través das normas estatutarias, dado que o monopolio para a iniciativa de reforma correspondería ás comunidades autónomas sen que o Estado puidese activar os mecanismos para a súa reforma. Deste xeito, máis que unha delegación ou transferencia nos termos estritos do artigo 150 estaríamos ante unha atribución competencial sobre a que, a partir dese momento, decidirían máis as comunidades autónomas que o Estado.

c) Non cabe blindaxe competencial por vía estatutaria

Outro dos tópicos que se utilizou con profusión á hora de opoñerse aos procesos de reforma estatutaria con carácter xeral, pero de forma especial fronte ao Estatut de Catalunya, foi que os novos textos operaban unha especie de blindaxe competencial das comunidades autónomas fronte ao Estado.

Debe dicirse en honor á verdade que foi desde as comunidades, especialmente desde Cataluña, desde onde se lanzou inicialmente esta mensaxe de aposta por unha certa “blindaxe” competencial como unha xustificación máis das reformas, ao tempo que se ilusionaba ao electorado dos distintos territorios. Agora ben, sendo iso certo, é preciso diferenciar claramente o que pode ser a mensaxe política da blindaxe dos efectos xurídicos que poden recoñecérselle.

A preocupación xurdida desde as comunidades autónomas por defender o seu ámbito competencial xorde como un mecanismo de defensa e reacción fronte a unha situación na que o Estado, a través de diversos mecanismos, foi invadindo ámbito ou materias que inicialmente estaban residenciadas no ámbito autonómico:

- a) No caso das competencias exclusivas das comunidades autónomas, o Estado acudiu a miúdo a títulos competenciais transversais considerados como exclusivos do Estado (facenda xeral, facultade de outorgar subvencións, igualdade dos cidadáns en todas as partes do territorio...) para actuar sobre materias que a Constitución reserva á competencia exclusiva das comunidades autónomas.

- b) Por outra parte, no caso das competencias compartidas entre Estado e comunidades autónomas, tamén se asistiu á ampliación do ámbito de influencia do Estado en detrimento das comunidades autónomas e as súas competencias. Cómpre resaltar o papel crecente recoñecido ao básico á hora de configurar as competencias do Estado e permitir, por exemplo, que ese contido normativo mínimo poida conterse en normas de rango inferior á lei.

Boa parte dos conflitos mencionados foron sometidos á decisión do Tribunal Constitucional, que se encargou de ir separando, con maior ou menor acerto, os distintos ámbitos competenciais.

Ante esta situación, as comunidades aproveitaron a elaboración dos proxectos de Estatuto para introducir preceptos que salvagarden o seu ámbito competencial, fundamentalmente en dúas direccións: definir as distintas modalidades de competencias e, especialmente nos casos de Cataluña e Andalucía, dar un paso máis na definición do ámbito competencial, e, de forma especial, no que ás competencias compartidas se refire, desagregar distintas materias dentro de cada competencia para diferenciar claramente as competencias que se lle atribúen ao Estado e as que lles corresponden ás comunidades autónomas, recollendo para iso os criterios explicitados polo Tribunal Constitucional na súa xurisprudencia ao respecto.

Os que se situaron en contra destes procesos de reforma entenderon que, ao regular as cuestións expostas, se chegaba a unha blindaxe inadmisíbel por parte das comunidades e fronte ás actuacións expansivas do Estado. Porén, tamén esta idea da blindaxe competencial debe ser matizada:

- a) En primeiro lugar, debe sinalarse unha vez máis que a Constitución segue a ser un muro infranqueable fronte aos novos textos regulados nos estatutos de autonomía. Polo tanto, ou ben os textos estatutarios se mostran respectuosos coa Constitución, ou, en caso contrario, deberán, tras os oportunos recursos, ser declarados inconstitucionais. Non hai, polo tanto, posibilidade de blindaxe sobre as competencias que poida ir máis alá das que conformen os preceptos constitucionais lles corresponden.
- b) En segundo lugar, debe terse en conta que, á hora de incorporar estes novos preceptos, se converteu en normas xurídicas a maior parte dos criterios sentados polo TC na súa xurisprudencia, polo que tampouco se lles pode achacar aos estatutos un protagonismo maior que o xa mencionado. De todas as formas, tampouco a asunción dos criterios xurisprudenciais do TC merece un xuízo positivo sen pegas, na medida en que se considera que a elevación á norma estatutaria priva o propio tribunal de evolucionar na súa xurisprudencia e cambiar os criterios. Fronte a iso, debe recordarse que non existe un ámbito competencial reservado para as decisións do Tribunal Constitucional e menos un dereito deste a cambiar de criterio que se sitúe por riba da facultade das Cortes Xerais para aprobar as normas que conforman o bloque da constitucionalidade dentro do marco constitucionalmente establecido.
- c) Por último, tampouco pode atribuírselles ás normas un papel superior ao que poden xogar. E consideramos que os estatutos tampouco poden xogar o papel teoricamente desexado de dique de contención que evite calquera actuación do Estado que poida afectar a competencias autonómicas. Tampouco se consegue ese efecto de blindaxe fronte a actuacións do Estado que poidan resultar invasivas, xa que nada impedirá que o Estado poida seguir invadindo ámbitos ou materias de competencia autonómica. Por moi acoutada que sexa a regulación estatutaria, e ante os posibles excesos do Estado, deberá seguir sendo o TC quen, nos supostos de conflitos competenciais, deba decidir a quen lle corresponde en último termo a materia controvertida.

d) A bilateralidade: un mecanismo tradicional

Os novos textos estatutarios, nesa liña de atribuír un maior papel ás comunidades autónomas, ademais de incidir no ámbito competencial, tratan de reforzar o papel destas á hora de conformar a vontade do Estado en temas que lle son de interese, como pode ser o caso da política exterior, o exercicio de competencias con incidencia autonómica ou o financiamento das propias comunidades autónomas.

Estas novas vías de participación autonómica nas decisións estatais articuláronse, á marxe doutros instrumentos (informes previos, coñecemento ou iniciativa das comunidades, etc.) establecendo canles de diálogo bilateral entre o Estado e as comunidades autónomas fundamentalmente a través de comisións mixtas.

De maneira especial no que se refire á plasmación do financiamento autonómico, estas vías bilaterais contrapuxéronse á multilateralidade, denunciando desta forma que a vontade dunha comunidade pode actuar como un veto aos acordos multilaterais que serviron de base aos acordos de financiamento no seo do Consello de Política Fiscal e Financeira.

Porén, unha vez máis, cremos que se fai unha lectura distorsionadora do contido do texto estatutario. En efecto, sendo certo que os novos estatutos introducen canles de negociación bilateral, non pode afirmarse, sen máis, que esa bilateralidade negue a posibilidade de acordos multilaterais.

Boa proba de que iso non é así témola na evolución do noso sistema de financiamento. En efecto, desde a aprobación da LOFCA, a determinación da participación nos ingresos do Estado veuse articulando a través de acordos multilaterais no seo do Consello de Política Fiscal e Financeira, que inicialmente se renovaron anualmente e que, a partir de 1986, se plasmaron en acordos de duración quinquenal. Ata que a Lei 21/2001 definiu un sistema de financiamento con vocación de permanencia, que, porén, foi obxecto de modificacións puntuais posteriores, os criterios para o financiamento autonómico acordábanse de forma consensuada no seo do Consello de Política Fiscal e Financeira (CPFYF) nunha manifestación da multilateralidade para a toma de decisións.

Agora ben, como antes sinalabamos, a multilateralidade das negociacións e os acordos no marco do CPFYF non resultaba incompatible coa bilateralidade á hora de determinar a aplicación concreta dos acordos para cada unha das comunidades autónomas. En efecto, basta examinar como a cesión de tributos acordada con xeneralidade se plasmou na correspondente Lei de cesión de tributos, que posteriormente se concretaba na aprobación dunha lei específica de cesión de tributos para cada unha das comunidades autónomas en que, no marco do acordado na lei xeral, se convertían en norma os acordos establecidos nas correspondentes comisións mixtas.

Inicialmente podería pensarse que esa bilateralidade resultaba irrelevante en canto trasladaba sen máis os acordos de carácter xeral ao ámbito da Comunidade Autónoma. Porén, non pode negarse a transcendencia real dese acordo bilateral, xa que, en supostos de desacordo dalgunha das comunidades autónomas coa decisión global, mantíñase para esta o sistema de financiamento previamente acordado. Así ocorreu, por exemplo, en relación cos acordos referidos ao quinquenio 1997-2002, por parte das comunidades autónomas de Andalucía, Estremadura e Castela-A Mancha. Estas comunidades, non estando de acordo co novo sistema establecido, seguiron financiándose, especialmente no referente ás participacións nos ingresos do Estado, de acordo co sistema acordado para o período 1992-1996, ao que si prestaran a súa conformidade.

Vemos, pois, como, entendido nos seus xustos termos, multilateralidade e bilateralidade non son excluíntes entre si, senón que, como manifestou o TC na súa Sentenza 13/2007, do 18 de xaneiro de

2007, poden actuar como criterios complementarios¹⁰. Como se recoñece, sendo necesaria a toma de decisións entre o Estado e a totalidade de comunidades autónomas no seo do correspondente órgano multilateral, “agora ben, este marco multilateral tampouco pode desprazar, no ámbito específico das súas competencias, a actuación das comisións mixtas, é dicir, debe integrarse tamén coas funcións que esas comisións teñan se é o caso atribuídas nas normas estatutarias e na LOFCA en canto órganos bilaterais especificamente previstos para concretar a aplicación a cada Comunidade Autónoma dos criterios acordados no seo do Consello de Política Fiscal e Financeira. De acordo co dobre marco de integración sinalado, que a participación das comunidades autónomas no proceso de adopción dos criterios de repartimento dos recursos do Estado deba producirse no seo dun órgano como o Consello de Política Fiscal e Financeira (art. 3 LOFCA) non significa que, antes ou despois de que ese órgano delibere e, se é o caso, adopte un acordo (que non esquezamos que, conforme o art. 10.2 do Regulamento de réxime interior do Consello de Política Fiscal e Financeira, tería a natureza de mera recomendación elevada ao Goberno, a quen correspondería elevar pola súa parte ás Cortes Xerais a súa propia proposta), non poidan ter lugar contactos entre o Estado e cada Comunidade Autónoma, en particular, no seo das comisións mixtas a que fan referencia as diferentes normas estatutarias, ben de carácter previo, co fin de poñer de manifesto as súas pretensións e acercar posicións, ben a posteriori, para concretar a aplicación a cada Comunidade Autónoma dos recursos previstos no sistema de financiamento que, á vista das recomendacións do Consello de Política Fiscal e Financeira, puidesen establecer as Cortes Xerais”.

Desta forma, o recoñecemento de mecanismos bilaterais, especialmente no terreo do financiamento, non se pode afirmar que altere o réxime preexistente nin os criterios xerais da organización territorial deseñada constitucionalmente. Iso si, debe entenderse nos seus xustos termos, é dicir, como canle para trasladar ao ámbito de cada Comunidade Autónoma os criterios xerais aprobados multilateralmente.

¹⁰ Entende o TC: “Agora ben, é necesario precisar o alcance que ten a disposición transitoria sexta, apartado 2, do Estatuto de autonomía de Andalucía (e a disposición transitoria primeira, apartado 2, LOFCA), na negociación da porcentaxe de participación nos ingresos do Estado, pois ese alcance non é o que de esa disposición transitoria extrae o Parlamento de Andalucía, porque, como avanzamos no anterior fundamento xurídico 7, a autonomía financeira das comunidades, correlato imprescindible da súa autonomía política, debe necesariamente partir da consideración de que esa autonomía financeira ha de ter en conta «os principios de coordinación coa facenda estatal e de solidariedade entre todos os españois» (art. 156.1 CE) e, conseguintemente, a competencia estatal en materia de «facenda xeral» (art. 149.1.14 CE), e dado que na determinación da participación de cada Comunidade Autónoma nos ingresos do Estado están en xogo a suficiencia de todas as comunidades autónomas, a súa autonomía financeira e a solidariedade entre todas elas (e, en último termo, a suficiencia financeira do Estado e a de todo o sector público), é evidente a necesidade de que neste ámbito se adopte a decisión correspondente de forma coordinada entre o Estado e as comunidades autónomas no seo dun órgano no que estean representados todas estas e aquel. E, na actualidade, de acordo co art. 3.1 LOFCA, é ao Consello de Política Fiscal e Financeira, órgano consultivo e deliberante, integrado polo ministro de Economía e Facenda e cada un dos conselleiros de Facenda de cada Comunidade e Cidade Autónoma, a quen corresponde a coordinación «entre a actividade financeira das comunidades autónomas e da facenda do Estado» (art. 3.1 LOFCA). Trátase, pois, dunha «conferencia sectorial» (en terminoloxía do art. 5.3 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común), de composición multilateral, con funcións de coordinación e cooperación, razón pola cal se lle atribúe competencia para «o estudo, a elaboración, se é o seu caso, e a revisión dos métodos utilizados para o cálculo dos custos dos servizos transferidos ás comunidades autónomas» [art. 3.1 c) LOFCA], e, «[e]n xeral, todo aspecto da actividade financeira das Comunidades e da Facenda do Estado que, dada a súa natureza, precise dunha actuación coordinada» [art. 3.1 g) LOFCA], como é o caso da participación das comunidades autónomas nos ingresos do Estado. Por tanto, a intervención da Comisión Mixta reclamada polo Parlamento de Andalucía non pode ignorar ou evitar o sinalado marco de coordinación e cooperación interterritorial, pois, como acabamos de dicir, este marco ha de ser necesariamente respectado para apoiar os principios establecidos no art. 156.1 CE.

e) O investimento territorializado: o “sudoku” do Estado

Unha das novidades máis rechamantes dalgúns dos novos estatutos de autonomía foi a inclusión de determinados preceptos (disposicións adicionais)¹¹ a través das que se comprometen porcentaxes mínimas de investimento do Estado nos territorios respectivos e en materia de infraestruturas. Dos preceptos incorporados xeran unha maior preocupación os recollidos nos estatutos de Cataluña e Andalucía, xa que establecen un compromiso mínimo de investimento do Estado, mentres que o Estatuto de Aragón, de forma máis xenérica, se limita á enumeración dos criterios que hai que tomar en consideración para a posterior determinación do investimento que se vai efectuar na comunidade autónoma. E a preocupación vén xustificada, ademais de polo establecemento de tales vínculos nunha norma estatutaria, cuxa modificación está suxeita a trámites especiais que caen fóra da propia capacidade do Estado, polo feito de que os compromisos asumidos responden a criterios diferentes en cada comunidade autónoma (PIB relativo en Cataluña e poboación en Andalucía), o cal faría imposible, por unha parte, unha aplicación xeral para todas as comunidades e, por outra, que o repartimento territorializado puidese cumprir a un mesmo tempo as exixencias de todas as comunidades.

Agora ben, aínda tendo en conta e recoñecendo as dificultades apuntadas, estanse deixando fóra do debate dúas cuestións que resultan fundamentais para comprender e valorar nos seus xustos termos o sistema establecido.

Así, dunha parte, debe terse moi en conta que estamos ante normas de carácter temporal. O compromiso de investimento do Estado nas comunidades mencionadas limitábase a un período de sete anos. Esa solución excepcional e temporal vén avalada por déficits de infraestruturas nestas ás que se trata de facer fronte con estes compromisos investidores durante o tempo establecido. Non se pode afirmar, pois, con rigor que a través das normas estatutarias se está comprometendo cara ao futuro e de forma indeterminada o investimento do Estado, senón que se trata simplemente dun sobreesforzo investidor durante un prazo determinado, que, na medida en que se vexa acompañado de novos recursos, non debe comprometer o investimento do Estado nas restantes comunidades.

En segundo lugar, e fronte aos argumentos centrados no feito de que sería imposible un axuste do repartimento territorial do investimento que respectase criterios distintos nas diferentes comunidades autónomas, non poden perderse de vista as distintas bases sobre as que se calculan as porcentaxes de investimento mínimo para cada comunidade autónoma. En efecto, no caso de Cataluña exclúese da base do cálculo sobre a que aplicar a porcentaxe relativa do PIB de Cataluña o Fondo de

¹¹ No caso do Estatuto de Cataluña, a disposición adicional terceira, investimentos en infraestruturas, sinala:

O investimento do Estado en Cataluña en infraestruturas, excluído o Fondo de Compensación Interterritorial, equipararase á participación relativa do produto interior bruto de Cataluña con relación ao produto interior bruto do Estado para un período de sete anos. Eses investimentos poderán tamén utilizarse para a liberación de peaxes ou construción de autovías alternativas. Con esta finalidade constituirase unha comisión, integrada polas administracións estatal, autonómica e local.

Pola súa parte, no caso do Estatuto de Andalucía sinálase, tamén na súa disposición adicional terceira, que: “1. O gasto de investimento do Estado con destino a Andalucía deberá garantir de forma efectiva o equilibrio territorial, nos termos do artigo 138.1 e 2 da Constitución.

2. O investimento destinado a Andalucía será equivalente ao peso da poboación andaluza sobre o conxunto do Estado para un período de sete anos.

3. Con esta finalidade constituirase unha Comisión integrada pola Administración estatal e autonómica.

No caso de Aragón, a disposición adicional sexta establece que: “Para a fixación dos investimentos do Estado en Aragón en infraestruturas, ponderaranse, con carácter prioritario, a superficie do territorio, os custos diferenciais de construción derivados da orografía, así como a súa condición de comunidade fronteiriza, e incorporaranse criterios de equilibrio territorial a favor das zonas máis despoboadas”.

Compensación Interterritorial. Os investimentos sufragados con tales fondos poden ser considerados cando se trata de valorar o investimento do Estado noutras comunidades, o que permite harmonizar criterios diferentes.

Do xogo dos elementos sinalados pódese concluír que os compromisos de investimento mínimo do Estado en certas comunidades non levan consigo en ningún caso unha vinculación permanente do investimento estatal, senón simplemente medidas excepcionais, que complican o axuste do investimento territorializado pero non o fan imposible durante o período de tempo limitado en que resulten vixentes. Como o definiu o propio ministro, é un complicado “*sudoku*”, pero, como todo *sudoku*, ten solución e, ademais, só ten vixencia temporal.

f) Un elemento clave: o papel arbitral do Tribunal Constitucional

Finalmente, resulta precisa unha referencia a un elemento clave de calquera organización que tome como base o Estado de dereito, e especialmente naquelas organizacións de estrutura complexa como as nosas, e que non é outro que o xuíz do Constitucional, a quen lle corresponde decidir a adecuación das solucións lexislativas ao marco organizativo deseñado en sede constitucional.

Esa peza clave é, no noso ordenamento, o Tribunal Constitucional, definido no noso sistema como o órgano que posúe o monopolio para a declaración da inconstitucionalidade das normas legais.

Ao longo das páxinas precedentes aludiuse reiteradamente ao Tribunal Constitucional como a última sede á que lle corresponderá decidir sobre o encaixe constitucional dalgunhas das medidas que se incorporaron nos novos estatutos de autonomía. Na súa composición actual está integrado por doce membros, a proposta das cámaras que integran as Cortes Xerais (catro polo Congreso e catro polo Senado), do Goberno (dous) e do Consello Xeral do Poder Xudicial (dous).

Boa parte dos problemas que afectan á organización territorial do Estado formuláronse nunha dinámica de contraposición entre intereses do Estado e intereses das comunidades autónomas, especialmente no que se refire a cuestións competenciais, onde o conflito se manifesta máis abertamente. Admitindo esa contraposición de intereses, resultaría necesario que o órgano a quen se atribúe a decisión sobre a constitucionalidade ou non de tales preceptos fose representativo das distintas tendencias contrapostas para así resultar efectivamente imparcial. Creo que non resulta necesario incidir demasiado na importancia da composición do Tribunal Constitucional de cara ás decisións que debe afrontar; resultan absolutamente reveladoras as pugnas actuais establecidas sobre a recusación de boa parte dos seus membros, detrás das que se encontra a expectativa duns ou outros pronunciamentos, aínda que todo iso vai en detrimento da independencia e imparcialidade que debe adornalo.

Pois ben, se analizamos a composición e os procedementos para a designación dos seus membros, vemos como todos eles proveñen de instancias estatais. Evidentemente, pódese argumentar con razón que as Cortes Xerais son a representación da totalidade do Estado, incluíndo por tanto as comunidades autónomas, e incluso que o Senado, ao menos pretendidamente, estaría destinado a operar como cámara de representación territorial. Porén, non é menos certo que, nos termos en que se formulou o debate sobre a organización territorial, cuxo pronunciamento final corresponderá ao Tribunal Constitucional, faltan canles de participación efectiva das comunidades autónomas na designación dos integrantes do Tribunal Constitucional. A falta doutras solucións, o Senado, a través dunha modificación do seu regulamento, abriu a vía para que as comunidades efectúen propostas de candidatos para a cobertura das prazas que a el lle corresponde designar. Na liña do que se manifes-

tou, fuxindo de calquera idea de compromiso imperativo dos maxistrados en función da súa procedencia, si se debe valorar positivamente calquera mecanismo que traslade ao seo do Tribunal Constitucional as distintas sensibilidades que conforman a nosa complexa composición como Estado¹².

Medidas coma esta ou outras que camiñen na mesma dirección contribuirán a acrecentar o papel arbitral do Tribunal Constitucional como intérprete da nosa Carta Magna, reforzando a súa independencia, a súa imparcialidade e consecuentemente o recoñecemento por todos dos seus pronunciamentos.

3. Conclusión

A modo de conclusión, e tratando de lles dar resposta ás cuestións que se formulaban inicialmente, sintetizando os argumentos desenvolvidos consideramos:

- a) O sistema español de organización territorial nacido da Constitución de 1978 e desenvolvido sucesivamente a través dos estatutos e outras normas conformadoras deste, especialmente aquelas que integran o chamado bloque de constitucionalidade, responde a un esquema federal, incorporando, con distinto grao de intensidade, os elementos básicos do federalismo normativo e ofrecendo unha solución propia e específica.
- b) Os procesos de reforma de estatutos de autonomía levados a cabo nesta última lexislatura non levan consigo unha mutación do sistema de organización territorial deseñado constitucionalmente, senón que unicamente supoñen unha evolución máis do noso sistema, o que responde, por outra parte, ao carácter esencialmente dinámico dos sistemas federais.
- c) España precisa reforzar os vínculos que xeran esa forza de cohesión entre os distintos entes integrantes desta estrutura federal complexa, para así evitar que os debates sobre a evolución da súa estrutura territorial se fagan baixo as ameazas de ruptura ou descomposición, calquera que sexa o lugar de que procedan. As vantaxes que todos os actores obteñen deben permitir o desenvolvemento das discusións sobre modificacións e futuras solucións sen a ameaza permanente da desestabilización. Só cando iso se produza se poderá afirmar que a solución federal incorporada pola Constitución de 1978 se asentou definitivamente e estará en disposición de abordar serenamente os reaxustes necesarios.

¹² Se tomamos en consideración os precedentes máis próximos, non pode esquecerse que a Constitución republicana de 1931, ao deseñar a composición do Tribunal de Garantías Constitucionais, ademais de dous deputados designados polas Cortes, contemplaba a presenza dun representante por cada unha das rexións españolas.

7. OS PROCESOS DE REFORMA ESTATUTARIA: ¿CAMIÑAMOS CARA A UN ESTADO FEDERAL?¹

Autor:

Pedro Puy
Universidade de Santiago de Compostela²

¹ Deixo constancia do meu agradecemento aos profesores Jorge Álvarez e Santiago Lago, coordinadores das xornadas “A convivencia plural: Dereitos e políticas de xustiza”, así como á Escola Galega de Administración Pública, por invitarme a participar na mesa redonda que no marco desas xornadas tivo lugar baixo o mesmo rótulo que titula este texto, que se corresponde basicamente co da miña intervención.

² Departamento de Economía Aplicada, Facultade de Dereito, Universidade de Santiago de Compostela.

1. Introducción

A resposta á pregunta de se España camiña desde 1978 cara a un Estado federal, e moi especialmente a raíz das profundas reformas estatutarias que están realizándose tras a vitoria do Partido Socialista Obrero Español nas eleccións de marzo de 2004, só pode ser contestada dunha forma: depende. E depende, loxicamente, do que entendamos que é un “Estado federal”.

Por iso, en primeiro lugar e de forma moi sintética, faise necesario, polo menos operativamente, tratar de concretar o concepto de “Estado federal” co que se dará resposta á pregunta formulada. O concepto utilizado será, esencialmente, o que se desenvolveu nas últimas décadas desde o programa de investigación da economía política constitucional³.

Consecuentemente, en segundo lugar, expoñeranse os que consideramos que son os trazos e peculiaridades do modelo de organización territorial incorporado ao texto da Constitución de 1978, para, a continuación e en terceiro lugar, comentar os cambios que o actual proceso de reformas estatutarias (e en particular a catalá) introduce no modelo de descentralización desenvolvido a partir da nosa norma fundamental. Coas conclusións avanzadas en cada un dos tres anteriores apartados finalizaremos intentando responder á pregunta formulada de se España camiña, ou non, cara a un Estado federal.

Unha resposta que, conscientes de que con iso desfacemos a máis leve sensación de suspense que o lector puidese abrigar, se resume nas seguintes afirmacións: a Constitución non establece orixinarmente un modelo de Estado propiamente federal, pero a súa evolución no pasado supuxo avances na liña federalizante, sen que isto implique que se poida concluír (malia que sería desexable, dado o grao de descentralización política e financeira que alcanzamos) que as reformas en curso ou xa culminadas se orienten cara á “federalización” da nosa organización territorial do poder.

³ Que describimos en P. Puy (1996).

2. ¿Que é o “federalismo”?

Poucos termos foron e son utilizados máis profusamente que o de “federalismo”, tanto no debate político como no ámbito académico. A prodigalidade no seu uso dá boa conta do seu enorme potencial retórico, pois apela ao ideal case mítico e altamente atractivo do pacto contractual entre iguais do que xorde unha estrutura de poder político. Pacto sacralizado, incluso, pola presenza feudataria duns deuses que, se aceptamos a interpretación do vocábulo que santo Isidoro nos transmite nas súas *Etimoloxías*, son chamados a presenciarlo polo pouco sutil método de elevar aos ceos o fedor (*foetor*) dos porcos sacrificados para selar o acordo⁴. Sendo o seu sentido retórico rememorar a preexistencia dun pacto entre iguais que se obrigan mutua e lealmente para a consecución dun obxectivo común, enténdese a ampla xeneralización do seu uso tópico, especialmente naqueles sistemas políticos en que, precisamente, a máis mínima reminiscencia dun pacto contractual (voluntario e igualitario entre as partes) máis brilla pola súa ausencia⁵.

Consecuentemente, do “federal” formuláronse centos de conceptos⁶, o que fai preciso proceder ao establecemento de certa orde terminolóxica. Nesta liña, Watts propón a útil distinción entre os termos “federalismo”, “sistemas políticos federais” e “federación”. Mentres que o primeiro deles “non é basicamente unha categoría descritiva, senón de carácter normativo, e fai alusión á defensa dun Goberno múltiple que combina elementos de goberno común e de goberno rexional”⁷, os outros dous son termos descritivos que definen, no caso dos sistemas políticos federais, a “ampla categoría de sistemas políticos en que, a diferenza dos sistemas unitarios onde hai unha autoridade central única, hai dous (ou máis) niveis de goberno, de modo que se combinan elementos de *goberno compartido* nas institucións comúns e *autogoberno rexional* nas unidades constituíntes”, xénero en que se encadraría o federalismo, “unha especie particular na que nin o goberno federal nin os gobernos das unidades constituíntes están subordinados uns a outros constitucionalmente, é dicir, cada nivel de goberno ten poderes soberanos definidos na Constitución e non por ningunha outra instancia de goberno, cada un ten autoridade para actuar directamente sobre os seus cidadáns no exercicio das súas competencias legislativas, executivas e tributarias, e cada un deles é directamente elixido polos seus cidadáns”⁸.

Para efectos meramente descritivos, por tanto, Watts distingue, en primeiro lugar, entre o significado “normativo” do termo, polo que o federalismo é visto como un instrumento eficiente para dividir o poder e evitar o seu exercicio abusivo, e, en segundo lugar, desde o plano “positivo” ou descritivo, constata a existencia dun dobre uso, polo que procede a precisar que un Estado propiamente federal (unha federación) é unha especie concreta dentro do xénero dos “sistemas políticos federais”; xénero no que conviven, xunto a aquel, a gran variedade de sistemas de goberno multinivel ou, por utilizar unha expresión frecuente no ámbito do dereito internacional, de “estados de estrutura complexa”, que abarca desde as unións con certo grao de descentralización administrativa ata as meras unións funcionais de autoridades, pasando polas federacións, confederacións, estados libres asociados, etc.

⁴ Cita santo Isidoro a *Eneida* (8, 461) de Virxilio: *et caessa iungebant foedera porca* (e os porcos sacrificados unían as federacións). Tomo a cita de Puy Muñoz, 1984: 764 e ss.

⁵ Sirva como exemplo o artigo 13 da Constitución soviética de 1936: “A Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas é un *Estado federal, constituído sobre a base da agrupación voluntaria* das seguintes Repúblicas Socialistas Soviéticas, iguais en dereitos: (...)”.

⁶ Como recorda E. Seijas, 2006: 28.

⁷ Watts, 2006: 97.

⁸ Watts, 2006: 105.

A existencia de semellante heteroxeneidade no conxunto de estados que organizan a súa estrutura de poder territorial de forma “complexa” explica que desde o ámbito politolóxico se tratase de precisar que características debe reunir un sistema político para poder ser cualificado, propiamente, como un “Estado federal”. Dye, por exemplo, considera que só podemos falar de federalismo cando existen garantías constitucionais de “algunha independencia política e financeira, algunha responsabilidade para decidir sobre as políticas e sobre os impostos que haberán de financiar esas decisións”⁹; é dicir, cando cada goberno pode definir varias políticas públicas, prover varios servizos públicos e variar o nivel de prestación deses servizos de forma que os votantes/contribuíntes de cada xurisdición sofren os custos e os beneficios desas políticas a través do proceso fiscal (ingresos/gastos públicos). Desta forma, o federalismo só é tal cando os gobernos subcentrais poden decidir sobre os servizos públicos que ofertan aos cidadáns da súa xurisdición, así como sobre os tributos que pagan para financiarlos, de tal forma que, visto no seu conxunto, os estados subcentrais poden “competir” entre si para atraer aos seus territorios recursos de todo tipo (capital humano e físico), que así, “votando cos pés”¹⁰, impoñerían unha restrición adicional nas decisións dos responsables políticos.

Esta última característica permítenos facer unha anotación adicional en relación cos aspectos fiscais da teoría do federalismo, ámbito teórico no que conviven dúas formas de entender a expresión que, *mutatis mutandis*, se podería equiparar coas nocións de xénero e especie a que Watts fai referencia.

No ámbito da ciencia da facenda pública contemporánea a teoría do federalismo fiscal foi desenvolvida desde dous enfoques¹¹. En primeiro lugar, desde a denominada facenda pública múltiple ou “normativa”, desenvolvida a partir dos traballos de Richard Musgrave, que considera que o proceso fiscal debe perseguir, simultaneamente, tres obxectivos (de aí o cualificativo de “múltiple”): conseguir a eficiencia do gasto público, avanzar na redistribución da renda e a riqueza e propiciar o desenvolvemento nun contorno de estabilidade económica.

Desde esta primeira perspectiva, a descentralización na provisión de bens públicos xustifícase en termos de eficiencia: como sostén o teorema de Oates, nuclear nesta teoría¹², a provisión descentralizada dun ben público é sempre máis eficiente (ou polo menos tan eficiente) que a provisión central dese mesmo ben público sempre que a demanda dese ben público non sexa uniforme e varíe para cada subconxunto xeográfico da poboación total. En consecuencia e simplificando, a teoría normativa tradicional do federalismo fiscal considera que a provisión subcentral de bens públicos é eficiente (no sentido económico do termo) porque permite diversificar a cantidade ofertada dun mesmo ben público en cada xurisdición para adaptala ás preferencias dos cidadáns. Na medida en que este enfoque considera que o sistema político democrático sempre revela (de aí a súa cualificación de enfoque “normativo”) as auténticas preferencias (tamén as diferenciadas xeograficamente) na demanda de bens públicos, chégase á conclusión de que o verdadeiramente importante é descentralizar o gasto. Os ingresos, salvo que estivésemos ante tributos baseados no principio do beneficio (por exemplo, os que gravan a propiedade inmobiliaria), atribuíríanse ao nivel de goberno central, e moi especialmente aqueles que se fundamentan no principio da capacidade de pagamento, pois o nivel central é máis eficaz na consecución dos outros dous obxectivos do sector público: a equidade e o crecemento estable da economía. Desta forma xustifícase a combinación entre a descentralización do gasto público (a través de transferencias, condicionadas ou non, desde o nivel central) e unha centralización dos ingresos, en especial daqueles impostos que teñen maior capacidade redistributiva e incidencia

⁹ Dye, 1990: 5.

¹⁰ Por usar a coñecida expresión de Tiebout (1956).

¹¹ Un desenvolvemento máis amplo desta distinción pode verse en Corona, Alonso e Puy (1998), p. 111 e ss.

¹² Oates, 1972.

macroeconómica (tributos que recaen sobre a renda das persoas físicas e xurídicas ou impostos xerais sobre as vendas).

O segundo enfoque do federalismo fiscal é o desenvolvido no contorno da facenda pública contractualista (James Buchanan, Geoffrey Brennan). En vez de centrarse nos aspectos relacionados coa optimalidade da atribución de competencias e de fontes tributarias a cada nivel de goberno, este enfoque analiza a eficiencia de sistemas institucionais alternativos (centralización versus descentralización) en función dos incentivos que cada sistema institucional (o mercado ou a política, opcións á súa vez susceptibles de ordenacións-marco alternativas) xera no comportamento individual (representantes e representados), e na análise dos efectos comparados que cada sistema institucional alternativo xera en termos de benestar individual e agregado.

A partir da coñecida “hipótese do Estado Leviatán”¹³, e para reducir os riscos derivados do posible comportamento dun goberno optimizador dos seus ingresos tributarios que se desviase das preferencias individuais, este enfoque subliña a importancia que ten crebar o monopolio fiscal do poder central. En paralelo, desde esta perspectiva constatouse a existencia de fenómenos que, como o *fly-paper effect*¹⁴, parecen cuestionar a eficiencia das transferencias incondicionadas en relación coa alternativa de atribuír fontes fiscais propias aos entes subcentrais.

Conseguentemente, para o enfoque institucional, e a diferenza do deducido polo convencional, a clave para o bo funcionamento dun sistema de federalismo fiscal reside na existencia de poderes fiscais compartidos por ambos os niveis de goberno, central e subcentral. Sen soberanía fiscal compartida, isto é, sen capacidade de establecer tributos propios sobre as mesmas bases impositivas que o nivel central, non se xerarían os positivos efectos que se espera que se produzan mediante a descentralización, e que se resumen no aserto de que o proceso fiscal se axusta ás auténticas preferencias que os votantes/contribuíntes de cada xurisdición teñen en relación coa provisión dos bens e servizos públicos.

O enfoque contractualista, en resumo, ofrece unha análise comparada de institucións alternativas, desde a que se formula unha prescrición normativa favorable ao federalismo fiscal, pero moi concretamente a un sistema de federalismo fiscal no que os entes subcentrais comparten co nivel de goberno federal a capacidade de decidir sobre os tributos que os residentes nos seus territorios soportan, así como a cantidade e o nivel de provisión de servizos públicos en cada territorio. Un sistema que, precisamente por iso, non é incompatible coa existencia dunha facenda federal que, á súa vez, é titular das competencias que pode exercer máis eficientemente e entre as que se encontran, en lugar moi destacado, as relacionadas coas políticas que tenden a garantir a equidade e de formulación de políticas macroeconómicas.

De todo o ata agora exposto extraemos, en definitiva, os elementos que consideramos que caracterizan un “Estado federal”, e que o diferencian doutras formas políticas democráticas que implican a descentralización político-administrativa para a provisión de bens públicos: fixación de competencias para cada nivel de goberno, unha igualdade básica nas competencias atribuídas aos entes subcentrais e capacidade tributaria para, ademais de a través do gasto, realizar políticas diferenciadas a través do ingreso en función das preferencias dos residentes en cada xurisdición.

¹³ Brennan e Buchanan, 1988. Ver tamén, de forma máis resumida, P. Puy, 1996: 272 e ss.

¹⁴ Literalmente, “efecto papel matamoscas”, que alude ao fenómeno polo que as transferencias incondicionadas que se realizan desde o nivel central do goberno xeran un incremento no gasto público subcentral superior a unha diminución equivalente dos impostos nese territorio, diminución que permitiría incrementar a renda privada. Isto é así debido a que parte do diñeiro que se transfere desde o nivel central parece “quedar pegado” no primeiro sector, público ou privado, que toca.

Así configurado un Estado federal, as súas institucións han de dar resposta, tamén, a dous problemas específicos que requiren de solucións adicionais. Concretamente dous: o problema dos custos de transacción que o sistema xera e o problema do repartimento do dividendo común que o propio Estado federal crea. Para dar solución a ambos os tipos de problemas é habitual que os estados federais se doten de institucións concretas, con independencia das variacións institucionais específicas que entre elas se produzan.

O problema dos “custos de transacción”, propio de todo sistema democrático, acentúase nun Estado federal, porque o número de suxeitos políticos que intervéñen na adopción de decisións colectivas se incrementa, igual que os intereses en conflito. Como consecuencia, os procesos de adopción de decisións son máis complexos, con custos de transacción crecentes conforme aumenta o número de actores que interveñen e a heteroxeneidade dos intereses e preferencias que cada actor defende. Igualmente, a potencialidade para o conflito é maior.

En relación cos custos de transacción e para tratar de minimizar os seus efectos é habitual constatar a existencia de dúas institucións nos estados federais:

- Primeiro, e co obxectivo de reducir os custos de transacción, os estados federados contan con canles institucionais para a participación dos entes subcentrais na conformación da vontade federal. E isto é así tanto no ámbito do poder legislativo (xeralmente, a través dunha segunda cámara legislativa de representación territorial) como no ámbito do poder executivo (“conferencias de presidentes”, conferencias sectoriais, etc.), institucións de coordinación que perseguen a formulación de políticas e decisións públicas que teñan en conta a maior parte dos intereses territoriais en conflito.
- Segundo, cando os conflitos se materializan en accións legislativas ou executivas sobre as que non hai acordo entre os gobernos centrais e os gobernos subcentrais, adóitase atribuír a un ámbito xurisdiccional independente a súa resolución, conflitos así reconducidos a termos xurídicos de aplicación e interpretación da norma constitucional. Como acertadamente recorda William Riker, “as disputas intergubernamentais son inherentemente necesarias no federalismo; claramente, se non hai disputas, ou é porque o sistema político federal foi completamente centralizado ou porque se colapsou”¹⁵. Por iso, a atribución a un tribunal constitucional de competencias para a resolución das disputas intergubernamentais é, así, unha característica común dos estados de estrutura federal.

En segundo lugar, nos estados federados créase un “dividendo común” como consecuencia da propia existencia da federación, e que ten a súa orixe no feito de que un mercado maior e do que desaparecen aduanas e fronteiras provoca incrementos de eficiencia económica e xera ganancias netas para o conxunto (xogo de suma positiva), pero habitualmente tamén repartos desiguais dese novo dividendo xerado a causa da maior dimensión do mercado.

Para dar solución ao problema da distribución do dividendo común que a existencia da federación xera, os estados federais adoitan incluír previsións constitucionais que, con independencia e de forma complementaria ás políticas de redistribución persoal da renda, teñen como obxectivo a redistribución territorial. Mecanismos que non só se xustifican, nun contorno de liberdade de movementos de persoas, bens e capitais, en criterios de xustiza distributiva, senón tamén de utilidade: limitan, en certo modo, a deterioración que poderían experimentar os servizos públicos que un ente subcentral ofertase aos seus residentes de producirse un desprazamento ou migración masiva de cidadáns desde

¹⁵ Riker, 1987: 74.

os entes subcentrais que non fosen capaces de garantir uns niveis mínimos na provisión deses mesmos servizos públicos esenciais. Non outra é a lóxica subxacente ás políticas europeas de cohesión.

En conclusión, por tanto, e para os efectos de dar resposta á pregunta de se España camiña ou non cara a un “Estado federal”, podemos caracterizar este, dentro do máis amplo xénero dos “sistemas políticos federais”, como un Estado en que:

- Para cada nivel de goberno os seus líderes son elixidos democraticamente polos residentes en cada xurisdición;
- Cada nivel de goberno ten atribuídos ámbitos competenciais propios sobre os que pode desenvolver políticas públicas propias, así como financiais autonomamente; estes niveis competenciais son, para cada nivel territorial de goberno, basicamente simétricos;
- E no que a Constitución federal, a partir do recoñecemento da igualdade formal básica de todos os entes federados, garante a autonomía política e financeira (tamén dos ingresos) de cada nivel de goberno (central e subcentrais).

Un sistema de goberno que, ao incrementar os custos de transacción e xerar dividendos comúns, adoita dotarse de institucións que garanten:

- A participación dos entes subcentrais na conformación da vontade federal, tanto na esfera lexislativa como na executiva;
- A resolución dos conflitos por vía xurisdiccional a través dun tribunal constitucional independente;
- E a redistribución da renda e a riqueza desde a perspectiva territorial, e non só desde a perspectiva interpersonal.

Esta caracterización permite, á súa vez, diferenciar o Estado federal da organización confederal: nunha confederación as decisións que se adoptan no ámbito do común adóptanse expresamente co concurso necesario das vontades de todas as unidades que participan na confederación, e os seus órganos de goberno, en xeral, están formados pola suma dos gobernos subcentrais, e non por líderes elixidos por sufraxio universal¹⁶.

3. ¿É a Constitución española de 1978 propia dun “Estado federal”?

A partir das nocións expostas resulta doado colixir, sen maior necesidade de concreción, que a Constitución española de 1978 define un sistema de organización territorial do poder que encaixa dentro do xénero “sistemas políticos federais”.

Pero a cuestión que tratamos de contestar é a de se o modelo de distribución territorial do poder da Constitución de 1978 é, máis especificamente, a propia dun Estado federal, ou cando menos inclúe os elementos que, en aplicación do principio dispositivo que rexe o proceso de desenvolvemento autonómico, lle permitirá evolucionar cara á súa configuración como un Estado federal.

¹⁶ Como basicamente sucede na Unión Europea, aínda que nesta cada vez se dan máis pasos cara ao “federal” desde o meramente confederal: pénsese, por exemplo, na política monetaria, formulada xa polo Banco Central Europeo de forma autónoma de todos os gobernos nacionais que integran a área “euro”.

O texto literal da nosa norma fundamental define certamente, e como o propio desenvolvemento do Estado das autonomías veu confirmar, unha parte dos elementos que caracterizamos como propios dun Estado federal. Non obstante, tamén son varias as peculiaridades que a Constitución incorpora e que impiden cualificar o noso modelo de Estado como un estado federal.

Como **primeira peculiaridade** é evidente que a Constitución española de 1978 non é propiamente unha constitución federal cando define quen é o suxeito da soberanía. A CE declara que a soberanía reside no “pobo español” (art. 1.2 CE), e só este suxeito político ten capacidade para modificala, ben a través dos seus representantes na Cortes Xerais (procedemento abreviado do art. 167 CE) ou coa súa participación directa, a través de referendo, de tratarse dunha revisión total ou parcial que afecte ao título preliminar, ao capítulo 2º sección 1ª do título I (“Dos dereitos fundamentais e liberdades públicas”) o ao título II (“A Coroa”). En consecuencia, a CE non prevé, como adoitan facer as constitucións federais, a participación dos entes subcentrais na reforma da Constitución federal. As CCAA comparten co Estado o exercicio do poder constituído, e fano de forma transcendente pois o exercicio do dereito á autonomía contribúe a precisar, dentro do marco constitucional, qué competencias exerce o Goberno central e qué competencias exercen os gobernos autonómicos. Pero o poder constituínte/constituído (o suxeito capacitado para reformar a CE de acordo coas súas propias regras de reforma) é o conxunto do pobo español.

Paralela, e congruentemente, a CE exige a participación das Cortes Xerais nos procesos de reforma dos estatutos de autonomía no seu art. 147.3, posto que o dereito á autonomía que se concreta nos estatutos non supón o recoñecemento da existencia doutros suxeitos de soberanía, senón, ao contrario, supón que o poder soberano proclama un dereito, o dereito á autonomía, que só pode ser exercitado dentro do propio marco constitucional. Nos estados federais, en cambio, os entes federados conservan, polo menos parcialmente, a súa propia soberanía¹⁷, polo que os procesos de reforma das súas constitucións non requiren da participación do legislativo federal, limitándose as constitucións a establecer mecanismos que garantan que as reformas constitucionais dos entes federados respectan a orde constitucional federal¹⁸.

Como **segunda peculiaridade**, a nosa Constitución nin enumera nin concreta quen son os suxeitos que poden exercitar o dereito á autonomía que o art. 2 CE recoñece a “nacionalidades” e “rexións”. Limitase a establecer, en coherencia con aquel artigo, unha relación de supostos nos que se entende que se comprenden realidades susceptibles de ser consideradas rexións ou nacionalidades (as “provincias limítrofes con características históricas, culturais e económicas comúns, territorios insulares e provincias con entidade rexional histórica” do art. 143 CE). E esta peculiaridade é froito dunha decisión consciente: no debate constituínte realizáronse propostas dirixidas a incorporar á CE un “mapa autonómico cerrado”¹⁹, que por razóns de conveniencia política non se quixo, naquel momento, abordar.

Esta peculiaridade que afasta a CE dunha configuración federal do Estado vese, en certa medida, compensada por dúas características que, á inversa, a aproximan: a xeneralidade no recoñecemento

¹⁷ Así por exemplo a Constitución Federal da Confederación Suíza de 1999 recoñece no seu art. 3: “Os cantóns son soberanos nos límites da Constitución Federal e, como tales, exercerán todos os dereitos non delegados ao poder federal”.

¹⁸ Por exemplo, o artigo 28 da Constitución Federal Alemá de 1949, ademais de establecer no seu n.º 1 que “a orde constitucional dos Länder deberá responder aos principios do Estado de Dereito republicano, democrático e social no sentido da presente lei fundamental”, prevé que “a Federación garantizará que a orde constitucional dos estados rexionais responda aos dereitos fundamentais e ás disposicións dos parágrafos 1 e 2” (que se refiren, ademais do xa transcrito, a garantir a elección democrática dos líderes rexionais e locais e a garantir a autonomía municipal). Similar disposición recolle a Constitución suíza no seu art. 51.

¹⁹ O senador Bajo Fanlo propuxo no debate do proxecto de Constitución no Senado a seguinte redacción para o art. 2: “A Constitución recoñece a existencia en España das seguintes nacionalidades diferenciadas pola súa peculiaridade: andaluza, aragonesa, asturiana, canaria, castelá, catalá, galega e vasca”.

do dereito á autonomía e a igualdade no seu contido. A xeneralidade no seu recoñecemento porque, como os feitos viñeron demostrar, e a diferenza da Constitución de 1931 (na que a autonomía rexional é un réxime excepcional), o feito autonómico puido xeneralizarse a todo o territorio español. E, en conxunción con isto, o principio de igualdade no contido do autogoberno constitucionalizase no 138.2. CE: “as diferenzas entre os estatutos das diferentes CCAA non poderán implicar, en ningún caso, privilexios económicos ou sociais”.

Un principio, o de igualdade das CCAA, ben explícito no debate constituínte: o voceiro da minoría nacionalista catalá, Miquel Roca, afirmou que “na Constitución, ao falarse das nacionalidades e rexións que integran España, (...) establécese para unhas e para outras un mesmo tratamento no título correspondente. Non hai distinción en canto ao contido substantivo do que vai ser a autonomía”; e, máis enfaticamente, o daquela presidente e voceiro do grupo parlamentario socialista catalán, Joan Reventós, defendía que unha nacionalidade “non pode recibir privilexios por selo, senón que ha de compartir con todas as rexións españolas o mesmo dereito fundamental á autonomía política”.

Como **terceira peculiaridade**, a nosa Constitución “desconstitucionaliza” o abano de competencias que as CCAA poden asumir. Ou, dito en senso inverso, na Constitución non se concreta que funcións exercerá a Administración xeral do Estado, nin con que alcance territorial: para enumeralas será preciso esperar a coñecer cales dos variados suxeitos aos que a Constitución recoñece capacidade para exercitar o dereito de autonomía efectivamente o exercitan; e, en virtude do principio dispositivo do art. 137 CE, en que medida o exercitan.

Porque, efectivamente, na nosa norma fundamental o exercicio do dereito á autonomía é basicamente potestativo²⁰, a diferenza do que ocorre coa organización municipal. E, a maiores, son os propios suxeitos titulares do dereito á autonomía os que unilateralmente determinan o contido do seu autogoberno, dentro das amplas marxes que van desde os mínimos exixidos no art. 147 CE, pasando polas competencias que as CCAA “poderán asumir” do 148 CE, ata, por exclusión, todas aquelas materias que sen estar especificamente enumeradas no 148 CE poden ser incorporadas aos estatutos de autonomía por non considerarse comprendidas entre aquelas que a CE, no seu art. 149, reserva “en exclusiva” para o Estado.

Esta indeterminación dos respectivos ámbitos competenciais (e do seu alcance territorial), que xustificou que o labor de interpretación da Constitución polo Tribunal Constitucional se centre non só na propia lei de leis, senón tamén nos estatutos que con ela integran o “bloque da constitucionalidade”, por moi lóxica que resultase no momento constituínte, afasta moito o modelo de distribución territorial do poder do que resulta propio nun Estado federal, no que as competencias federais non son, nunca, delimitadas unilateralmente por cada un dos suxeitos que a integran. En ningún Estado federal son as “constituicións” dos entes federados as que determinan os poderes do Goberno central.

Como **cuarta peculiaridade**, o noso esquema constitucional de atribución de competencias entre niveis de goberno non só está indeterminado nas súas orixes (competencial e territorialmente): permanece indefinido tamén desde unha perspectiva dinámica ao longo do tempo, incluso no suposto de que todo o territorio estivese dividido en CCAA e aínda que todas elas optasen por asumir os teitos competenciais máximos constitucionalmente previstos. E isto é así como consecuencia do art. 150.2 CE, que posibilita a asunción polas CCAA de competencias que, sendo inicialmente atribuídas pola CE ao Estado como exclusivas, poden ser asumidas por aquelas cando “pola súa propia natureza sexan susceptibles de transferencia e delegación”.

²⁰ Coa única excepción do previsto no art. 144 c) CE.

O art. 150.2, que debe a súa redacción actual a unha emenda do voceiro da minoría vasca, o Sr. Arzalluz²¹, foi interpretado orixinariamente, e á luz do debate constituínte²², como referido en exclusiva a dous supostos concretos e determinados: para transferir competencias que, non sendo incorporadas aos estatutos orixinariamente, e correspondéndolle o seu exercicio ao Estado en función da cláusula de residualidade do art. 149.3, este decidise delegar nas CCAA; e, en canto ás materias atribuídas en exclusiva ao Estado (149.1 CE), o 150.2 só sería aplicable para delegar capacidades de execución, pero non para a súa transferencia. Con independencia de que, na práctica, o artigo fose utilizado nestes dous sentidos, ou noutros, e con maior ou menor racionalidade, para os nosos efectos só interesa sinalar, neste momento, que en todo caso abre a porta do sistema, permitindo incluso a existencia de indeterminación na atribución das competencias que a propia CE cualifica de “exclusivas” do Estado²³.

Como **quinta peculiaridade** con relación a unha Constitución federal, en fin, e a pesar da introdución do principio de igualdade, a nosa introduce diversas “asimetrías de orixe” entre as CCAA. Trátase dos denominados “feitos diferenciais”, susceptibles de ser desenvolvidos dentro das marxes da propia Constitución: o réxime foral (DA 1ª CE); a “conservación, modificación e desenvolvemento” de “os dereitos civís, forais ou especiais, alí onde existan” (149.1.8º CE); a “insularidade”, no relativo á modificación do réxime económico e fiscal do arquipélago canario (DA 3ª CE); o réxime da Administración local nos arquipélagos (cabidos e consellos, previstos en 141.4 CE); e as outras linguas españolas que, ademais do castelán, sexan declaradas oficiais nas respectivas CCAA (3.2 CE).

Como resulta natural, nos estados federais non todos os entes federados teñen un ámbito competencial perfectamente igual: determinadas “asimetrías” veñen dadas pola xeografía (por exemplo: competencias sobre pesca marítima). A peculiaridade dos “feitos diferenciais” en relación cunha constitución federal radica, máis ben, nas vantaxes competitivas que o seu recoñecemento leva consigo para unhas CCAA en relación con outras.

A dita vantaxe competitiva é evidente no caso das comunidades forais en materia de financiamento, tanto nos seus aspectos cualitativos (maior grao de autonomía fiscal, particularmente nos impostos directos) como cuantitativos (un 65% de recursos máis, en termos de financiamento *per capita* para a prestación dun volume de servizos públicos similares, que nas CCAA que se financian polo sistema común)²⁴. Con independencia de que o sobrefinanciamento das CCAA forais sexa máis o resultado dunha deficiente definición do *cupo* ou achega coa que País Vasco e Navarra contribúen á facenda do Estado (e moi en particular á solidariedade), o feito é que manteñen un sistema tributario propio, no que os seus ingresos están determinados pola renda dos seus residentes (superior á media nacional) e non, como sucede no común, pola estimación das súas necesidades de gasto; e no que o

²¹ Que defendeu, tras ser previamente consensuada co grupo centrista, recoñecendo que a súa “xénese está intimamente ligada á nosa proposta da restauración foral”. En contra da súa aprobación pronunciouse por Alianza Popular Licinio de la Fuente, quen alertaba de que o artigo, na súa redacción final, “contén tal elemento de inseguridade que (...) non pode ser orixe doutra cousa que de continuas tensións e de continuos procesos reivindicativos”.

²² Ver Entrena, 1985: 2275 e ss., de quen tomamos as anteriores citas dos debates constituíntes.

²³ Este é un dos aspectos colaterais analizado polo Consello de Estado no seu *Informe sobre modificacións da Constitución española* (p. 220 e ss.). O Consello apunta á conveniencia de precisar que a delegación se refire exclusivamente ao exercicio das competencias, precisar o criterio (“a súa natureza”) que determina qué competencias son susceptibles de transferencia ou delegación, e incluso precisar que se debe tratar de facultades necesarias para que a CA exerza máis eficazmente as competencias xa asumidas na sede estatutaria.

²⁴ Na súa máis recente aproximación ao tema, Ignacio Zubiri (2007) cuantifica as diferenzas de financiamento *per capita* nas seguintes cifras (ano 2002): a media *per capita* de recursos totais das CCAA de réxime común é de 2.050 €, equivalente ao 12,1% do PIB rexional de media; a das CCAA forais é de 3.239 € *per capita*, o que equivale a unha media do 15,1% do PIB desas dúas CCAA (País Vasco e Navarra).

Estado apenas intervén agás no relativo a determinadas pautas de harmonización que, en boa medida, teñen a súa orixe na normativa europea.

A atribución en exclusiva da capacidade recadatoria ás facendas forais, unida a un resultado financeiro altamente favorable, fixeron que o foral sexa o sistema ao que aspiraron as CCAA máis ricas, e moi especialmente Cataluña, o que contribuíu notablemente a xerar agravios comparativos e introducir inestabilidades no sistema.

As anteriores peculiaridades, certamente, marcan algunhas diferenzas que, salvo que medie a reforma constitucional (e nalgúns casos a través dos mecanismos previstos no art. 168 CE -reforma constitucional agravada), dificultarían a conversión do español nun auténtico Estado federal. Obviamente, en primeiro lugar, a que se refire á concreción do titular da soberanía nacional e dos suxeitos específicos habilitados para o exercicio do dereito á autonomía; pero tamén, en conexión con isto, todo o relacionado co exercicio por parte das CCAA de determinadas competencias, e moi en especial as de contido fiscal, xa que a nosa lei de leis apenas deixa outra marxe para o exercicio da autonomía financeira polo lado dos ingresos que a cesión de tributos do Estado (art. 157 CE).

Non obstante o dito, tamén é certo que a Constitución de 1978 incorpora algunhas precisións tipicamente federais: a atribución ao Tribunal Constitucional da competencia para resolver os conflitos de competencias entre o Estado e as CCAA ou entre estas entre si (161 CE), ou facer do principio de solidariedade o principio nuclear do sistema de distribución territorial do poder.

Paralelamente, en fin, e respecto dos demais elementos e institucións que identificamos como propios dun Estado federal, a Constitución límitase a abrir as canles para que, de considerarse conveniente, o sistema avance nesta dirección. Entre estes destacarían, en primeiro lugar, a que denominamos elección democrática dos líderes²⁵; a institucionalización de mecanismos de cooperación institucional, entre os que destaca a definición do Senado como a “cámara de representación territorial” (69.1 CE); e a xa mencionada garantía de que, unha vez cumpridos os prazos temporais e requisitos formais que posibilitan o acceso ao autogoberno, todas as CCAA se poidan atopar nunha posición competencial igualitaria (en especial, arts. 137 e 138 CE).

En resumo, a nosa Constitución presenta algunhas características e institucións propias dun Estado federal; outras que o son só en potencia, pospoñéndose ao seu eventual desenvolvemento que alcancen a súa funcionalidade; e outras disposicións, en cambio, non permitirían nunca, salvo reforma constitucional, o perfeccionamento en clave federal do noso sistema xurídico institucional, e que serían os elementos que fan do “Estado autonómico” unha construción orixinal dentro do amplo conxunto dos sistemas políticos federais.

²⁵ As precisións que o art. 152 CE establece respecto das CCAA que accedan ao autogoberno pola vía prevista no 151 (e que inclúen a existencia de que a organización institucional autonómica se basee nunha asemblea legislativa elixida por sufraxio universal, un consello de goberno con funcións executivas e administrativas e un presidente elixido pola asemblea de entre os seus membros) evidencia que, conforme ao art. 143 CE, sería posible constituír unha CA que carecese de tales mecanismos de elección por sufraxio universal, aínda que, obviamente, a CE en ningún caso establece pexas para que a elección democrática directa dos líderes autonómicos puidese ser establecida para todas as CCAA desde o primeiro momento (art. 147 CE). Moi probablemente o constituínte podería estar pensando na posibilidade de que nas CCAA uniprovinciais fosen as deputacións as que absorbesen as competencias que a CE prevé que sexan asumidas polas CCAA, e non, como de feito sucedeu, que ocorrese o contrario.

4. A evolución do Estado das autonomías: do consenso á reforma do Estatuto de Cataluña

Se “en orixe” a nosa Constitución non describe un Estado federal e, a maiores, introduce algunhas restricións que impedirían a súa plena conversión nun Estado federal, a análise da evolución debe agora centrarse no desenvolvemento normativo e institucional realizado daquelas institucións e preceptos potencialmente federalizantes desde 1978.

E se hai algo que, precisamente, caracteriza a evolución normativa do Estado das autonomías desde que a Constitución entrou en vigor o 29 de decembro de 1978 ata 2004, foi a súa paulatina “federalización”, se non sempre formalmente, cando menos en varios dos seus resultados. E algo similar pódese dicir dos termos en que, en liñas xerais, se moveu o debate político sobre o desenvolvemento constitucional.

Nesta liña cabería destacar os seguintes feitos:

1º En primeiro lugar, o **feito autonómico xeneralizouse**, e (coas excepcións apuntadas ao falar dos “feitos diferenciais”) camiñouse pola senda da **igualación competencial**. Tras as iniciais tentativas, na primeira etapa de goberno da UCD, por acoutar o rango do autogoberno de Galicia e Andalucía (entre finais de 1979 e mediados de 1980), e a partir de aí o das demais CCAA, ábrese un proceso que conduce á xeneralización da autonomía en todo o territorio, a partir do primeiro pacto UCD-PSOE plasmado na famosa Lei de harmonización do proceso autonómico (LOAPA), que debuxa o actual mapa de dezasete CCAA. Os acordos inclúen a progresiva asunción de competencias polas dez CCAA que acceden á autonomía pola vía prevista no art. 143 CE, e a aceptación de que tanto Navarra como Canarias e Valencia acceden ao pleno autogoberno desde o primeiro momento, tal e como Andalucía fixera pouco antes.

A progresiva igualación competencial desenvólvese, a partir de entón, mediante a sucesiva subscripción entre as forzas maioritarias (PP-PSOE) dos pactos autonómicos: os de 1992, que transferiron ás CCAA do 143 CE a educación e o Imserso, e os pactos do período 1996-1999, nos que se equiparan as CCAA do 143 coas do 151 mediante o traspaso da sanidade e as políticas activas de emprego.

Tras o traspaso da sanidade e as políticas activas de emprego a todas as CCAA, estas encóntranse basicamente igualadas en materia competencial, e son de transcendencia menor as diferenzas competenciais que se manteñen entre uns e outros estatutos, e que apenas afectan, ademais dos relacionados cos “feitos diferenciais”, ás políticas de seguridade²⁶ e penitenciarías²⁷.

2º En segundo lugar, e no ámbito da **autonomía financeira nos ingresos**, o sistema de financiamento das CCAA de réxime común (e por tanto excluídas as dúas CCAA de réxime foral, nisto máis próximas a unha solución de corte “confederal”) desenvolvido a partir de 1980 na constitucionalmente prevista (157.3 CE) Lei orgánica de financiamento das CCAA foi evolu-

²⁶ A competencia para a creación dunha policía autonómica estaba incluída, orixinariamente, nos estatutos vasco, catalán, galego e canario, así como na Lei de amelloramento do foro navarro. Na última vaga de reformas, a dita competencia foise incorporado a todos os estatutos que non a incluían: Andalucía, Valencia, Aragón, Baleares e Castela e León.

²⁷ Trátase dunha competencia de execución da lexislación do Estado, inicialmente prevista só nos estatutos vasco (que non a asumiu), catalán (si asumida pola CA) e na Lei de amelloramento do foro navarro. Os estatutos reformados de Andalucía e Aragón incorporárona; non así os novos estatutos valenciano, balear e castellano-leonés.

cionando en coherencia coa lóxica do Estado federal exposta, de xeito que as CCAA foron gañando cotas de autonomía.

O modelo inicial baseábase na articulación dun sistema de transferencias xerais e incondicionadas a favor das CCAA que apenas se complementaba con instrumentos fiscais propios das CCAA, pois os arts. 6 a 9 da LOFCA (Lei 8/1980) restrinxen severamente a capacidade das CCAA para establecer tributos propios, ao prohibirilles o establecemento de tributos que recaesen sobre feitos impositivos previamente gravados polo Estado. Así, os tributos propios autonómicos creados son figuras de escasa potencialidade recadatoria e baixa incidencia económica (algúns tributos sobre o xogo –bingo–, de finalidade medioambiental –canons de saneamento e similares sobre os recursos hidráulicos– ou sobre as explotacións agrarias deficientemente aproveitadas).

Foi a través da figura dos tributos que o Estado cede ás CCAA que estas foron gañando importantes cotas de autonomía fiscal polo lado dos ingresos. Se o modelo orixinario incluía a cesión de impostos e taxas tamén de escaso poder recadatorio²⁸, e tras unha reforma (a de 1993) máis ben orientada a potenciar a vinculación das transferencias coa recadación territorializada dos impostos estatais, a partir do Acordo de financiamento autonómico aprobado en setembro de 1996 no Consello de Política Fiscal e Financeira (vixente no quinquenio 1997-2001) ábrese a porta á cesión de tributos de forte capacidade recadatoria e elevada incidencia fiscal, moi en especial o IRPF.

Así, o modelo actualmente en vigor, aprobado en 2001, contempla unha cesta de tributos cedidos polo Estado total ou parcialmente, algúns deles con plena capacidade normativa, que incrementou notablemente a autonomía fiscal de todas as CCAA, e moi en especial a daquelas con bases tributarias máis elevadas. Os tributos actualmente cedidos son: o 33% do IRPF (con competencias normativas); o 33% do IVE (sen competencias normativas); o 40% dos impostos especiais de fabricación (bebidas alcohólicas, tabacos, hidrocarburos, con competencias normativas), que se veñen sumar aos xa anteriormente cedidos (sobre o xogo, transmisións patrimoniais, sucesións e doazóns, patrimonio, o especial sobre determinados medios de transporte e sobre a electricidade). En resumo, o Estado só mantén na súa integridade os tributos que recaen sobre o tráfico exterior de bens (suxeito á normativa da Unión Europea), sobre a renda de sociedades e sobre a renda dos non residentes.

Obviamente a autonomía financeira das CCAA non é tan ampla como a que gozan os entes territoriais subcentrais nos estados federais que máis se aproximan ao modelo ideal que describimos no apartado anterior (EEUU, Suíza), que poden operar con absoluta liberdade sobre as mesmas bases fiscais que a federación (por exemplo, en Estados Unidos sobre todas menos sobre os impostos de aduanas); pero resulta moi superior á que teñen os mesmos entes subcentrais noutros estados de corte federal (como sucede, por exemplo, en Alemaña). Así mesmo, a autonomía fiscal sobre os ingresos non está, como en Estados Unidos ou Suíza, garantida constitucionalmente: o Estado podería, unilateralmente, modificar a Lei de financiamento das CCAA en sentido inverso ao ata agora percorrido. Pero, respecto das quince CCAA de réxime común, non cabe a menor dúbida de que a dirección adoptada na última década supuxo, en gran medida, avanzar cara á configuración federal do noso sistema fiscal.

²⁸ Impostos sobre o patrimonio neto, sobre transmisións patrimoniais, sobre sucesións e doazóns, sobre as vendas en fase retalista (que, implantado o IVE comunitario, nunca se chegou a aplicar), sobre consumos específicos en fase retalista (só activados en datas recentes), e taxas e exaccións sobre o xogo.

3º En terceiro lugar, ao longo dos últimos anos impulsouse a posta en marcha de multitude de **instrumentos de cooperación interinstitucional multilateral**. Na actualidade, aínda que sexa con resultados non homoxéneos, funcionan en España arredor dunha trintena de conferencias sectoriais, que abarcan todas as áreas de xestión nas que Administración xeral do Estado e as CCAA comparten competencias, e que desde 1992 ata mediados de 2007 celebran un total de 720 reunións²⁹. As CCAA participan xa regularmente nos asuntos comunitarios, a través da representación española en Bruxelas, da Conferencia para asuntos relacionados coas comunidades europeas e das conferencias sectoriais que, como as de política pesqueira ou agrícola para asuntos comunitarios, permiten coordinar o Estado coas CCAA en materias nas que a UE adopta decisións que afectan aos ámbitos competenciais e os intereses económicos das CCAA.

Paralelamente, as CCAA tamén participan en numerosos órganos colexiados da Administración xeral do Estado (tamén arredor da trintena): desde o Consello Superior da Función Pública ao Consello de Coordinación Universitaria, pasando polo Consello Superior de Tráfico e Seguridade da Circulación Viaria ou o Real Padroado sobre Discapacidade.

É certo que, como se dicía, o funcionamento destes mecanismos de cooperación ofrece un balance desigual (moi bo nalgúns casos, escasamente significativo noutros), e que a súa institucionalización é débil (apenas unha mención na Lei de réxime xurídico das administracións públicas). Pero tampouco cabe a menor dúbida de que a súa existencia e continuidade supoñen un avance na “federalización” das nosas institucións.

Precisamente ese irregular balance, unido á necesidade da súa institucionalización, dotan dun importante potencial a denominada “Conferencia de Presidentes” posta en marcha na actual lexislatura. Malia que, de momento, o dito órgano apenas tivo actividades relacionadas co impulso da cooperación entre o Estado e as CCAA, e destas entre si, de novo encontrámonos cunha figura federalizante, que podería, de ser tomada en serio, contribuír a mellorar a cooperación interinstitucional no ámbito executivo.

4º En cuarto lugar, finalmente, as tendencias federalizantes tamén se puxeron de manifesto nos sucesivos, aínda que fracasados, intentos por converter o Senado nunha auténtica **cámara de representación territorial**. Un debate, o da reforma do Senado, que xira, precisamente, sobre a necesidade de articular a mellor participación das CCAA nos procesos legislativos estatais.

Non só os feitos enumerados, tamén os termos do debate territorial reflicten que, con maior ou menor fortuna, o Estado das autonomías se foi aproximando cara a un modelo de Estado federal. Recórdese, ao respecto, o contido das propostas electorais coas que o PP se presenta ás eleccións de 1996 e a súa semellanza coas do partido socialista en 2004: ambos propoñían reformar o Senado para convertelo nunha auténtica cámara de representación territorial; ambos pretendían institucionalizar outros instrumentos de cooperación Estado-CCAA, como a “Conferencia de Presidentes” e as conferencias sectoriais.

E incluso, nos primeiros meses da lexislatura, tal parecía ser a intención do Goberno: así se pon de manifesto no Acordo do Consello de Ministros do 4 de marzo de 2005, polo que o Goberno solicita do Pleno do Consello de Estado que informe sobre unha reforma constitucional parcial que, en tres das catro cuestións formuladas, afecta directamente á configuración do Estado das autonomías: inclusión da denominación das CCAA na CE, recepción na

²⁹ De acordo cos datos facilitados polo Ministerio de Administracións Públicas na súa páxina web (map.es). Os datos que a continuación se mencionan proceden da mesma fonte.

CE do proceso de construción europea e reforma do Senado. Reforma esta última dirixida a “facer desta cámara o que a propia Constitución define e proxecta para ela, o espazo institucional para a defensa da identidade, autogoberno e participación das CCAA, reforzando a cohesión e a colaboración nunha tarefa común”. Unhas reformas coas que, como explicitamente se manifesta, non se “pretende rectificar ou inverter o núcleo das decisións adoptadas no seu día polo constituínte”, senón que perseguen “completar e culminar en cada caso, adaptándoo ao presente, o deseño normativo de 1978”; para concluír que “por iso mesmo, se quere abordalas conxuntamente e con igual grao de consenso [que o que no seu día tivera a Constitución]”³⁰.

E certamente, o consenso foi un dos tres elementos claves no exitoso proceso de descentralización política que a Constitución propiciou. Pero non só o consenso constitucional orixinario: como se acaba de indicar, tanto a xeneralización do feito autonómico como a igualación competencial e as reformas do sistema de financiamento autonómico foron posibles porque se fundamentaron no acordo entre as dúas grandes forzas maioritarias e, en gran medida, recibiron tamén o apoio das minorías parlamentarias nacionalistas. E se non se produciron avances noutros terreos (en especial, na reforma do Senado) foi precisamente porque o consenso non foi posible entre as dúas forzas maioritarias e porque carecía do apoio dunhas forzas nacionalistas contrarias a reformar o Senado nun sentido federalizante (que pretendían incluír “vetos” autonómicos no procedemento legislativo estatal).

Pero xunto ao consenso, clave política do éxito do proceso autonómico, este asentouse tamén no adecuado funcionamento dos dous mecanismos federalizantes que a Constitución incorporou en 1978: dun lado, o principio de solidariedade interterritorial, que permitiu a consolidación política e social das institucións autonómicas, en particular nas comunidades españolas con inferior nivel de renda; e do outro, o papel do Tribunal Constitucional como árbitro dos conflitos competenciais. Un Tribunal Constitucional cuxa contribución ao desenvolvemento do Estado das autonomías resulta decisiva: non xa só porque a súa xurisprudencia permitiu adaptar e integrar normativamente o conxunto do sistema, senón porque, como recorda Solozábal, o éxito do modelo de 1978 fundamentouse, a diferenza do ocorrido durante a 2ª República, na “normalidade con que os conflitos políticos territoriais son resolto de forma xurídica do mesmo modo que os conflitos persoais graves se resolven ante instancias xurisdiccionais”³¹.

Non deixa de ser interesante comprobar como, polas razóns que fosen, o debate sobre estas propostas xenuinamente federalizantes se viu posposto; ou, se se prefire, desbordado por outros feitos: sobrepúxoselle o relativo ás reformas estatutarias do País Vasco e Cataluña. A tramitación de ambos os documentos, e malia que ao final cada unha das iniciativas se substanciase en sentido diametralmente oposto, trouxo ao primeiro plano propostas que, significativamente, (1) non só diverxían na súa orientación das intencións expresadas polo Goberno ao solicitar o informe do Consello de Estado, senón que (2) en moitas ocasións as contradín completamente; e ademais (3) incorporaron á axenda do debate político a modificación, precisamente, dos elementos federalizantes incorporados ao sistema que mellor resultado estaban dando (Tribunal Constitucional, materialización da solidariedade interterritorial).

³⁰ Texto do acordo tomado do *Informe sobre modificaciones de la Constitución española* elaborado polo Consello de Estado, xaneiro 2006, pp. 8-10.

³¹ J. J. Solozábal, 2004, p. 14.

Porque o denominado “Plan Ibarretxe” e, en menor medida atendendo aos termos en que finalmente foi aprobado, tamén o Estatuto de Cataluña reformado, implicaron, fundamentalmente, unha ruptura no camiño que o Estado das autonomías estaba percorrendo cara á institucionalización de elementos federalizantes; pero tamén a posta en cuestión daqueles outros instrumentos que máis contribuíran ao avance nese camiño: a solidariedade e o Tribunal Constitucional. Non deixa de ser significativo, ao respecto, que no proxecto de reforma do Estatuto de Gernika (que, dado o réxime de financiamento foral, pouco máis podía reivindicar neste ámbito) unha das propostas se centraba especificamente na creación dunha “Sala de Conflictos Euskadi-Estado”, que estaría formada por tres maxistrados do Tribunal Constitucional elixidos entre os propostos polo Senado e tres maxistrados nomeados polo rei a proposta do Parlamento vasco, sala que substituiría, nese ámbito conflictivo específico, o propio pleno do Tribunal Constitucional.

Este xiro no debate, ademais do abandono da proposta de reforma constitucional por parte do Goberno, é así mesmo posible deducilo dalgún dos artigos do novo Estatuto de Cataluña, a pesar do indubidable esforzo semántico efectuado por un lexislador que poucas veces antes introducira nunha lei orgánica tantas expresións susceptibles de interpretación nun sentido ou no seu contrario.

Para os efectos do noso fío expositivo non é necesario entrar nos argumentos estritamente xurídicos que cuestionan a constitucionalidade do Estatuto catalán reformado³². Pero si interesa resaltar que a impugnación de constitucionalidade se centra, precisamente, naqueles ámbitos en que se dilucida a evolución do Estado autonómico cara a un de corte federal ou, alternativamente, cara a un modelo que nalgún dos seus aspectos tende cara a solucións institucionais máis ben propias dos sistemas confederais. Porque, en efecto, os aspectos xuridicamente máis controvertidos do novo Estatuto catalán céntranse en:

- 1º Primeiro, na delimitación do ámbito competencial autonómico, e, en consecuencia, tamén do ámbito competencial do Estado no territorio da Comunidade Autónoma de Cataluña. E así, a controversia xurídica refírese á posible inconstitucionalidade de:
 - (a) A inclusión nunha norma estatutaria (e por tanto de alcance territorial limitado) dunha definición xeral do que se entende que son as competencias exclusivas, compartidas ou de execución, o que limitaría a capacidade lexislativa do Estado e a interpretativa do propio Tribunal Constitucional no futuro non só en relación coa norma catalá, senón tamén en relación coas dezaseis restantes CCAA;
 - (b) A inclusión nunha norma estatutaria dos límites e alcance da lexislación básica que o Estado aprobe en exercicio das competencias que a propia Constitución lle atribúe “en exclusiva”.
 - (c) A inclusión de previsións en relación co traspaso de competencias exclusivas do Estado pola vía do art. 150.2 da CE, cando a súa aplicación é potestativa para o Estado.
 - (d) A inclusión de artigos que obrigarían, para dar cumprimento ao Estatuto de Cataluña, a reformar numerosas leis e leis orgánicas do Estado.

³² Argumentos xurídicos que se recollen nos sete recursos de inconstitucionalidade que foron presentados por actores políticos (Grupo Popular do Congreso) e institucionais (Defensor do Pobo, varios executivos autonómicos) contra diversos aspectos do novo texto estatutario, así como en diversos artigos doutriniais. Entre estes, e en relación coa delimitación competencial, ver por exemplo Blanco Valdés (2007), que recolle parte dos argumentos incluídos polo Defensor do Pobo no seu recurso.

- (e) A proluxa descrición que se fai de cada competencia é susceptible de invadir o ámbito competencial que a CE reserva ao Estado.
- 2º Segundo, no ámbito financeiro público, as disposicións recorridas céntranse en:
- (a) As previsións de cesión de tributos incorporadas ao Estatuto de Cataluña, que condicionan a reforma da Lei orgánica de financiamento das CCAA, e por tanto os recursos das restantes CCAA.
 - (b) As previsións relativas á contribución á solidariedade interterritorial, que aínda que son unha competencia estatal, aparecen condicionadas (na súa contía, na súa finalidade) no novo Estatuto de Cataluña.
 - (c) As previsións cuantitativas que o Estatuto inclúe en relación cos investimentos estatais no territorio de Cataluña.
- 3º Terceiro, no terreo das relacións institucionais e internacionais, cuestiónase a irrupción da CA de Cataluña na esfera da acción exterior do Estado, máis alá da propia Unión Europa, na medida en que se condiciona o exercicio do *ius legationis* e do *ius contrahendi*.
- 4º Cuarto, no ámbito das relacións entre a CA e o Estado, a polémica céntrase na potenciación estatutaria do ámbito das relacións bilaterais, en detrimento dos mecanismos multilaterais de concertación e adopción de decisións. Así, arguméntase en relación con:
- (a) O elenco de materias nas que o Estado debe obter o informe determinante previo da Generalitat para poder aprobar leis (incluída a de orzamentos) e políticas.
 - (b) A participación directa da Generalitat en todos os organismos estatais reguladores, á marxe dunha representación autonómica común.
 - (c) A eventual substitución da Administración do Estado pola autonómica no territorio de Cataluña.

Certamente son máis os motivos que levaron a cuestionar a constitucionalidade do Estatuto de Cataluña, destacando entre estes a inclusión dunha relación de dereitos na norma estatutaria e a denominada “cuestión nacional”, na medida en que parecen ser contrarios aos preceptos constitucionais que establecen, respectivamente, a competencia exclusiva do Estado en materia de regulación dos dereitos fundamentais dos españois (149.1.1º CE) e a delimitación constitucional do suxeito da soberanía (arts. 1 e 2 CE). Aspectos que, porén, e desde a nosa perspectiva analítica, constitúen os elementos diferenciadores do Estado das autonomías que a CE configura, e que por iso non son susceptibles, por así dicilo, dunha posible “federalización” (agás no relativo á delimitación estatutaria dos dereitos que os cidadáns de cada CCAA poden exercer en relación cos poderes públicos autonómicos no ámbito do exercicio das súas competencias; e agás, claro está, que se reforme a CE).

Os termos da controversia que enumeramos, en cambio, dan unha boa panorámica das liñas de debate abertas no proceso, liñas que se centran no avance na limitación da capacidade lexislativa da Administración central do Estado, particularmente en materia financeira pública, na introdución de restricións á acción dos órganos comúns do Estado nas materias competenciais que en exclusiva lle corresponden e na potenciación dos instrumentos bilaterais de participación en relación cos mecanismos multilaterais. En definitiva, nos elementos que tenderían, de xeneralizarse tales mecanismos institucionais ao conxunto das CCAA (como de feito, á luz da experiencia, acabaría por suceder) a facer que o

nosso Estado das autonomías abandonase a senda federalizante percorrida desde 1978 para entrar pola senda do particular “sistema político federal” que habitualmente se coñece como confederación.

E todo iso, en fin, alterando tamén a base procedemental sobre a que se edificou o Estado das autonomías entre 1978 e 2005: o consenso entre as principais forzas políticas españolas, aberto aos partidos nacionalistas. O que propiciou que a ata agora relativamente pacífica evolución do Estado autonómico tornase en conflito (de momento, fundamentalmente xurídico), como demostran os mencionados sete recursos de inconstitucionalidade presentados contra o reformado Estatuto de Cataluña.

5. Conclusión

Nas páxinas anteriores tratamos, basicamente, de describir os elementos propios de dous espécimes integrados no máis amplo xénero dos “sistemas políticos federais”: o “Estado federal” e o “Estado das autonomías”. Do contraste entre ambas as especies intentouse deducir que a Constitución española de 1978 inclúe instrumentos institucionais equiparables aos propios dun Estado federal, outras institucións susceptibles de evolucionar nunha liña federalizante e incluso algún outro elemento normativo que impediría, en puridade, cualificar de “federal” o noso Estado.

A pregunta que titula estas liñas, e que inicialmente respondíamos cun “depende”, pode xa ser contestada, dentro dos parámetros expostos, de forma máis concreta.

En primeiro lugar, e salvo que medie unha reforma constitucional das previstas no artigo 168 CE, o español nunca podería chegar a ser un auténtico Estado federal. Isto é certo, especificamente, no relativo á cuestión do titular da soberanía e, como consecuencia disto, no relativo aos mecanismos previstos para a aprobación dos estatutos e das súas reformas. Tampouco o pode chegar a ser no relacionado coa autonomía fiscal, se temos en conta a constitucionalización dun sistema específico de financiamento, o foral, que se aproxima máis ás técnicas propias da confederación que ás dun Estado federal (xa que o Estado non pode recadar tributos directamente nos territorios forais).

En segundo lugar, é posible constatar que desde 1978 ata 2004 o noso Estado aproveitou as abertas previsións constitucionais que permiten avanzar no desenvolvemento de institucións de corte federal para facelo, precisamente, nesa dirección. Así sucedeu, significativamente, ao producirse a xeneralización do feito autonómico, ao constatarase a equiparación institucional e competencial de todas as CCAA, coa posta en marcha de múltiples (malia que aínda imperfectos) mecanismos de cooperación interinstitucional e de mecanismos de cooperación entre as CCAA e o Estado para as relacións coa UE, e en materia financeira e tributaria, pois as CCAA foron gañando espazos de autonomía (que non “soberanía”) normativa nos seus ingresos. E tamén é constatable que alí onde era constitucionalmente posible avanzar na “federalización” do noso Estado pero non se fixo, como no relativo á reforma do Senado, o debate político se centrou en propostas que á súa vez eran claramente federalizantes.

E en terceiro lugar, é posible constatar que esta evolución federalizante foi posible, en boa medida, polo recurso sistemático ao consenso político e polo bo desempeño das institucións e preceptos propiamente federais que a CE incorpora: o Tribunal Constitucional como árbitro dos conflitos competenciais e a inclusión (como competencia estatal) do principio de solidariedade interterritorial como principio nuclear do conxunto do sistema.

Porén, as propostas de reforma estatutaria (en particular a vasca e a catalá) debatidas desde 2005 introduciron un xiro nos debates sobre a evolución do Estado das autonomías, pois inciden precisamente naquelas institucións e normas que máis contribuirían á “federalización” do noso sistema. Concretamente isto é así en todos os ámbitos sinalados: a tendencia á igualación competencial (“café

para todos”) é substituída por demandas de asimetrías competenciais (“café con gotas só para algúns”); os mecanismos de cooperación multilateral tenden agora a ser substituídos polo bilateralismo (este si, “asimétrico”, cando a intervención da CA é determinante da acción do Estado); a participación conxunta das CCAA nas institucións europeas tende a ser, tamén, substituída polo condicionamento unilateral dalgunha CCAA no ámbito da presenza internacional do Estado; e a capacidade do Estado de negociar e aprobar un sistema de financiamento único para as quince CCAA do réxime común tende a ser substituído pola negociación bilateral e o mandato condicionante formulado nalgúns estatutos.

Por se isto fose pouco, o debate político tamén tendeu cara ao cuestionamento dos elementos federais do noso sistema: non doutro xeito se poden entender as aspiracións políticas formuladas por algúns partidos nacionalistas en relación coa posibilidade de que algunhas CCAA nomeen directamente algún dos maxistrados do Tribunal Constitucional (ou, como no Plan Ibarretxe, mediante a constitución dunha sala paritaria específica para o País Vasco); e as restricións cualitativas e cuantitativas que se introduciron no Estatuto catalán (e noutros) en relación cos elementos equalizadores do sistema de financiamento autonómico, e incluso en relación coa territorialización do orzamento de investimento do Estado.

Temas todos eles pendentes, ao momento de escribir estas liñas, da sentenza que o Tribunal Constitucional ditará en relación co Estatuto de Cataluña, tribunal que, en realidade, vai ser a instancia que decida se a nosa Constitución se pode ler, como ata agora, de forma que permita avanzar cara á case plena equiparación do noso Estado das autonomías cun Estado federal, ou polo contrario é susceptible de ser interpretada nun sentido que tende a xerar institucións propias dun réxime confederal.

Non é posible concluír, no que tratou de ser unha reflexión basicamente descritiva (aínda que admito que posiblemente marcada por unhas preferencias individuais favorables á federalización do noso Estado das autonomías), sen realizar un comentario no terreo normativo, ou se se prefire, político: a Constitución de 1978, e o desenvolvemento das súas institucións, baseáronse, ata hoxe, no consenso entre as principais forzas políticas. Con toda lexitimidade, algunhas forzas políticas nacionalistas tratan de facer unha novación co pacto constitucional dándolle un sentido confederal. Evidentemente, e como ocorre en todo proceso de renegociación contractual, tales reivindicacións poden levar a outros colectivos, como de feito comeza xa a suceder, a participar no debate con propostas contrapostas, é dicir, recentralizadoras.

Ante tal disxuntiva, corremos o risco de enfrontarnos, como noutras ocasións da historia, ao noso tradicional dilema constituínte: o implícito na utilización de maiorías conxunturais para modificar o marco constitucional (agora, normado o consenso no título da reforma da Constitución, pola vía das reformas estatutarias). Un recurso á regra da maioría que percorre a nosa experiencia constitucional cunha pendular sucesión de fracasos, sorteados en 1978 mediante a xeral aceptación da regra do consenso para a adopción de decisións constitucionais.

En tal contexto, avanzar na federalización do noso sistema institucional, como fixemos por consenso desde 1978, podería ser unha alternativa razoable para todos. A cuestión, obviamente, é se razoabilidade e factibilidade política poden hoxe ir da man. Pero esa non é a pregunta que nesta ocasión nos pediron que respondamos. Afortunadamente, a día de hoxe resultaría difícil poder darlle unha resposta positiva.

6. Bibliografía

- Blanco Valdés, Roberto (2007), "Blindaje competencial e indefensión constitucional", *Claves de Razón Práctica*, n.º 176, pp. 18-25.
- Brennan, Geoffrey e James Buchanan (1980), *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press. Tradución ao castelán: *El poder fiscal: fundamentos analíticos de una Constitución fiscal*, Unión Editorial, Madrid, 1987.
- Corona, Juan F., Luis Alonso e Pedro Puy (1998), *Hacia un federalismo competitivo. Una propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- Dye, Thomas R. (1990), *American Federalism. Competition among governments*, Lexington Books.
- Entrena, Rafael (1985), "Artículo 150", en Fernando Garrido Falla (coordinador), *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, pp. 2269-2283.
- Oates, Wallace E., (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace New York. Tradución ao castelán: *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- Puy Fraga, Pedro (1996), *Economía política del Estado constitucional. Fundamentos de Economía Constitucional*, Ed. Cedecs, Barcelona.
- Puy Muñoz, F. (1984), *Tópica jurídica*, Paredes, Santiago. Reed. Ed. Porrúa, México, 2006.
- Riker, William H. (1987), *The development of American Federalism*, Kluwer Academic Publishers.
- Seijas Villadangos, Esther (2006), "Estudio introductorio" a Watts, pp. 13-71.
- Juan José Solozábal Echeverría, J. J. (2004), "El Estado autonómico en perspectiva", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 124, abril-xuño, pp. 9-28.
- Tiebout, C. M. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, n.º 64 (outubro), pp. 414-424. Traducido ao castelán en *Hacienda Pública Española*, n.º 50, 1978, pp. 324-331.
- Watts, Ronald L. (2006), *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid.
- Zubiri, Ignacio (2007), "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización", en Santiago Lago (coordinador), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2007, pp. 355-387.

8. O ESTADO DO BENESTAR: ¿HISTORIA OU PROXECTO?

Autor

Félix Ovejero Lucas

1. Parte I

Con frecuencia discútense acerca de se pode sobrevivir o “modelo social europeo”. Obviamente esa discusión presume a existencia dun “modelo” que, no esencial, se vincula co Estado do benestar (EB no sucesivo). Nesa discusión manéxanse dúas ideas diferentes de modelo que non sempre se fan explícitas. Nun sentido *teórico normativo* falaríamos de “modelo” como un ideal regulativo, ao modo como o socialismo puido constituír durante certo tempo un xeito de organización da vida económica –e non só económica– que inspirou os programas políticos dos partidos que se reclamaban socialistas. A mesma interpretación, nun senso máis estrito, é a que está detrás dos intentos de materializar, de levar á práctica, resultados teóricos interesantes desde algún punto de vista. Os diversos modelos de “socialismo de mercado” serían exemplos característicos¹. Nunha forma parecida funcionarían os modelos idealizados do mercado que inspiran intervencións públicas orientadas a crear as condicións de competencia perfecta, isto é, que operan como metas e, á vez, como criterios de valoración das economías reais.

O outro sentido, *teórico reconstrutivo*, refírese á idealización dunha realidade existente, isto é, á especificación do conxunto de relacións básicas que describen o funcionamento dun modo de organización dos procesos económicos ou sociais. É o que non leva, por exemplo, a falar dun “modelo do feudalismo (ou da globalización)”. Son modelos que permiten recoñecer unha estrutura cuxo funcionamento é susceptible de ser analizada, en principio, pero non actúan como criterio de basamentación de prácticas políticas. Non son, para dicilo clasicamente, fonte de inspiración de ningunha enxeñaría social². Son antes maquetas ou mapas que plans de acción. Por suposto, cabe preguntarse polas posibilidades da súa supervivencia nas súas actuais condicións, ao xeito en que nos preguntamos canto tempo se poderá manter certo ecosistema se as cousas persisten no seu actual estado³.

¹ B. Ollman, (ed.), *Market Socialism: the Debate Among Socialists*, Londres: Routledge, 1998; P. Bardhan, J. Roemer, (eds.), *Market Socialism. The Current Debate*, Oxford: Oxford U. P., 1993.

² Por suposto, en certo grao a distinción é convencional. Sempre podemos dicir, por exemplo, que se as cousas seguen como están, tal e como reproduce un modelo reconstrutivo, o sistema non poderá sobrevivir. Nese xuízo, implicitamente, hai unha recomendación (sempre e que caiba facer algo, claro: un modelo da caída sobre a Terra dun xigantesco asteroide seguramente serve de pouco desde o punto de vista práctico).

³ No caso do EB esa pregunta fíxose, con enorme finura analítica e formal: J. Hassler, J. Rodríguez Mora, K. Storesletten, F. Zilibotti, “The Survival of the Welfare State”, *The American Economic Review*, marzo, 2003, p. 87 e ss.

Para abordar “o modelo social europeo” resulta máis pertinente o segundo sentido, como produto non intencional de procesos sociais e políticos ben diversos: emigracións, loitas sindicais e circunstancias políticas. O EB, que é no fondo o que nos ocupa, aínda que, obviamente, callou en diferentes políticas, inspiradas en principios normativos máis ou menos claros –e en demandas sociais e políticas–, non cabe velo como un ideal –un proxecto– establecido a priori que se busca conseguir. Sinxelamente, os gobernos responderon como podían a diversas circunstancias económicas e loitas sociais⁴. Sucedeu co inicio dos seguros sociais en 1881, na Alemaña de Bismarck. E sucede hoxe tamén, cando as dinámicas políticas se impoñen a calquera outra consideración: a pesar das moitas críticas recibidas ás que foi sometido nos últimos anos, o EB está lonxe de experimentar un declive⁵. Os distintos exercicios clasificatorios sobre o EB, desde certo punto de vista, pódense entender como un modo de recoñecer esa circunstancia: non hai un modelo que inspire as prácticas políticas, senón diversas sendas históricas que callan de dispar maneira⁶.

O anterior non quere dicir que non se desen diversos intentos de dotar o EB de xustificación normativa⁷. Pero tales intentos foron, case sempre, a posteriori. O EB precedeu as súas xustificacións. Nese sentido moi ben se podería falar de estratexias de lexitimación. Antes que enxeñaría social, enxeñaría retrospectiva, unha reconstrución a posteriori da súa “funcionalidade histórica”⁸. A estratexia máis estendida ten unha vaga inspiración “igualitaria” e cristaliza, nun primeiro momento, na defensa de dereitos sociais. O característico é que ese “obxectivo” se intenta realizar mediante a combinación da competencia electoral democrática e o mercado como mecanismo de coordinación económica. En realidade o EB é un interesante resultado –con notables consecuencias, algunhas delas paradoxais– dunha peculiar combinación dun sistema político de democracia de competencia política e un sistema económico de mercado.

2. Parte II

O funcionamento do sistema político é coñecido. A competencia entre os partidos políticos permite seleccionar –ou penalizar– as elites políticas a través dos votos duns cidadáns que non teñen por que estar informados nin comprometidos cos intereses xerais. Os partidos políticos, se queren gobernar, han de realizar ofertas que se correspondan coas preferencias do maior número de votantes. Os votantes apostan polos proxectos que defenden os seus intereses. A información que recolle o sistema ten que ver cos intereses (dos máis ou dos que teñen maior capacidade de facer presente a súa voz), non con consideracións imparciais, de interese xeral ou de xustiza. As propostas dos partidos buscan responder as “demandas sociais” expresadas en votos, que traducen os intereses dos cidadáns, directos, ou filtrados a través dos “creadores” de votos, dos grupos de presión ou de opinión.

No que atinxe aos procesos económicos, o mercado actúa como o sistema principal de asignación. Non se ignora o seu mal funcionamento en determinadas circunstancias: provisión de bens públicos, externalidades, economías de escala, asignacións intertemporais, etc. Porén, ese recoñecemento non corrixe a idea básica: o mercado debe ser completado alí onde se vulga que falla, onde non asegura

⁴ Empezando polas clases máis poderosas, nos seus tratos coa democracia e o benestar: a democracia é máis temida –máis improbable– cando hai máis desigualdade, polo temor dos poderosos a que leve consigo reclamos de benestar, redistribucións. D. Acemoglu, J. Robinson. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge U. P.: Cambridge, 2005.

⁵ Non só iso; é que tampouco se produciron recortes relevantes nas transferencias e servizos: A. Glyn (Edit.), *Social Democracy in Neoliberal Times*, Oxford: Oxford U. P., 2005.

⁶ G. Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, Sage, 1996.

⁷ Un exemplo notable: R. Goodin, *Reasons for Welfare*, Princeton: Princeton U. P., 1988.

⁸ Non hai ningunha avaliación negativa neste xuízo; é simplemente temporal, as razóns encontráronse máis tarde.

a eficiente asignación de recursos. A eficiencia é o criterio normativo que rexería as intervencións do EB, aínda cando esas intervencións presenten unha dobre estratexia⁹. Unhas, as clásicas, eran, por así dicir, de natureza macroeconómica. A idea esencial (Kalecki, Keynes) era que, dada a maior propensión ao consumo das clases populares, o mellor modo de asegurar o tirón da demanda efectiva e de que, por conseguinte, non quedasen recursos sen utilizar (desemprego), era redistribuír a renda en favor dos pobres: o aforro traduciríase en investimento e o crecemento quedaría garantido. Case todos os argumentos dos temperáns defensores do EB apuntaban na mesma dirección: a produción de bens públicos, a intervención anticíclica ou os diversos gastos sociais orientados a mitigar os conflitos sociais exían como *instrumento* (ou tiñan como subproduto) a intervención redistributiva. Pero, en último termo, a redistribución xustificárase en razóns de eficiencia, non de xustiza, aínda cando o resultado final fose unha distribución máis equitativa. (Unha argumentación máis recente que tamén defende a redistribución en nome da eficiencia apela ás consecuencias da primeira sobre o capital humano. Na medida en que propicia unha maior igualdade de oportunidades, mellora a calidade dos recursos humanos, e con iso, fai máis probable que a xestión dos asuntos públicos (os políticos e os económicos, tamén os negocios) caia en mans de mellores xestores. É un argumento que cómpre non desatender dada a discutible calidade dos mecanismos de selección das elites políticas e económicas –entre outras razóns polos problemas de información asimétrica asociados aos mercados políticos).

A outra formulación da intervención pública, máis recente, arranca de argumentos microeconómicos. En conxunto destaca a presenza nos mercados de importantes asimetrías informativas que desembocan en ineficiencias ou, incluso, no colapso do propio mercado. A diferenza do que sucede coa primeira formulación, estas intervencións (institucións públicas dedicadas a inspeccionar produtos, sistemas de garantías aos consumidores, exixencias de especificación de contratos, publicidade dos infractores) son cegas (neutras) distributivamente. Aínda que sexan benéficas nun sentido xeral, en tanto aseguran a eficiente asignación de recursos, non benefician a priori segmentos específicos da poboación, certas clases sociais. Empresarios e traballadores de certo sector poden verse prexudicados pola intervención pública e os seus intereses estar contrapostos aos do resto da poboación.

O modelo funciona baixo unha especie de suposto de impermeabilidade, de *compartimentos estancos*, segundo o cal os obxectivos igualitarios non se ven afectados polos deseños institucionais nin polas motivacións individuais que permiten a súa obtención. Malia que os individuos actuarían no mercado (como consumidores) e na política (como cidadáns) atendendo os seus particulares intereses, iso non poñería en perigo as metas benestaristas. Cun exemplo clásico: un pastel pódese distribuír igualitariamente entre “altruístas” que, pensando nos demais, collen libremente un anaco, pero tamén entre egoístas, se se establece a regra de que o que corta os anacos é o último en escoller¹⁰. Aínda que os cidadáns só atendan aos seus propios intereses, as institucións estarían conformadas de tal modo que as súas accións egoístas non fixesen naufragar os obxectivos desexados.

3. Parte III

¿Resulta realista o suposto de *compartimentos estancos*? ¿Unha cidadanía pasiva, irresponsable e demandante permite soste o EB? Non parece que teñamos razóns para contestar afirmativamente a esa pregunta; antes ao contrario, hai indicios que invitan a pensar que a estabilidade do EB se ve comprometida por ese patrón cidadán. O EB require para o seu bo funcionamento, entre outras cousas,

⁹ Basta con comparar calquera manual de “facenda pública” de hai vinte aos con textos recentes, por exemplo, con J. Leach, *A Course in Public Economics*, Cambridge U. P.: Cambridge, 2004.

¹⁰ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass: Harvard U. P., 1971.

unhas disposicións cívicas que non é capaz de producir; máis exactamente, a súa propia dinámica desencadea procesos que penalizan tales disposicións. O egoísmo e o comportamento oportunista, en xeral, o tipo de comportamento propiciado polo mercado, tal e como mostraron diversos estudos experimentais, actúa como un *reductor cognitivo*: as relacións de mercado propician que os individuos tendan a comparar (e aceptar o intercambio) entre obxectos diferentes, incluídos os dereitos e as normas; o escenario competitivo alenta a xustificación de condutas (inmorais) que doutro modo, enfrontados ás mesmas eleccións os mesmos individuos, non están dispostos a simplificar nin a aceptar; as actividades (retribuídas) pasan de ter un valor intrínseco a considerarse instrumentais, e con isto diminúe a motivación e, con frecuencia, a eficiencia¹¹. En breve, non hai xeito de acoutar os comportamentos que o mercado alenta, de limitalos a aqueles escenarios –os económicos, en xeral– onde constitúen estratexias dominantes.

A ambivalencia –cando non a simple inconsistencia– dos cidadáns nos seus tratos co Estado é ben recoñecible¹². A escasa disposición á participación nos asuntos públicos e a visión dos impostos como unha extorsión conviven coas reclamacións permanentes de servizos e protección, de satisfacción das propias demandas sen atender as súas consecuencias a longo prazo (ambientais, orzamentarias, sanitarias) ou as súas orixes, a se os males a reparar non son resultado de infortunios (minusvalías, pobreza familiar) senón consecuencia de decisións tomadas de forma autónoma (investimentos non rendibles, consumos patolóxicos, enfermidades ou accidentes asociados a condutas arriscadas). O mesmo trasfondo de irresponsabilidade cívica e persoal detéctase na percepción cidadá das axudas asistenciais. Malia que todos as demandan, á vez contéplanas como liñas de exclusión entre cidadáns, en particular dos “pobriños” receptores. Estes non reciben asignacións na súa calidade de cidadáns, polo simple feito de formar parte da comunidade política nin para favorecer a súa autonomía ao elixir os seus proxectos de vida, senón porque participan de certos trazos (minorías, anciáns, nais solteiras, parados) que se converten en estigmas; esa circunstancia propicia que o resto de cidadáns os miren como parasitos ou “explotadores”, e que os receptores experimenten as axudas como humillación, como unha afronta á súa autoestima, á súa propia condición de minoría, ou como unha chantaxe (parados) que limita a súa autonomía.

En perfecta consonancia co irresponsable cidadán-consumidor, o sistema asistencial do EB intervéñ sempre *ex post*. Os individuos non teñen asegurada unha renda para poder elixir con liberdade e asumir as consecuencias das súas eleccións, unha renda *ex ante*, senón que, por así dicir, reciben as axudas para compensalos polas consecuencias dos seus erros. Circunstancia que se traduce, a curto prazo, en despreocupación cívica e, a medio, nun imparable crecemento das demandas ao –e desequilibrios do– EB. Todo iso sobre unha paisaxe de fondo na cal os grupos de cidadáns se organizan en coalicións de interese, en grupos de presión (*lobbies*), para conseguir que as súas demandas sexan atendidas antes que as doutros, con independencia da xustiza das súas exixencias, o que desemboca en guerras posicionais sen fin, nunha inacabable carreira na que todos temen quedar atrás.

Esta reclamación de dereitos, que en ningún caso se acompaña de responsabilidades cívicas, de deberes, ten un fundamento e un mecanismo de activación. O fundamento: a puerilidade do cidadán-consumidor, que, reducido a un depósito de satisfaccións, non entende a súa vida como a súa responsabilidade. O mecanismo: o sistema de competencia política que alenta o cultivo de promesas a uns cidadáns que entenden a política como unha delegación de responsabilidades e como a simple manifestación dunhas preferencias que non admiten nin requiren xustificación (non ha de estrañar que os políticos máis responsables queiran sacar os asuntos máis importantes da axenda democrática, da

¹¹ Para unha minuciosa descrición: R. Lane, *The Market Experience*, Cambridge, Cambridge U. P., 1991.

¹² P. Taylor-Gooby, *Public Opinion, Ideology and State of Welfare*, Routledge, Londres, 1985.

competencia política, a través de “pactos de Estado”, ou encargando a súa solución a institucións “independentes”, non lexitimadas democraticamente).

As consecuencias patolóxicas para o funcionamento do EB preséntanse de diversa maneira. Recordemos algunhas:

- a) A fuxida orzamentaria cara adiante. A ausencia de responsabilidade polas preferencias, nun marco de laxitude orzamentaria, alenta o reclamo de vantaxes distributivas (subvencións a certas industrias, investimentos nalgunhas rexións, etc.) por parte de cidadáns organizados ou de segmentos políticos minoritarios con capacidade de influencia (grupos con votos decisivos concentrados territorialmente ou nun único obxectivo). Demandas ás que os políticos accederán mentres poidan diluír os custos na comunidade sen atopar resistencia. O incremento dos gastos é o único modo de satisfacer simultaneamente a todos, en particular, a todos os que están en condicións de organizarse en coalicións distributivas, sectorialmente. Así as cousas, as demandas que se atenderán non serán as avaladas polas mellores razóns, senón as que teñen máis forza negociadora¹³. Circunstancia que alenta a reprodución do mecanismo, unha inacabable competencia de exixencias e presións. Non só iso. O feito mesmo de que as demandas que se consideren non sexan as máis xustas senón as que teñen maior capacidade de facerse presentes, desinhibe os cidadáns á hora de facer reclamacións, sabedores de que ninguén ten que xustificar as súas preferencias nin sentirse responsable delas. E de que, ademais, hai que anticiparse a outros cuxas razóns non son mellores.
- b) As dificultades para resolver os “fallos do mercado”. Boa parte deses fallos derivan da imposibilidade de especificar os contratos, de dispoñer de información fiable sobre que se produce e en que condicións, e poden mitigarse mercé as normas (os chamados *nice values*: compromiso, lealdade, reputación, confianza, honor, reciprocidade) que aseguran a eficiencia na coordinación dos procesos económicos e sociais en xeral. Dito en negativo: un baixo nivel de confianza require contratos máis custosos, máis detallados, e unha maior (imposible) vixilancia na súa realización. Agora ben, en virtude da natureza das interaccións que o caracterizan (efémeras, con baixos custos de entrada e saída, impersoais), o mercado simplifica o xogo de motivacións necesarias para funcionar socialmente e, con iso, elimina os *nice values*: as relacións anónimas fan irrelevante a reputación; os baixos custos de entrada e de saída diminúen a formación de (sub)grupos (a selección de grupo en termos biolóxicos) onde proliferan os valores compartidos; a ausencia de segmentación elimina o trato recoñecible, a interacción reiterada e, con ela, o cultivo do compromiso ou o honor; os encontros indiferenciados elevan os custos de adquisición de información acerca da honestidade dos outros e, pola súa vez, fan moi pouco interesante o seu cultivo; a sanción con prezos elimina a necesidade de sancións desde a reputación, a confianza ou a xenerosidade. Nesas condicións, e dada a disposición a estender as estratexias (egoístas) dun escenario ou marco institucional a outro, a persistencia das dificultades está asegurada.
- c) Os problemas de realización das políticas públicas. As intervencións públicas vense facilitadas cando hai colaboración cidadá: os cidadáns proporcionan a información, fan máis ou menos custosa a execución e asúmena ou non na súa realización final. Dificilmente se levarán a cabo

¹³ As de grupos reducidos, con capacidade organizativa, obxectivos claros, con recursos para os custos de coordinación. O complexo militar-industrial é un bo exemplo: J. Buchanan, «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, febreiro, 1965; R. Tollison, «Rent Seeking: A Survey», *Kyklos*, 35, 1982.

¹⁴ S. Bowles, «Endogenous preferences: the cultural consequences of markets and other economic institutions», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, marzo, 1998.

se os cidadáns as miran con desconfianza ou indiferenza, porque non as consideran baseadas en razóns de xustiza, senón na capacidade de influencia¹⁵. Tamén aquí temos algunha evidencia de que as cousas son dese modo. Diversos experimentos económicos amosan que, nun xogo de bens públicos, un mecanismo de incentivos compatibles, que busque atar os intereses egoístas dos individuos á obtención do ben público, ofrece peores resultados que un comportamento guiado por principios de xustiza¹⁶.

Pero é no contexto do proceso globalizador onde os problemas “cívicos” do EB adquiren unha particular gravidade.

4. Parte IV

A tese de que o proceso globalizador constitúe a maior ameaza para o EB permite varias interpretacións. Segundo a primeira, o EB só funcionaría en economías pechadas, autocentradas, con poucas dependencias do exterior. Unha tese que, en certo modo, resulta inevitablemente tautolóxica. Con independencia da súa plausibilidade, o modelo de inspiración keynesiana máis arriba mencionado estaba formulado en termos dunha economía pechada. Sinxelamente, eran as condicións nas cales se aseguraba a validez do que se afirmaba, a saber, que a redistribución a favor dos máis pobres melloraría a asignación (o que non quere dicir que non poida valer noutras diferentes). Unha variante desa interpretación, algo máis xeral e non menos tautolóxica, atinxe ás condicións de reprodución. Nunha economía pechada, por definición, non se pode consumir máis do que se produce. Nesas condicións, calquera recurso asignado a prestacións sociais require reducir os consumos persoais e, por tanto, redistribucións da capacidade de consumo a través do sistema impositivo. Nese sentido, o nivel de EB dependerá da disposición dos cidadáns a outorgarlle soporte político, a asumilo. Convén, en todo caso, sexa para soste a tese sexa para crítica, non ignorar que depende da propia natureza –pechada– da modelización e, sobre todo, que o seu interese é fundamentalmente teórico, virtual se se quere, en tanto atinxe ás condicións de funcionamento dos modelos (non da realidade). No mundo da teoría hai modelos pechados ou estáticos, pero o mundo da teoría non é o mundo real.

A segunda interpretación volve a súa mirada ás economías reais, á *empíria*¹⁷. Segundo esta, os pactos sociais sobre os que se edificou o EB vense minados por varios procesos asociados á globalización. Baste con mencionar tres de diferente natureza. O primeiro: a posibilidade das grandes corporacións de escapar ás lexislacións nacionais, ás fiscais, dada a ausencia dun sistema impositivo internacional, e ás laborais, aos dereitos conquistados polos traballadores: salarios altos, duración da xornada laboral, traballo infantil, condicións hixiénicas e de seguridade, etc. Recádase menos e, ademais, unilateralmente, ningún Estado pode establecer regulacións: se se establecen, as empresas iranse á casa do veciño. O segundo: a relación observada entre apertura das sociedades aos procesos migratorios e menor disposición dos seus cidadáns a pagar impostos; como se os cidadáns pensasen: “se os beneficiarios son os “nosos”, estamos máis dispostos a contribuir”¹⁸.

¹⁵ Nese sentido, a disposición cívica axuda a resolver dous tipos de problemas: a) de información, en tanto os cidadáns subministran mellor información e toman as súas decisións con mellor información, S. Elkin, E. Soltan (edit.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Penn State Press, University Park, Penn., 1999; b) de confianza, o que “abaráta” os custos das intervencións, M. Warren (Ed.), *Democracy & Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

¹⁶ N. Frolich e J. Oppenheimer, «The incompatibility of incentive compatible devices and ethical behaviour: some experimental results and insights», *Public Choice Studies*, 25, 1995.

¹⁷ Obviamente, tamén agora, a distinción ten algo de convencional. Por detrás dos xuízos empíricos que afirman que “o proceso X (a globalización, por exemplo) fai imposible o EB”, hai un xuízo contrafáctico (“se non se dera o proceso X, o EB sería posible”) que se basea nun xuízo teórico.

¹⁸ A. Alesina, E. Glaeser, B. Sacerdote, “Why Doesn’t the US have a European-Style Welfare State?”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2001, 2. Por suposto, esta circunstancia non é un argumento a favor da homoxeneidade cultural.

Nun terceiro sentido o EB ten unha mala relación cos procesos globalizadores, aínda que, neste caso, por así dicir, a cadea causal invértese: o EB móstrase un obstáculo para encarar os retos políticos de alcance planetario, os máis importantes aos que nos teremos que enfrontar nos próximos anos, entre eles, moi fundamentalmente, os problemas ambientais, agudizados coa aparición de economías emerxentes nadas á calor do proceso globalizador. A democracia de competencia só é sensible ás demandas dos cidadáns presentes. Os cidadáns, con preferencias miopes e curtopracistas, penalizan calquera político que lle exixise á poboación esforzos en aras de preservar os equilibrios que aseguran os intereses a longo prazo da especie. De aí que, como antes se dixo, cada vez se escoiten máis propostas a favor de excluír os problemas políticos “serios” do debate político, mellor dito, da competencia electoral. O EB está sometido aos intereses nacionais e aos incrementos sostidos da demanda, e estes camiñan nunha dirección contraria aos intereses de todos.

Pero os problemas do EB non só teñen que ver coa súa inestabilidade cívica (coa irrealidade do suposto de “compartimentos estancos”) e o proceso globalizador.

5. Parte V

A supervivencia do EB depende, nun sentido inmediato, da persistencia de certas circunstancias que durante moito tempo contribuíron ao seu mantemento. Se, como se dixo, o EB hai que entendela menos como un ideal que como unha decantación de procesos políticos e sociais que traducen correlacións de forzas e disposicións normativas, a modificación de tales circunstancias, obviamente, terá consecuencias. Un exemplo do primeiro, de modificación da composición de forzas, é a perda de capacidade negociadora daqueles segmentos sociais que máis se puideron beneficiar do EB, ou, cando menos, dos que constituíron os seus soportes tradicionais. Ao responder a pregunta acerca da disposición dos asalariados a asumir o mantemento do EB non podemos ignorar o seu propio debilitamento á hora de impoñer prioridades sociais, a súa menor forza política. Contribuíron a isto diversos cambios, relacionados entre si: nos procesos de produción, entre eles moi fundamentalmente a desaparición da grande industria; nos modelos de negociación laboral (maior descentralización); no protagonismo dos sindicatos, hoxe puramente defensivos, cando non residuais.

Un exemplo do segundo, de cambios nas disposicións normativas, é a dificultade para que os comportamentos de reciprocidade poidan prosperar cando aumenta a polarización social. Cando a desigualdade se agudiza resulta improbable que os cidadáns se sintan “no mesmo barco”: non o estarán “obxectivamente”, en tanto non se enfrontan aos mesmos retos e participan de distintas experiencias, nin “subxectivamente”, en tanto dificilmente mostraran disposición a contribuír e a responsabilizarse en beneficio doutros cos que cren ter pouco que ver. Non só iso. Cabe pensar que os máis privilexiados optarán por sistemas privados (de ensinanza, médicos) e, por iso, mostraranse pouco dispostos a financiar aquilo do que non fan uso, co efecto engadido de que deixarán de actuar como –poderosas, educadas– voces críticas, vixilantes dos servizos públicos, o que adoita traducirse nunha peor calidade destes.

En todo caso, circunstancias como as mencionadas resultan relevantes para entender se se dan inercias a favor do mantemento do EB e, nese sentido, están relacionadas coa segunda idea de modelo mencionada. Pero esa posibilidade de persistencia nada nos di acerca da viabilidade ou da desexabilidade do EB. Moi ben puidera suceder que as inercias contribuísen a prolongar por moito tempo unha agonía. Polo demais, a propia complexidade das circunstancias que concorren veta calquera conclusión rotunda (e nese sentido a “crise” dos países socialistas resulta aleccionadora).

Outra cosa é se cabe pensar nunha supervivencia interesante normativamente, máis próxima á primeira idea de modelo e que, se se confirma o diagnóstico pesimista acerca da inviabilidade a longo prazo do EB, invitaría a un redeseño do modelo. Limitareime a trazar algunhas coordenadas, compatíbles co máis arriba visto acerca da inestabilidade do EB.

Parte VI

Cabe pensar que a sustentabilidade de calquera “novo” EB depende, en boa medida, da disposición dos cidadáns a aceptar responsabilidades no seu mantemento. Ante a ausencia de institucións internacionais con poderes efectivos, entre eles os fiscais, isto é, unha vez que se asume que non cabe contar coas grandes corporacións –sexa pola súa posibilidade de escapar aos impostos, sexa porque, incluso se pagan impostos, a súa contribución non é relevante–, a supervivencia do EB depende en boa medida da disposición dos seus potenciais beneficiarios a comportarse aténdose a principios de reciprocidade, entre eles, e a asumir como propios os intereses das futuras xeracións. Como sinala Glyn: “a pregunta fundamental é se é posible persuadir os asalariados de que acepten pagar máis impostos para que poida sobrevivir o EB”¹⁹.

Responder esa pregunta exige responder outra previa: ¿danse tales disposicións entre os cidadáns? E esta, á súa vez, condúcenos a outra: ¿as institucións son sensibles a tales disposicións? Esta última pregunta resulta pertinente, pois moi ben puidera suceder que as institucións sexan insensibles –ou que penalicen– os bos comportamentos, que os obxectivos se frustran porque non hai modo de canalizar as vocacións cívicas na correcta dirección.

A pregunta acerca de se tales disposicións se dan na cidadanía non ten unha resposta sinxela. Hai varias dimensións implicadas aquí. A primeira, básica, antropolóxica en sentido forte, non resulta inevitablemente pesimista. Os resultados empíricos mostran que “temos unha predisposición a cooperar cos outros, a penalizar aqueles que violan as normas de cooperación, con custos persoais, incluso se non cabe esperar que os custos sexan compensados por outros ou máis tarde”²⁰. Non somos “naturalmente egoístas”. Non porque non sexamos “naturalmente” nada, senón porque somos “naturalmente” moitas máis cosas. Nacemos con moitas disposicións programadas nos nosos xenes, insertas no noso “cableado” mental. A presunción de que os humanos somos puramente egoístas é falsa, tan falsa como a de que somos puramente altruístas. En realidade, nin o mercado resultaría posible se todos fósemos soamente egoístas. O mercado opera sobre un escenario normativo e institucional que fai que os acordos se cumpran, que os intercambios lexítimos se recoñezan, que a propiedade se acepte, que certos criterios de distribución se consideren xustos, que algunhas formas de competencia se consideren inconvenientes²¹.

A segunda dimensión atinxe aos criterios de valoración dos cidadáns. Tamén aquí os resultados invitan a pensar que non é completamente veraz a imaxe de individuos insensibles a consideracións de xustiza, que só miran polo seu propio interese. Os cidadáns europeos recoñecen a existencia de manifestas desigualdades nas súas sociedades, consideran que tales desigualdades son inxustas e que é tarefa dos poderes públicos mitigalas²². Non son eses os únicos datos psicolóxicos que cómpre ter en conta. Outro non menos importante é que o benestar dos individuos está directamente relacionado

¹⁹ A. Glyn, *Capitalism Unleashed. Finance, Globalization, and Welfare*, Oxford: Oxford U. P., 2006, p. 163.

²⁰ H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd, E. Fehr (edit.), *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations of Cooperation in Economic Life*, The MIT Press: Cambridge, Mas. 2005, p. 8.

²¹ W. J. Schultz, *The Moral Conditions of Economic Efficiency*, Cambridge: Cambridge U. P., 2001.

²² M. Förster, M. Mira d’Ercole (2005), “Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s”, *OECD Social, Employment and Migration Papers*, n.º 22, 2005.

coa igualdade, antes que cos niveis de renda. Un resultado que non hai que desatender á hora de ponderar os argumentos –pretendidamente ralsianos– que insisten en que a desigualdade, na medida que alenta a vocación produtiva dos máis ricos, beneficia tamén os que teñen menos recursos, que obterían maiores niveis de renda en termos absolutos que nun marco igualitario. Pois ben, segundo mostran as enquisas, sexa verdade ou non ese –discutible– efecto “benéfico” da desigualdade, os cidadáns prefiren unha sociedade igualitaria²³. Non é incompatible con ese resultado a relación positiva tamén observada entre horas de traballo e insatisfacción coa vida²⁴. Isto é, o que os cidadáns xulgan como benestar non está relacionado, sen máis, con maiores niveis de ingresos e ten que ver cunhas condicións de igualdade (que, cabe pensar, á súa vez, propician a reciprocidade, a disposición a comprometerse nas tarefas que nos benefician a todos).

Pero ¿que hai das institucións?, ¿móstranse sensibles a alentar estas disposicións?, ¿son capaces de rescatar as disposicións cívicas e de estar vixilantes fronte ás menos públicas? Non é seguro. Como se dixo na epígrafe II, as nosas institucións están deseñadas baixo supostos antropolóxicos pesimistas: os individuos nunca procuran o interese público e só atenden o comportamento oportunista²⁵. É o caso do mercado, da man invisible e o *homo economicus*, e non menos das nosas democracias de competencia, como ben recoñecía un dos seus inspiradores intelectuais, Alexander Hamilton, ao escribir que “o mellor modo de asegurar a fidelidade da humanidade consiste en que os seus intereses coincidan coas súas obrigas” (*Federalist Papers*, 72). As institucións en que se apoia o EB funcionan baixo unha pauta de desconfianza xeneralizada nas posibilidades de virtude que castiga o “mal comportamento” pero non concede posibilidades ao “bo”. O suposto de fondo é a ausencia de vocación pública da cidadanía.

Fronte á “pauta da desconfianza”, cabe a posibilidade de conformar institucións que, sen deixar de penalizar o mal comportamento, tamén contemplan a posibilidade do comportamento virtuoso; institucións que poidan funcionar con baixa disposición pública, pero que tamén sexan capaces de recoñecer e alentar a virtude. Moi sumariamente, terían que se conformar atendendo dous principios: a) *principio de realismo da virtude*: as institucións han de deseñarse asumindo que os individuos non procuran o interese público por si mesmo. É o que inspira as institucións do EB. b) *Principio de posibilidade da virtude*: as institucións han de deseñarse de tal modo que sexan sensibles ás disposicións cívicas dos individuos. Neste caso, os escenarios hanse de construír asumindo a posibilidade –e o cultivo– da responsabilidade activa (da autonomía, do bo xuízo) dos actores²⁶. O principio de posibilidade da virtude invita a deseñar as institucións de tal xeito que resulten sensibles á responsabilidade, á autonomía, ao xuízo práctico e á xustificación razoada das decisións.

²³ A. Alesina, R. Di Tella, R. MacCulloch, “Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?” (*NBER Working Paper* N.º 8198), 2002; R. Layard, *Happiness. Lessons from a New Science*, Londres: Penguin Books, 2004. Outros resultados para ter en conta: aínda que a felicidade aumenta coa renda, a partir de determinado momento, o aumento non é importante (é o caso dos países ricos); o desemprego é unha das fontes maiores de infelicidade. Ambos os datos, seguramente, falarían en favor de propostas como a da renda básica.

²⁴ A. Alesina, E. Glaeser, B. Sacerdote, “Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why So Different?”, *NBER Working Papers* 11278, 2005.

²⁵ R. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge U. P., 1996; G. Brennan, A. Hamlin, *Democratic Devices and Desires*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

²⁶ Para exploracións proveitosas: M. Bovens, *The Quest for Responsibility*, Cambridge: Cambridge U. P., 1998; R. Goodin (edit.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge U. P., 1996.

Parte VII

As consideracións anteriores da epígrafe precedente deben interpretarse austeramente. Non se intentou proporcionar unha “saída” ao EB. Por suposto que, se as cousas fosen de modo diferente, todo sería distinto; se os cidadáns fosen altruístas e as institucións sensibles ao seu altruísmo, un EB tería menos problemas. Pero a realidade é sempre máis espesa e non podemos ignorar nin as patoloxías das súas propias dinámicas e as implicacións inmanexables da globalización. As consideracións contrafácticas trouxéronse aquí co único propósito de mostrar que, tal e como son hoxe as cousas –de xeito moi diferente a como se conxectura na última epígrafe–, é pouco probable a sustentabilidade do EB. Unha conclusión que, despois de todo, non debería sorprenden. Como se dixo, o EB non é un proxecto de enxeñaría social, senón a decantación dunha serie de procesos sociais, de conflitos de intereses que acaban callando en certas redistribucións económicas e de poder cristalizadas institucionalmente. A condición institucional leva consigo unha maior estabilidade, entre outras razóns porque fan máis cribles os acordos: non é o mesmo unha política concreta que un dereito (ao voto, por exemplo). Unha vez constituído, o EB déixase levar por dinámicas de perdurabilidade propias de todas as institucións, os suxeitos adáptanse e contribúen co seu comportamento a anticipar o comportamento dos demais. Pero esa estabilidade inercial nada ten que ver coa sustentabilidade.

En todo caso, tamén hai que tomar en serio o dito noutro sentido: se non se pode entender o EB como a final cristalización dun ideal, e iso é perfectamente compatible co carácter reactivo da maior parte das súas defensas, con ese “mellor quedamos como estamos” recoñecible nalgunhas das súas máis bastas apoloxías, tampouco hai que tomar a súa crise como unha proba da imposibilidade de materialización dos principios (igualitarios ou benestaristas) invocados máis ou menos pertinentemente polos seus defensores.

9. FEDERALISMO E ESTADO DO BENESTAR: EQUIDADE NA DIVERSIDADE

Autor

Santiago Lago Peñas
REDE e Universidade de Vigo

1. Introducción

España é hoxe un dos países máis descentralizados do mundo, polo menos no que se refire á provisión de bens e servizos públicos. É certo que existe unha lexislación básica do Estado que condiciona as decisións de gasto das comunidades autónomas (CCAA). Pero son estas as responsables financeiras do núcleo fundamental do chamado Estado do benestar. Salvo as pensións contributivas, en mans exclusivas dunha Seguridade Social centralizada e rexida polo principio da caixa única, a maior parte do resto do gasto social está en mans das autotomías: sanidade, educación, servizos sociais, vivenda ou rendas de integración social.

Consecuentemente, a sustentabilidade financeira do Estado do benestar no conxunto de España depende especialmente do sistema de financiamento autonómico. Tanto o volume global de recursos que achega como a súa distribución entre territorios son cuestións cuxo interese desborda o dos expertos en materia de financiamento autonómico. A igualdade potencial de acceso dos cidadáns aos bens e servizos públicos autonómicos, por riba de fronteiras rexionais, depende diso.

Nesta liña, o presente capítulo analiza a situación actual do sistema de financiamento autonómico e a súa posible evolución no curto e o medio prazo. A atención concéntrase nas cuestións de nivelación horizontal entre as CCAA e no que atinxe á capacidade financeira para a prestación de servizos. A maioría dos estudosos da nivelación horizontal en facendas federais coinciden en que se trata dun asunto fundamentalmente político. ¿Que se quere dicir con iso? Ao meu xuízo, esta opinión amplamente compartida reflicte a preeminencia dun conxunto de restricións alleas ao estritamente económico e o inevitable xogo de negociación que leva consigo todo proceso de revisión da nivelación nun país. O obxectivo deste papel é presentar esas restricións e aclarar que papel pode e debe desempeñar a análise económica no ámbito da nivelación. O traballo divídese en dúas seccións, ademais desta introdución e un apartado de conclusións. No segundo apartado trátanse as restricións políticas referidas. E no terceiro, téntase mostrar que, aínda aceptando o protagonismo dos aspectos políticos, a aproximación económica aos efectos positivos e negativos da nivelación e ás fórmulas en que se concretan os esforzos niveladores pode influír significativamente no longo prazo. No apartado de conclusións faise referencia ao caso español.

2. As restricións políticas

As restricións políticas fundamentais que afectan á nivelación horizontal son as dúas seguintes:

1. O esforzo nivelador despregado nunha federación (un Estado) ou unha confederación de estados vén determinado polos acordos políticos que teñen o seu reflexo na súa Constitución e leis básicas. Por definición, estes son consensos que tenden a alterarse só de forma lenta no tempo e que os grandes partidos estatais habitualmente respectan no fundamental. O compromiso da sociedade coa equidade que se manifesta nas súas leis básicas é un factor fundamental para entender por que, por exemplo, os esforzos niveladores en Australia e Estados Unidos son tan diferentes. Probablemente, para dar conta das disparidades nos compromisos que se establecen en cada país haxa que ter moi presente a natureza da federación. Como sinala Leslie (1988), en federacións situadas preto de esquemas confederais, o eixe gravitacional sería o nivel rexional, non o central, polo que a idea de inequidade fiscal interrexional sería escasamente relevante. Este é o caso da Unión Europea, onde non existe nivelación horizontal en sentido estrito e a redistribución entre países (canalizada sobre todo a través da política rexional) é de dimensión financeira moi reducida¹. Pola contra, en estados federais próximos *de facto* ao modelo de Estado unitario, as identificacións colectivas animarían a corrección plena das diferenzas fiscais nos residuos fiscais. Finalmente, nos estados que non son nin case confederais nin case unitarios, como Canadá, as identificacións da poboación son de tipo dual. Existe unha noción de comunidade política de ámbito estatal e outra de ámbito rexional. Aquí as cousas non están tan claras e, malia que cabería esperar un apoio ás políticas de nivelación horizontal, os individuos poderían estar dispostos a tolerar certo grao de inequidade entre territorios.

Esta distinción entre tipos de federacións probablemente tamén poida axudarnos a entender por que nalgúns países non só se nivelan as diferenzas na capacidade fiscal *per capita* senón tamén as diferenzas estimadas nas necesidades de gasto *per capita*. Formulado só como hipótese: países que veñen dunha (recente) situación de Estado unitario (España) ou países federais próximos ao modelo de Estado unitario (Australia) concretan o obxectivo de equidade nun de igualdade de acceso aos servizos públicos descentralizados, de forma similar a como –polo menos en teoría– se fai nos países unitarios.

2. En todo caso, as visións e intereses xerais poden entrar en conflito con intereses locais ou rexionais. Cando as partes que compoñen a federación teñen presenza diferenciada no sistema de partidos e os cidadáns residentes nalgunha desas partes (algunha das máis ricas) entenden que a nivelación lles supón un custo excesivo, os consensos básicos poden ser cuestionados. En termos máis precisos, estoume referindo ao grao de nacionalización do sistema de partidos. En países cun sistema de partidos altamente nacionalizado, os partidos (e intereses) de ámbito local ou rexional virtualmente desaparecen da política nacional. Ao contrario, se a nacionalización é débil, os partidos rexionais convértense en actores relevantes na política nacional. As estimacións dispoñibles mostran que países como Austria e Alemaña se caracterizan por contar con sistemas de partidos altamente nacionalizados. Brasil sería o caso contrario. Entre ambos os extremos, Canadá e Suíza estarían máis próximos a Brasil; e Australia e EEUU, a Austria e Alemaña (Jones e Mainwaring, 2003; Moenius e Kasuya, 2004).

En resumo, cabe esperar que a nivelación sexa maior canto 1) maior sexa o compromiso dunha sociedade coa noción de equidade; e 2) máis nacionalizado se encontre o sistema de partidos. E vicever-

¹ Sobre todo, e en primeiro lugar, porque o orzamento comunitario apenas supera o 1% do PIB europeo.

sa. Observando o peso do gasto social sobre o PIB dos sete países sinalados anteriormente (variable *proxy* do compromiso coa equidade²) e a ordenación por graos de nacionalización, os esforzos niveladores nos diferentes casos responden bastante ben a este esquema. Na táboa 1 representáanse estas relacións. No eixe vertical distínguese entre catro graos de nacionalización (GN) do sistema de partidos e, no horizontal, entre tres de gasto social (GS). Os países onde a nivelación é un asunto máis relevante son Alemaña, Australia e Austria. E o contrario en EEUU e Brasil; con Canadá máis próximo aos primeiros e Suíza aos segundos.

Táboa 1: Gasto social (GS), grao de nacionalización (GN) e esforzos niveladores

	GS1	GS2	GS3
GN1	AUSTRIA ALEMAÑA		
GN2		AUSTRALIA	EEUU
GN3	SUÍZA	CANADÁ	
GN4			BRASIL

Á parte destes determinantes políticos básicos dos esforzos niveladores, na maior parte dos casos vai desenvolverse un xogo de negociación sobre as transferencias de nivelación entre as partes implicadas. Neste sentido, contamos con traballos empíricos que demostran que os resultados finais do xogo poden acabar beneficiando territorios con máis poboación e votos (Porto e Sanguinetti, 2001) ou rexións con gobernos da mesma cor política (Kehmani, 2003). Malia que é verdade que na maioría dos países existen fórmulas matemáticas para determinar as transferencias de nivelación, sempre queda a dúbida de se antes vén a fórmula e logo o resultado ou é ao revés: primeiro establécese a distribución e despois determínase a fórmula que xera ese resultado, recorrendo se é necesario a métodos de programación lineal³.

Dito o anterior, as dúas restricións apuntadas non serían absolutamente rixidas no longo prazo. Con tempo suficiente, existen factores e argumentos adicionais que poden modificar a situación; ben afectando aos consensos básicos sobre o alcance da noción de igualdade (e a partir de aí forzando a revisión do “bloque constitucional”), ben alterando o sistema nacional de partidos (por exemplo, impulsando a creación ou desenvolvemento de forzas políticas de ámbito rexional con representación no parlamento estatal). Estes argumentos, de natureza fundamentalmente económica, poden resultar máis ou menos complexos tecnicamente, ter máis ou menos atractivo para o “márketing político” e ser máis ou menos relevantes empiricamente. No apartado seguinte refírome a eles.

² Con datos da OCDE para os anos 1990-98, o gasto social sobre o PIB alcanzou os seguintes valores: Austria (26,8%), Alemaña (25,8%), Suíza (25,1%), Canadá (19,5%), Australia (16,7%), Estados Unidos (14,9%) e Brasil (14,5%). Os datos para Brasil proceden do FMI e corresponden ao bienio 1995-96.

³ Como sinala Richard Bird: “The point, of course, is that the equalization process is always and inevitably political in all federal countries. Formulae, no matter how elaborate, remain acceptable only so long as their *results* are acceptable. With little exaggeration, in most federal countries it may be said that it is not so much that the distribution of transfers reflects the outcome of a principled formula as that the formula used is the one that produces the desired distribution of transfers” (Bird, 1994, p. 302). En Bird (1986) examínase en detalle e desde esta perspectiva os esforzos niveladores en Suíza, Alemaña, Austria, Australia, EEUU e Canadá, citando numerosos participantes e analistas dos diferentes países que veñen avalar a interpretación xeral anterior.

3. Os argumentos económicos

Entre os factores e argumentos económicos que alimentan o debate político e poden contribuír de forma significativa á alteración das restricións políticas apuntadas na sección anterior encóntranse os seguintes:

1. O grao de descentralización do gasto, en interacción co nivel de disparidades interterritoriais nas capacidades fiscais. *Ceteris paribus*, cun nivel baixo de descentralización polo lado do gasto e de disparidades polo lado das capacidades fiscais, a nivelación será un asunto menos relevante na axenda política. En sentido contrario, a necesidade dun volume crecente de recursos pode dificultar o proceso de nivelación. Alemaña tras a reunificación é un bo exemplo. A integración dos *länders* do Leste xerou un incremento notable nas disparidades interrexionais e, polo tanto, no custo da nivelación case plena que se viña practicando en Alemaña. E isto desencadeou un proceso (aínda aberto) de reinterpretación da noción constitucional de equidade. Pola súa parte, Italia sería exemplo de país en que o desacordo coa redistribución interterritorial (en sentido amplo) mantida durante longo tempo estimula a implantación de partidos con claros intereses rexionais (a chamada “Liga Norte”).
2. Un segundo aspecto que hai que ter moi presente é a asimetría entre a creación de mercados e áreas económicas supranacionais, nas que se eliminan barreiras e aranceis, e o mantemento das fronteiras fiscais nacionais e, en particular, das fronteiras da nivelación horizontal. Os exemplos de Ontario en Canadá e Cataluña en España son ilustrativos. Ambas as rexións son ricas nos seus propios países e, polo tanto, soportan o custo dunha ampla nivelación horizontal. E en ambos os casos, os axentes económicos e sociais comezaron a proclamar que a súa contribución á nivelación dana a súa competitividade en marcos comerciais abertos como a CEE e a NAFTA. No primeiro caso, os estados do noroeste de EEUU, altamente competitivos, soportan graos de nivelación moi inferiores (de feito, próximos a cero) que os que lle corresponden a Ontario (Courchene, 1999). No segundo, os departamentos do sueste francés, con niveis de PIB *per capita* baixos para o estándar francés, son receptores netos dos fluxos fiscais no seo de Francia, aínda que o seu PIB *per capita* é similar ao catalán e son competidores directos de Cataluña nalgúns sectores (Castells, 1999; Ros e outros, 2003).
3. As investigacións teóricas e empíricas sobre os custos e os beneficios da nivelación horizontal puxeron sobre a mesa un conxunto de mecanismos mediante os cales a nivelación pode afectar á eficiencia económica dos países e á súa propia taxa de crecemento de longo prazo. No terreo da eficiencia, unha razón que teoricamente xustificaría a nivelación sería a de evitar movementos migratorios non desexables. Con mobilidade de factores perfecta, a localización de individuos e empresas dependería non só das produtividades marxinais do traballo e o capital en cada territorio⁴, senón tamén do tamaño relativo do “residuo fiscal”⁵. Dado que a maximización do *output* se alcanzaría cunha distribución espacial na que se igualan as contribucións marxinais dos *inputs*, a neutralización do diferencial en residuos é reclamada para garantir a eficiencia do sistema (Boadway e Flatters, 1982). De existir mobilidade imperfecta habería que matizar o razoamento, pero sería o mesmo en esencia⁶. O traballo empírico de Wilson (2003) para Canadá veu revitalizar este argumento.

⁴ Aínda tendo en conta as posibles externalidades positivas asociadas á concentración espacial da produción (Quiáo e outros, 2003).

⁵ O residuo fiscal dun individuo sería igual á diferenza entre os impostos pagados e o custo dos servizos públicos que goza. Se supoñemos similitude nas pautas distributivas dos respectivos orzamentos, a causa da disparidade nos residuos de dous individuos que se distinguen só pola rexión onde viven encontraríase na combinación dunha tributación baseada total ou parcialmente no principio da capacidade de pagamento e a existencia de bases fiscais *per capita* desiguais; debido á disparidade nos niveis de desenvolvemento ou nas dotacións de recursos naturais, por exemplo.

⁶ Adicionalmente, unha vez que transcendemos o paradigma individualista asociado á filosofía política do *liberalismo* para lles dar entrada aos formulamentos holistas do *comunitarismo*, a emigración impulsada pola arbitrase fiscal podería ser politicamente rexeitada, de supoñer un risco para o mantemento das comunidades de individuos establecidas (Bramley, 1990; Telford, 1998).

4. Tamén no terreo da eficiencia, a nivelación permitiría o mantemento de estándares de gasto no conxunto do territorio nacional en bens e servizos importantes para o crecemento económico a longo prazo, como a educación e a sanidade. E dada a influencia destes servizos públicos sobre a acumulación de capital humano, as políticas de redistribución *ex post* da renda poderían afectar de feito á distribución do valor engadido a longo prazo. Por conseguinte, a distinción entre a política de desenvolvemento rexional e a de nivelación, en sentido estrito, sería menos rixida do que se adoita formular na literatura. Un argumento similar é aplicable ao lado dos ingresos, xa que as transferencias de nivelación posibilitan a converxencia interterritorial de tipos impositivos, ante niveis de gasto público *per capita* similares e diverxencias nas bases impoñibles. Desde a perspectiva da teoría da imposición óptima, iso conduciría a un sistema fiscal máis eficiente (Gordon, 1983).
5. En quinto lugar, é posible argumentar que a nivelación fiscal colaboraría na estabilización macroeconómica, no caso de choques asimétricos de crecemento nas economías rexionais que compoñen un país. Aínda que a nivelación fiscal está máis preocupada polos desequilibrios estruturais que polos conxunturais, é verdade que non debería desdeñarse a priori o potencial estabilizador dun programa de nivelación.
6. En sentido negativo, e como xa se indicou, a nivelación podería desincentivar o comportamento eficiente dos gobernos subcentrais nas súas decisións de gasto e ingreso. Na medida en que o espazo tributario relevante abarca outros territorios, o rendemento do sistema fiscal no propio cede importancia. A resposta a esta obxección pasa por recoñecer a necesidade de cooidar o deseño do programa de nivelación, minimizando o alcance dos incentivos perversos⁷.
7. Finalmente, hai que referirse a outro argumento crítico coa nivelación: se os diferenciais nos residuos fiscais se capitalizan nos prezos dos activos radicados en cada rexión, a nivelación sería innecesaria. Porén, as dificultades que entraña a operación de capitalización conduciría probablemente a un desconto imperfecto e parcial. Ademais, como ben sinala Boadway (2000): “a corrección do diferencial no beneficio fiscal neto non debería ser prexudicial se o fenómeno da capitalización se produce, xa que entón a nivelación será igualmente capitalizada”.

Atendendo ás tres dimensións apuntadas arriba (simplicidade, atractivo en termos do discurso político que se quere manter e relevancia empírica), os dous primeiros argumentos (e, posiblemente, o sexto no que respecta á ineficiencia das decisións de gasto das “rexións subsidiadas”) serían os máis sinxelos de entender polo votante mediano e son os que parecen ter máis éxito á hora de formular revisións da nivelación á baixa. Pero máis alá deste uso instrumental e, todo hai que dicilo, ás veces demagóxico dos argumentos económicos, a avaliación dos beneficios e custos económicos da nivelación pode axudar substantivamente á hora de tomar decisións sobre cuestións como o grao exacto de nivelación existente. E neste sentido, creo que hai que incidir na idea de que a relevancia cuan-

⁷ A literatura sobre estas cuestións é abundante e nela un encóntrase cunha dobre tensión. Por un lado, a que existe entre equidade e eficiencia. Garantir en todo momento que os recursos dos gobernos subcentrais se igualan aos que resultarían se contasen coas bases impoñibles estándar pode desincentivar os gobernos subcentrais para que as políticas de gasto coadruvan a mellorar a súa situación relativa, para que non se esmeren na xestión tributaria (Baretti e outros, 2000) ou para que xoguen cos seus tipos impositivos de forma ineficiente (Büttner, 2005). Un exemplo práctico: mentres que un recálculo anual das transferencias de nivelación é máis equitativo que un sistema de revisión periódico, porque evita as diverxencias intra-período, incentiva menos os gobernos autonómicos a impulsar o seu desenvolvemento económico (as súas bases impoñibles) porque o ingreso marxinal derivado dun incremento das súas bases é nulo. Por outro lado, hai que referirse á tensión entre precisión e simplicidade. Por exemplo, entre os que defenden a utilización de complexos sistemas de cálculo de necesidades de gasto ou de capacidade fiscal e os que optan polos indicadores máis simples posibles (poboación para necesidades e PIB para capacidades); sobre todo, porque son menos manipulables na fase do xogo político ao que xa nos referimos. Zabalza (2003) e Castells e outros (2005) ofrecen excelentes análises formalizadas das fórmulas de nivelación.

titativa dos custos e beneficios sinalados depende das características de cada país, o que exige avaliacións en cada caso e aconsella certa prudencia á hora de importar directamente resultados e conclusións válidas para outros países. Por poñer un exemplo, a relación entre nivelación e migración non vai ser a mesma en países con alto grao de mobilidade como EEUU ou Canadá que nun país con mobilidade menor como España.

4. Conclusións e referencia ao caso español

No escenario definido na primeira sección do documento, os argumentos económicos parecen desempeñar un papel moi secundario na nivelación horizontal. Non obstante, a realidade é outra. Certamente, os factores políticos van determinar a existencia e forza dos sistemas de nivelación, se a atención se vai centrar nas capacidades fiscais ou nas necesidades de gasto, e incluso van ser determinantes nos axustes a última hora no repartimento dos recursos para nivelación. Pero quedan pendentes todas as cuestións que atinxen ao deseño concreto do sistema que a análise económica pode e debe solucionar. Ademais, os argumentos económicos sobre custos e beneficios da nivelación poden influír sobre o propio nivel político á hora de reformar ou redeseñar o sistema.

Situar España na táboa 1 presenta a dificultade da relativa xuventude do seu federalismo fiscal. Probablemente se encontre nestes momentos nunha fase de transición cara a unha posición próxima á de Suíza ou Canadá. En actualidade creo que existe un certo desequilibrio entre un grao de nacionalización do sistema de partidos intermedio para os estándares internacionais e un grao de nivelación moi forte, que sitúa as comunidades autónomas máis ricas (como Madrid, Cataluña ou Baleares) en niveis de financiamento *per capita* dos gobernos autonómicos inferiores a CCAA de menor desenvolvemento como Galicia ou Estremadura. As presións para revisar o *statu quo* actual proceden sobre todo de Cataluña, algo que ten a súa lóxica á luz da análise que se fixo no segundo apartado do artigo. Os partidos de ámbito rexional tenden a ser particularmente fortes nas CCAA do artigo 151 (e asimiladas) e as forais desde os primeiros momentos da descentralización. Desas sete CCAA só tres contan con capacidades fiscais claramente por riba da media: País Vasco, Navarra e Cataluña. Pero as dúas primeiras gozan dun sistema de financiamento especial, que lles proporciona un volume significativamente maior de recursos para un esforzo fiscal similar (Zubiri, 2007). O que vimos nas discusións para a reforma do Estatut catalán anticipa as acendidas discusións públicas que sobre a nivelación horizontal veremos nas futuras revisións do sistema de financiamento autonómico.

5. Bibliografía

- Baretti, Ch., Huber, B. e Lichtblau, K. (2000): "A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany", *CESifo Working Paper*, 333.
- Bird, R. M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*, Ottawa: Canadian Tax Foundation.
- Bird, R. M. (1994): "A Comparative Perspective on Federal Finance", en Banting, K.G., Brown, D. M. e Courchene, T. J. (Eds.): *The Future of Fiscal Federalism*, Kingston: School of Policy Studies, 293-322.
- Boadway, R. (2000): "Recent Developments in the Economics of Federalism", en Lazar, H. (Ed.): *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston: McGill-Queen's University Press, 2-78.
- Boadway, R. e F. Flatters (1982): "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A synthesis and Extension of Recent Results", *Canadian Journal of Economics*, 15: 613-633.
- Bramley, G. (1990): *Equalization Grants and Local Expenditures Needs*, Avebury, England.
- Büttner, T. (2005): "The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy", *CeGE Discusión Paper*, 37.

- Castells, A. (1999): "Las relaciones fiscales de Cataluña con España: Algunas reflexiones en el contexto europeo", en Cataluña y España. *Una relación económica y fiscal a revisar*, Barcelona: Òmnium cultural, 133-157.
- Castells, A.; Sorribas, P. e Vilalta, M. (2005): *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las Comunidades Autónomas: Análisis de la situación actual y propuestas de reforma*, Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Courchene, T. J. (1999): "Ontario as a North-America Region State", *Regional and Federal Studies*, 9(3), 3-37.
- Gordon, W. (1983): "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Journal of Public Economics*, 32: 307-330.
- Jones, M. P. e Mainwaring, S. (2003): "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas", *Party Politics*, 9, 139-166.
- Kehmani, S. (2003): "The Political Economy of Equalization Transfers", *Working Paper*, 04-13, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Lago Peñas, S. (2002): "Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español", *Hacienda Pública Española*, 162, 79-97.
- Lago Peñas, S. (2008): "Unbalanced Development and Regional Governments: How Much Equalize and How To Equalize?", en Martínez-Vázquez, J. e Vaillancourt, F. (Eds.): *Public Policy for Regional Development*, Londres: Routledge.
- Leslie, P. (1988): "National Citizenship and Provincial Communities: A Review of Canadian Fiscal Federalism", *Research Paper*, 23, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Moenius, J. e Kasuya, Y. (2004): "Measuring Party Linkage across Districts: Some Party System Inflation Indices and Their Properties", *Party Politics*, 10, 543-564.
- Porto, A. e Sanguinetti, P. (2001): "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina", *Economics and Politics*, 13: 237-56.
- Quiao, B.; Martínez-Vázquez, J., Y Xu, Y. (2003): "Equalization Transfers and the Trade-off between Growth and Equity: China's Case", *Working Paper*, 03-05, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Ros, J.; Tremosa, R. e Pons, J. (2003): "Capital públic i dèficit fiscal: l'impacte sobre l'economia catalana", *Nota d'economia*, 75: 103-117.
- Telford, H. (1998): "Liberalism versus Comunitarism and Canada's Constitutional Conundrum", *Journal of Canadian Studies*, 33(3): 31-50.
- Wilson, L. S. (2003): "Equalization, Efficiency and Migration: Watson Revisited", *Canadian Public Policy*, 4: 385-396.
- Zabalza, A. (2003): "A General Framework for the Analysis of Fiscal Equalisation Systems", *Spanish Economic Review*, 5: 205-232.
- Zubiri, I. (2007): "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización", en Lago Peñas, S. (Dir.): *La financiación del Estado de las autonomías. Perspectivas de futuro*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

ISBN 978-84-453-4609-9



9 788445 346099



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública