

Introducere

Prezentul studiu analizează dezvoltarea treptată în Spania, de către guvernele regionale, a unor structuri federale, abordând cinci perspective ale federalismului „post-modern”: diferențierea internă a statului unitar spaniol prin constituirea de comunități autonome; consolidarea progresivă prin acorduri negociate având ca rezultat un sistem de „autogovernare plus co-governare”; complementaritatea procesului de construire a instituțiilor democratice cu cel de distribuire teritorială a puterii; contribuția federalismului la aplanarea și soluționarea conflictelor dintre centru și periferie și utilizarea structurilor federale în edificarea statului spaniol al bunăstării sociale. Chiar dacă sistemul spaniol de pînă acum reprezintă o „fедераție incompletă”, descentralizatul *estado de las autonomias* este pe scena internațională o ilustrare a caracterului tot mai federal al statelor.

În Spania post-franchistă sistemul de guvernare devine din ce în ce mai federal ca urmare a intercalării unui nivel intermediar, cel al guvernelor regionale fundamentate constituțional, fapt ce a dus la o îndepărtare a sistemului de tradițiile unitare ale națiunii. La origine, nu crearea unei federații a fost în intenția majorității „proiectanților” constituției din 1978, după cum nu a fost nici crearea unui sistem unitar hipercentralizat. La aceea dată erau cu neputință de respins recunoașterea existenței și admiterea unei guvernări descentralizate a unor însemnate unități administrative, cel puțin a regiunilor cu o istorie etnică subnațională însemnată¹.

Datele istorice de bază sînt binecunoscute. Anumite regiuni spaniole nu s-au integrat niciodată cu adevărat centrului predominant castilian. În secolele XIX și XX și-au făcut apariția luptele politice legate de conflicte regionale. În timpul celei de-a Doua Republici, în anii '30, Spania a experimentat autonomia regională, după care a trăit un război civil motivat în parte de chestiuni regionale, pentru ca mai tîrziu să suporte aproape patru decenii de represiune infranațională sub Franco². Răspunsul la toate acestea a fost, în perioada de tranziție spre democrație dintre 1975-78, autonomia regională.

Pe măsură ce rezultatele politicii și guvernării duc spre *estado de las autonomias* (stat constituit din regiuni autonome), noi structuri federale continuă să apară. Modelul spaniol de guvernare regională a împletit federalismul cu alte cîteva forțe în construirea constituționalismului democratic. Printre aceste forțe se numără crearea unui guvern el însuși reprezentativ și a unui aparat administrativ receptiv, în întîmpinarea comandamentului edificării statutului bunăstării sociale, și promovării democrației, a integrării Spaniei în Comunitatea Europeană³.

Evoluțiile din Spania reprezintă un federalism de tip „post-modern”, adică, deplasarea paradigmei de reconstrucție a statelor spre o noncentralizare federală bazată pe forme de diviziune a puterii. Vom folosi pe tot parcursul acestei studii termenul de „federal” pentru a indica în accepțiunea sa istorică generală prin care se desemnează o varietate de structuri federale. „Federalism” înseamnă opțiunea, sprijinul activ și mișcarea orientată spre autonomie constituțională⁴. Pe de altă parte, vom folosi termenul de „fедераție” într-un sens mai strict, de „aranjamente instituționale de fapt”⁵ în care guvernul central implică, pe baze constituționale, unitățile regionale în procedura de luare a deciziilor.

În studiul de față sînt examinate cinci principii ale evoluției federale. Întîi de toate, actul de creare a unei federații nu constituie singura cale de realizare a proiectelor federale. Statele unitare se pot transforma intern prin înglobarea de structuri federale — după cum face Spania, care este o federație „în facere”. În al doilea rînd, acordurile și pactele pot fi un proces

evolutiv realizat printr-o serie de înțelegeri negociate. Cum reiese din linia spaniolă, o cale alternativă de creare a unei federații este prin „autoguvernare plus coguvernare”⁶. În al treilea rând, construirea unei democrații spaniole dintr-o dictatură și redistribuirea teritorială a puterii prin construcție federală sînt două procese puternic complementare. În al patrulea rând, formele federale în curs de constituire, precum modelul spaniol, pot furniza mijloace eficiente de aplanare și soluționare a conflictelor dintre centru și periferie, menținînd, în același timp, unitatea națională. În al cincelea rând, construcția federală poate complementa și sprijini edificarea unor state ale bunăstării moderne, cum a fost în cazul Spaniei unde politica națională și implementarea la nivelele soluționale au fost conjugate.

Acest studiu descrie Spania ca unul dintr-o serie de state (Belgia, Etiopia, Rusia și Africa de Sud, printre altele) care par să facă față printr-o evoluție federală dificultăților schimbării de regim, diversității etnice și regionale, problemelor de echitate socială și economică. Fiind unul din primele, în ordine cronologică, din acest grup de state, Spania poate oferi cîteva învățăminte importante în ce privește deplasarea paradigmei în direcția federalismului.

Emergența federalismului

Negocierea și rezultatele sale

Primul principiu al federalismului „post-modern” demonstrat de experiența spaniolă este acel că federalismul nu a fost consecința creării oficiale, constituționale a unei federații; mai degrabă, structurile federale au decurs dintr-o constituție nefederativă, care încuraja, în schimb, autonomia. Carl Friedrich susține că deși federalismul a ajuns să fie cunoscut în general ca procesul prin care un număr de comunități politice separate inițiază structuri de funcționare în comun, el poate totuși fi și procesul desfășurat în sens invers, prin care o comunitate unitară politic se diferențiază în cadrul unui întreg structurat federal: „Relațiile federale sînt relații fluctuante prin însăși natura lucrurilor”⁷. În cazul Spaniei, trăsăturile esențiale ale federalismului sînt adoptate, după cum vom arăta, printr-un proces de diferențiere.

Tranziția a echivalat cu una din primele „revoluții de catifea”, în sensul în care democrația s-a instalat pașnic, prin proceduri existente în cadrul constituțional și legal⁸. Preocuparea pentru reînvierea autonomiei regionale introduse în perioada celei de A Doua Republici a fost strîns legată de negocierile constituționale. Asemeni majorității unor astfel de procese, elaborarea constituției a presupus opțiuni dintr-o varietate de poziții politice față de arta și știința guvernării⁹.

Vestigiile de extremă dreaptă franchistă doreau să mențină statul unitar centralizat și se opuneau oricărei menționări în constituție a grupurilor etnice sau „naționalităților”. La capătul opus al spectrului politic se aflau forțele de stînga și ale intereselor infranaționale etnice, care pledau pentru confederație sau o formă de „federație plurinațională”¹⁰. Regele Juan Carlos și președintele Adolfo Suarez erau în favoarea soluționării chestiunii „regionale” prin adoptarea unei forme de stat unitar descentralizat¹¹. Uniunea Centrului Democratic (UCD) a lui Suarez, o coaliție de centru-dreapta aflată la putere, era în favoarea unei forme atenuate de autonomie regională, a unei descentralizări administrative probabil, dar se opunea adoptării unei federații sau a unei autonomii inspirate de modelul celei de A Doua Republici. Această încercare de dezbateră a chestiunii autonomiei se distinge prin aceea că ea a fost cea dîntîi în care marile partide de dreapta și de stînga s-au reunit¹². În analiza finală, o comisie de proiectare ce reflectă coaliția de consens a reprezentanților parlamentari interimari ai celor patru partide majore — UCD, PSOE (partid al muncitorilor socialiști), PCE (comuniștii) și partidul catalan de centru (bascii fie au fost excluși, fie au preferat să nu participe, în funcție

de interpretarea pe care o dăm) — a elaborat un acord ce păstra trăsături semnificative ale autonomiei din perioada celei de A Doua Republici.

Compromisul politic care și-a făcut în cele din urmă loc în Constituție afirmă în Articolul 2 al acesteia: „Constituția este întemeiată pe unitatea indisolubilă a națiunii spaniole, țara comună și indivizibilă a tuturor spaniolilor; ea recunoaște și garantează dreptul la autonomie al naționalităților și regiunilor din care este compusă, precum și solidaritatea dintre ele”. De maximă importanță aici este crearea prin Constituție a unui sistem de guvernare triplu etajat prin intercalarea unui nivel intermediar, cel al guvernării regionale. În plus față de guvernul general (adică central), Articolul 137 permite și alte forme de organizare a țării — în „municipalități, provincii și orice fel de comunități autonome”. El se continuă cu afirmația: „Toate aceste organisme se vor bucura de autogovernare pentru administrarea intereselor lor respective”. În plus, Articolul 143 reafirmă dreptul provinciilor învecinate ce au „caracteristici economice, culturale și istorice” comune să constituie autogovernări în Comunități Autonome (CA-uri). Parlamentul aprobă, la cererea unui grup de provincii sau a unei singure provincii, statutul național de autonomie pentru fiecare teritoriu (CA și teritoriu le voi folosi de acum interșanjabil). Accederea la autonomie a fost grăbită pentru regiunile istorice ale Cataloniei, Țării Bascilor și Galiciei în condițiile Articolului 151 (în baza unui plebiscit și a statutului lor din timpul celei de A Doua Republici). Aceste trei regiuni cărora, printr-o prevedere specială a Articolului 151, li s-a adăugat și Andaluzia, au dobândit foarte rapid statutul de CA, în timp ce alte regiuni au urmat o cale mai lentă și întrucâtva diferită în condițiile Articolului 143. Cele cincizeci de provincii spaniole sînt acum organizate în șaptesprezece CA-uri care și-au obținut, toate, pînă în 1983 autonomia¹³. Fiecare guvernare regională are în competența sa un corp legislativ unicameral ales (o adunare), un guvern de tipul cabinetului de miniștri și un corp administrativ; o parte din puterile deținute sînt exclusive, iar o altă parte sînt concurente. Adunările CA-urilor au dreptul de a iniția legi în Parlament. Prerogativele și îndatoririle CA-urilor decurg din Constituție și din statutele lor originale de autonomie, imuabile pentru primii cinci ani; însă negocieri și practici nelegifirate, precum și anumite „acorduri de bază” dintre CA-uri și guvernul central au atenuat în practică această „înghețare” a noilor puteri. În plus, multe din chestiunile mai problematice legate de prerogativele și îndatoririle respective au fost tranșate de curtea supremă, Curtea Constituțională, fie ca urmare a dreptului guvernului central de a aduce autoritățile CA-urilor în fața instanței în chestiuni socotite a contraveni Constituției, fie ca urmare a acțiunilor intentate de CA-uri în legătură cu constituționalitatea acțiunilor centrului. În esență, guvernul central păstrează puterea exclusivă în mai multe domenii printre care se află apărarea, relațiile externe, stabilizarea economică, distribuirea venitului, în jur de 32 de prerogative în total. În mod obișnuit, responsabilitatea educației și sănătății revine CA-urilor, cu anumite excepții totuși. Dreptul și justiția rămîn în principal o funcție a centrului, în unele cazuri însă ele sînt delegate CA-urilor. CA-urile împart cu guvernul central responsabilitățile construcției de locuințe, transportului și autostrăzilor, protecției mediului, serviciilor de protecție și asistență socială. Pe de altă parte, ele împart cu guvernarea locală responsabilitățile serviciilor locale, transportului urban, dotărilor sportive și activităților culturale. În domeniile funcționale în care a avut loc transferul competențelor, CA-urilor le revine, împreună cu guvernul central, responsabilitatea controlului a peste opt mii de municipalități. Municipalitățile poartă în principal responsabilitatea planificării locale, dezvoltării urbane, lucrărilor publice, parcurilor, rezervelor de apă, sistemului sanitar, facilităților și serviciilor de susținere a procesului de educație și a serviciilor locale în localitățile cu o populație de peste 20.000 de locuitori. Cu toate că orașele cu peste 20.000 de locuitori sînt obligate să asigure forțele de ordine și serviciul de pompieri, se implică în asigurarea acestor servicii de siguranță publică și multe alte autorități mai mici.

Adaptarea noilor guverne ale CA față de guvernul central în ce privește prerogativele sau *competencias* (competențele n.t.) lor duce la federalizarea sistemului. Acest proces s-a

declanșat la începutul anilor optzeci, când luptele duse cu bascii și catalanii în legătură cu transferul de putere au mascat în mare parte o activitate mai puțin vizibilă, de tergiversare a proceselor de transferare a competențelor și de stabilire a costurilor serviciilor transferate care vor fi subvenționate național¹⁴. Acordarea de puteri sporite bascilor și catalanilor, extinderea puterilor și a altor CA-uri, mai puternice, și apoi creșterea selectivă a responsabilității tuturor CA-urilor, a constituit un proces fluctuant. Numărul CA-urilor care au preluat responsabilități sporite în domenii importante precum sănătatea și educația a fost mărit la șase (cinci identice și una aparte), iar aceste CA-uri au ajuns să fie cunoscute ulterior drept comunități cu responsabilități „de nivel superior” în ce privește mijloacele de susținere materială și alte aspecte, în timp ce alte zece comunități sînt cunoscute ca avînd responsabilități „de nivel inferior”. Procesul de federalizare a luat amploare în 1992, cînd partidele mari au ajuns la un acord de transferare în termen de cinci ani către toate cele 17 comunități a unor *competencias* identice într-o serie de domenii precum plasarea forței de muncă, formarea profesională, educația, însă nu și sănătatea. În 1994, sub conducerea bascilor și catalanilor au fost formulate noi cereri de extindere a competențelor în cadrul Articolului 151, pentru comunitățile mai rapide pe calea reformei. Deși această problemă este nerezolvată deocamdată, este clar că procesul de extindere a competențelor CA-urilor nu s-a încheiat și că această formă asimetrică de construcție federală difuză va continua¹⁵.

O sumă de indicatori confirmă supoziția că guvernele din etajul intermediar se instituționalizează în jurul prerogativelor transferate. În perioada de zece ani dintre 1981 și 1990, producerea de norme și legi a fost preluată de CA-uri. Statisticile arată că în 1981, 68% din toate legile și 82% din toate decretele sau ordonanțele guvernamentale au fost promulgate de guvernul central, în timp ce în 1990 statul a promulgat doar 14% din legi și 32% din decrete. Guvernele CA-urilor au votat în comun 27 de legi și au emis 772 de decrete în 1981, și 186 de legi și 3727 de decrete în 1990. Cu alte cuvinte, peste 85% din noile legi ale Spaniei și mai mult de două treimi din ordonanțele guvernamentale au emanat de la CA-uri¹⁶.

Defalcarea cheltuielilor la nivelele guvernamentale indică mai puțin de 2% din totalul cheltuielilor pe 1981 cheltuite de guvernele CA-urilor dar aproape 15% în 1990. În aceeași perioadă, cheltuielile guvernului general au scăzut de la 89% pînă la aproximativ 75% din total, în timp ce cheltuielile conducerilor locale au rămas relativ constante, și situîndu-se între 10 și 11%¹⁷. În 1982, guvernele CA-urilor aveau ca angajați un total de 44.475 de persoane, în timp ce în 1991 erau angajate ale acestor guverne 565.460 de persoane, cifră care echivala cu aproape o treime din totalul angajaților publici¹⁸. Transferurile financiare dintre 1983 și 1989 demonstrează de asemeni dezvoltarea guvernelor CA-urilor și poziția lor interactivă. În această perioadă transferurile financiare au crescut în cifre absolute de la 741 milioane de pesetas pînă la peste 2 miliarde de pesetas. Aproape 80% din totalul transferurilor interguvernamentale anuale din această perioadă au avut loc de la guvernul central către guvernele CA-urilor, restul de 20% reprezentînd transferuri de la guvernele CA-urilor către cele locale.

În cele din urmă, și cel mai semnificativ, aceste 17 guverne ale CA-urilor sînt controlate de adunările regionale unicamerale care sînt alese la fiecare patru ani (pînă în 1996 s-au organizat alegeri de patru ori) și care desemnează, la rîndul lor, un organ executiv și un președinte regional și conduc cabinetele de miniștri regionale. În fiecare regiune s-au creat sisteme electorale și partide politice care în unele cazuri sînt versiuni regionale ale partidelor spaniole majore, iar în celelalte cazuri partide naționaliste regionale ce cîștigă teren în alegerile de la nivelul CA-urilor, atît cu privire la interesele regionale, cît și la cele generale¹⁹.

În anii nouăzeci, prezența acestui *estado de las autonomías* pe întreg teritoriul Spaniei întrece cu mult așteptările celor ce inițial au văzut în modificarea constituțională doar o

rezolvare a problemei regionale. Linz²⁰ remarcă faptul că unii din liderii implicați în procesul constituțional nu preconizaseră autonomia decât pentru regiunile istorice. Totuși, el conchide că adevăratul succes al soluției regionale s-a dovedit a fi constituirea de organe de guvernământ și de elite politice în toate regiunile. Elaborarea constituției, acest „act proeminent politic”, a dat naștere partidelor necesare construirii unui nou guvern central și realizării unui acord rezonabil în ce privește problemele regionale²¹. Actualizându-i-se virtualitățile, aranjamentul federal a atins în foarte scurt timp proporții pe care puțini le-ar fi putut prezice²².

O convenție în evoluție

Experiența spaniolă mai demonstrează și că „federalizarea” poate presupune un proces post-constituțional de realizare progresivă a unor acorduri, în aceeași măsură în care se poate baza pe o convenție originală. Fără să nege neapărat baza contractuală a federației²³, diferite alte forme federale se pot ivi din înțelegeri inițiale nonfederative. Astfel de sisteme pot vădi cu aceeași tărie trăsături federale decisive precum autonomia fundamentată constituțional, reprezentarea regională²⁴, și, de maximă importanță, „autoguvernarea plus co-guvernarea”²⁵. Federalizarea spaniolă se dovedește a implica o „contractualizare” în evoluție ce nu numai că decurge din relațiile interguvernamentale curente, dar reflectă de asemeni tradițiile istorice de autoguvernare ale multora din regiunile spaniole²⁶. „Contractualizarea” care a avut loc continuă să-și actualizeze virtualitățile printr-o serie de acorduri și decizii ce grăbesc federalizarea. În mod paradoxal, la mijlocul anilor nouăzeci, un proces constituțional care de fapt evitase să facă un „pact federal”, evoca în realitate „un ansamblu de politici aflate într-o unitate durabilă, dar limitată, care să asigure urmărirea intereselor comune, păstrând totodată entitățile respective intacte”²⁷.

În perioada dintre 1975 și 1978, anterioară Constituției, și în Constituția însăși, proiectanții spanioli s-au opus etichetării sistemului ca federal din cauza implicațiilor multiple ale unei astfel de definiri. O federație în linia distribuirii puterii ca în Statele Unite sau Germania era un sistem ce trebuia evitat. Nu putea fi folosit nici termenul de „federal” pentru a nu se recunoaște pretențiile nerealizate ale naționaliștilor care ar fi putut apela la ideea istorică potrivit căreia state independente au intrat în componența unui stat mai mare. Unii lideri politici basci și catalani nu s-au grăbit să susțină federația de teamă că tratarea celorlalte regiuni în mod identic ar diminua statutul lor distinct și capacitatea lor de autoguvernare sensibil sporită. Mai mult, Articolul 145.1 afirmă că „în nici o condiție nu va fi permisă federarea Comunităților Autonome”. Această clauză face trimitere la problema Primei Republici (1873-75), a unităților teritoriale autodeclarate atunci independente față de națiunea spaniolă, iar apoi agregate într-o federație de „comunități libere”. Ea reafirmă de asemeni prerogativele guvernului central în încheierea de tratate și acorduri.

Totuși, Constituția este clar construită pe dualitatea principiilor de unitate națională și de înglobare a intereselor pluraliste. Aceasta implică autonomia unei varietăți de „interese respective”, inclusiv ale subunităților de guvernământ²⁸. Unitatea națională este corelată cu principiul solidarității între regiuni, de vreme ce Articolul 138 face apel la „asigurarea stabilirii unui echilibru economic just și adecvat între diferitele regiuni” și afirmă că diferențele dintre statutele CA-urilor nu vor implica privilegiile economice și sociale. Dificultatea extremă a constituit-o găsirea traseului dintre unitate și diversitate.

O serie de acorduri majore care au dat formă sistemului ilustrează procesul de contractualizare progresivă. „Pactele de la Moncloa” din 1977 semnate de toate partidele politice din parlamentul preconstituțional, precum și de guvernul UCD, au combinat măsurile economice cu acțiuni politice ce nu sufereau amânare. În timp ce acțiunile politice majore erau

legate de libertatea expresiei, dreptul de întrunire, reforma Codului penal și a justiției militare, Pactele au declanșat un proces de preautonomizare pentru a răspunde cererilor basce și catalane de preluare imediată a puterii în propriile teritorii. În total, unsprezece regiuni se bucurau de o formă de autonomie limitată încă dinainte de ratificarea Constituției. Pactele de la Moncloa au fost de maximă importanță în stabilirea principalelor puncte de consens pentru perioada necesară redactării Constituției²⁹.

Al doilea acord, *Acuerdo Autonómico* din 1981, realizat de UCD aflată la putere și de principalul partid de opoziție, PSOE, avea în vedere „armonizarea” procesului neuniform de autonomizare. Pactul și legea rezultate din acest acord au intervenit într-o perioadă de nesiguranță a stabilității regimului: o lovitură de stat nereușită în februarie 1981, o creștere a numărului incidentelor violente al căror autor era grupul terorist basc ETA, precum și alte incidente care au dus la desfășurarea de forțe militare pentru menținerea ordinii. Legea, *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (LOAPA) a încercat să restrângă unele din prerogativele CA-urilor deja negociate și ratificate în statutele de autonomie și să oblige parlamentele CA-urilor să ceară aprobarea legilor lor de către guvernul central. Deși s-au opus din răspuneri, bascii și catalanii nu au reușit să împiedice promulgarea LOAPA, dar au invocat totuși o prevedere constituțională pentru a întârzia aplicarea legii până la verificarea ei de către Curtea Constituțională. În august 1983, Curtea a declarat ca neconstituționale patrușprezece din clauzele LOAPA, încurajând în esență prerogativele autonome anterioare pactului. Deși evenimentele LOAPA sînt adeseori socotite importante în dezamorsarea atmosferei tensionate în ce privește regionalismul de la începutul anilor '80, deciziile Curții au condus la două direcții majore în constituirea federalismului.

Acele prevederi LOAPA care au fost declarate neconstituționale aveau în vedere legile CA-urilor ce puteau fi blocate de către guvernul național și alte proiecte de restrîngere a puterii ce ar fi dus la slăbirea statutelor de autonomie ale CA-urilor. Încurajînd statutele de autonomie ale CA-urilor ca pe „legi de ordin superior”, în sensul de a fi echivalente unor constituții și dreptului la autoguvernare, Curtea a definit limitele controlului pe care îl poate exercita guvernul național asupra CA-urilor. Această acțiune a condus ulterior la o serie de decizii ale Curții Constituționale care au consolidat acest principiu. Puterile centrale și regionale au fost conturate în această perioadă în care Curtea „a adoptat o abordare bazată pe conceptul juridic formal de relații interguvernamentale și a fost puternic influențată de ideea autoguvernării regionale (și locale) ca drept fundamental³⁰. Bazîndu-și deciziile pe Secțiunea 2 și pe Articolul 137 din Constituție, Curtea a hotărît că „autonomie” însemna posibilitatea de a lua decizia finală în ce privește o *competencia* dată. Această decizie a avut drept urmare eliminarea anumitor forme de control ale guvernului central atît asupra legilor CA-urilor, cît și asupra deciziilor administrative.

Mai puțin vizibile, dar la fel de importante au fost aspectele Acordului din 1981 care au trecut testul Curții și au grăbit autonomizarea regiunilor neistorice. LOAPA a furnizat o sumă de principii de omogenitate: alegeri regionale uniforme, termene limită pentru legislativele regionale, supunerea guvernelor regionale unui vot de neîncredere constructiv la cererea a 15% din fiecare adunare, limitarea proporțiilor guvernelor CA-urilor la 10 membri, supravegherea regională a conducerilor provinciilor, prevederi privind transferul către structurile CA-urilor de angajați publici naționali, armonizarea mecanismelor de finanțare a teritoriilor. În pofida înlăturării unor părți importante ale LOAPA, principiile de mai sus, asupra cărora există un acord, rămîn valabile și constituie elemente ce au contribuit la construirea guvernelor regionale pe o bază mai unificată.

Sînt corelate cu aceste practici uniformizatoare o serie de acorduri importante ce păstrează o anumită cantitate de diversitate în contextul menținerii unității întregului³¹. Multe din ele sînt remarcabile, însă trei s-au dovedit esențiale. Primul, după cum am menționat deja, este însăși Constituția, care recunoaște statutul distinct al regiunilor istorice grăbindu-le astfel

drumul spre autonomie. Această recunoaștere explicită a venit în întâmpinarea planurilor de secesiune ale elitelor mai nerăbdătoare. În urma accederii mai rapide la autonomie în condițiile Articolului 151, aceste CA-uri fac parte din cele cu competențe „superioare”, iar prerogativele sînt în general atribuite mai repede guvernelor regionale respective. Al doilea punct implica chestiuni referitoare la limba oficială, o problemă emoțională, dată fiind existența identităților subnaționale puternic înrădăcinate în limbile regionale și a represiunii din perioada regimului franchist a tuturor dialectelor spaniole, cu excepția celui castilian. S-a ajuns la un acord de recunoaștere a bilingvismului prin recunoașterea constituțională a șase limbi ca oficiale: castiliana — limba oficială în întreaga Spanie, catalana, euskera (limba bască), galiciana și variantele valenciene și majorcane ale catalanei. CA-urile au permisiunea de a include propriile limbi regionale în statutele lor de autonomie ca limbi oficiale în domenii precum mass-media, educația și afacerile guvernamentale, iar șase dintre CA-uri au și făcut-o. Cu toate că implementarea politicii lingvistice a creat un considerabil conflict interguvernamental³², este de necontestat că bilingvismul a ajutat la dezamorsarea problemelor regionale și a contribuit la consolidarea co-guvernării.

Al treilea punct esențial îl constituie faptul că acordurile constituționale onorate au venit ca o continuare a străvechii moșteniri a *fueros* (privilegiul scutirii de taxe) în CA-urile cu *régimen foral* ale Țării Bascilor și Navariei. Aceste vechi structuri permit celor două CA-uri să colecteze impozitul pe venit și alte taxe importante în interiorul propriilor granițe și să cedeze guvernului național o sumă stabilită printr-o formulă precisă de calcul pentru a rambursa acestuia partea ce revine CA-ului din cheltuielile naționale. Suma anuală, *aportaciones*, este ajustată ratei inflației pe baza unor negocieri bipartite (Navarra și guvernul național) sau tripartite (CA-ul basc, cele trei provincii basce și guvernul național). Într-o țară care menține un sistem de impozitare extrem de centralizat în ciuda structurilor sale federale, sistemul de *régimen foral* oferă acestor CA-uri un mai mare control al resurselor și cheltuielilor lor. Deși la vremea redactării Constituției s-a socotit a fi esențial din punct de vedere politic să nu se abdice de la ideea unor drepturi străvechi (unele linii de continuitate a lor au persistat în Navarra chiar și în anii de franchism), nu au fost recunoscute și alte *fueros* a căror funcționare fusese întreruptă. Această lipsă de recunoaștere a provocat resentimente în unele părți ale Spaniei, în special în Catalonia, unde catalanii pretind că specificitatea lor merită un tratament aparte, echivalent celui acordat pentru *régimes forales*.

Formula de finanțare a CA-urilor a avut ca rezultat un alt set de structuri ce au contribuit la federalizare. Acestea au apărut în urma negocierilor tripartite dintre partidul aflat la putere la nivel central, liderii principalelor partide de opoziție și guvernele CA-urilor. Negocierile s-au concentrat asupra distribuției interdependente a încasării impozitelor (guvernul central este autorizat constituțional să cedeze orice taxe cu excepția celor vamale) și asupra formulei de finanțare a celor cincisprezece CA-uri cu „regim obișnuit”. Conform primului acord, valabil între 1984-86, fiecărui CA i se aloca o parte stabilită printr-o formulă³³ care se modifica anual odată cu transferul rapid de *competencias*. Al doilea acord, încheiat către sfîrșitul anului 1986 și valabil pînă în 1991, a instituit o nouă formulă, accentuat politică, ce elimina de fapt costurile delegării responsabilităților și care era corelată cu numărul populației, venitul personal, efortul fiscal, numărul provinciilor CA-urilor și, în cazul comunităților insulare, distanța față de capitală. În final au fost totuși adăugați factori ce reintroduceau costul serviciilor delegate, însă importanța lor a fost diminuată. Solé-Vilanova concluzionează că „necesitatea” a fost înlocuită de un sistem de împărțire simplă a venitului anual”³⁴.

Al treilea acord răspunde cererilor de situare a tuturor regiunilor la același nivel cu Țara Bascilor și Navarra, cereri formulate de liderii partidului catalan în nume propriu, cărora li s-au alăturat apoi alți lideri de partide naționaliste, iar, mai tîrziu, liderii guvernelor CA-urilor. Guvernul central a respins structuri complete de tip *régimen foral*, dar s-a ajuns la o

înțelegere de a ceda 15% din impozitul pe venit (excluzînd impozitul pe venit destinat asigurărilor sociale) pentru crearea bazei de finanțare a CA-urilor, de fapt acordîndu-se astfel CA-urilor o mai mare parte din veniturile provenite din propriile surse. Pentru a înlătura opoziția regiunilor mai sărace care urmau să înregistreze pierderi semnificative prin această dispoziție, au fost adăugate cîteva prevederi care să o mențină în ofensivă, astfel încît nici o regiune să nu aibă de pierdut, cel puțin inițial, în urma *la cesión* (cedare n.t.). Deși detaliile acestui acord pot fi modificate, în esență actul de *cesión* a fiscalității va fi menținut deoarece partidele mari și-au dat deja acordul inițiind modificarea bazei financiare publice, deplasarea ei spre nivelul CA-urilor.

Pactul final, *Pacto Autonomico* din 1992, implică realizarea, în termen de cinci ani, a transferului unui set de *competencias* identice. Negocierile privind acest transfer în domeniul educației, plasării forței de muncă și reconversiei profesionale printre altele, au început în timpul campaniei electorale din 1993; unele regiuni au exercitat presiuni pentru accelerarea procesului de transferare a competențelor. Ulterior PSOE și PP au ajuns la un subacord al Pacto Autonomico de sporire a prerogativelor celor zece regiuni „de nivel inferior” prin amendarea, în decurs de trei luni, a statutelor lor de autonomie, declanșînd prin aceasta o *via lenta* (cale lentă n.t.), o adăugare treptată a *competencias*. La sfîrșitul lui 1993, Congresul a aprobat în condițiile Articolului 143 un transfer generalizat prin amendarea statutelor de autonomie ale celor zece teritorii în așa fel încît să li se adauge alte 32 de competențe pentru uniformizarea responsabilităților CA-urilor. Fără îndoială că se vor încheia în continuare noi acorduri de transferare a competențelor întrucît CA-urile continuă să exercite presiuni în favoarea descentralizării.

Aceste acțiuni demonstrează că structurile federale se pot constitui printr-o serie de acorduri mai mici, urmate însă de acțiuni guvernamentale de susținere. Procesul de pactizare progresivă a devenit o necesitate deoarece negociatorii Constituției spaniole doreau să edifice un sistem care să păstreze unitatea și să permită diversitatea. După cum susține Moreno³⁵, rezultatul instituțional al procesului de descentralizare din Spania presupune drept caracteristică fundamentală „alocarea inductivă de puteri”. Spre deosebire de federațiile constituite pe baza unei convenții, modelul spaniol de federalism „imperfect” va necesita „un proces îndelung de delimitare a puterilor înainte ca structurile sale de tip federal să capete formă”³⁶.

Democrație și autonomie

Procesele de construire a *estado de las autonomías* și a democrației sînt pentru mulți arhitecți ai regimului postfranchist două fețe ale aceleiași medalii. După cum sugerează Diaz-López³⁷, „pentru majoritatea celor care sînt în favoarea regiunilor autonome (fie ei naționaliști sau nu), ideile de democrație și de autonomie sînt inseparabile, astfel că procesul de descentralizare din Spania este resimțit ca fundamental pentru libertate și democrație”. Studiile privind „democratizarea”, adică participarea universală și dezbateră deschisă și liberă³⁸, sau tranziția de la autoritarism, inclusiv cea din Spania, dezvăluie faptul că aceste transformări au loc de obicei în corelație cu transformări de natură economică, socială, militară și uneori administrativă³⁹. Asemeni altor țări din sudul Europei, condițiile de tranziție spre o democrație politică au ajuns la maturitate în Spania în urma dezvoltării clasei de mijloc, creșterii urbanizării și diminuării ruralizării, secularizării, opoziției clasei muncitoare, rentabilizării statului și internaționalizării economiei⁴⁰. În ce privește relația dintre democrație și autonomie, Schmitter⁴¹ se referă la încurajarea autonomiei locale ca la „o posibilă componentă a seriei de procese transformatoare” comună unor astfel de tranziții⁴². În concepția majorității democraților spanioli, autoguvernarea se află în strînsă

legătură cu descentralizarea statului și administrației prin crearea și consolidarea unor instituții de nivel infranațional ale guvernării reprezentative.

Componenta guvernamentală a democratizării a fost discutată în relație cu constituirea celor 17 guverne ale CA-urilor. Aceasta este evoluția cea mai importantă: guvernul central, recunoscut aproape în unanimitate ca slab, însă extrem de centralizat, a transferat încet și fără tragere de inimă prerogativele spre nivelele inferioare. Procesul de transferare a competențelor a fost unul în care oficialitățile și administrația centrală au fost acuzate că „își apără propriul metru pătrat” în timp ce reprezentanții înșiși ai centrului pretindeau că apără interesele generale. Însă odată cu transferul către basci, în 1987, a serviciilor medicale și de ordine, s-a marcat un punct de cotitură. Virtual, au fost transferate toate competențele incluse în statutele de autonomie inițiale. Aproximativ în aceeași perioadă, CA-urile care optaseră pentru „calea lentă” au început să preia noi responsabilități. Preluarea în viitor a cheltuielilor majore și a unor responsabilități, precum educația, a înscris guvernele tuturor CA-urilor pe orbita dezvoltării unor politici legate de și deținând responsabilitățile serviciilor importante.

Nivelul administrației locale a trebuit și el să se integreze noului sistem democratic. Tranziția a condus la formarea unor consilii provinciale alese în teritoriile compuse dintr-o singură provincie în care nu a avut loc fuzionarea acestui nivel cu guvernul CA-ului; peste 8.000 de municipalități sînt conduse în prezent de *alcaldes* (primari) aleși împreună cu consilii alese. Deși *diputaciones* au pierdut o parte din funcții în favoarea guvernelor CA-urilor și deși este îndoielnică viabilitatea lor pe termen lung, municipalitățile mai mari (mai ales cele 274 care au în administrare o populație de peste 20.000) dețin responsabilitatea serviciilor majore, adică în jur de 18 funcții în total. Orașele mari pot să își asume de asemeni alte 17 categorii de servicii conferindu-le o mare libertate de acțiune pentru a veni în întâmpinarea preferințelor cetățenilor⁴³.

Administrarea financiară a structurilor infranaționale a păstrat un caracter centralizat. Studiul lui Solé Vilanova⁴⁴ privind finanțarea conducerii locale și a CA-urilor dovedește pe bază de documente încetineala cu care centrul a cedat prerogativele generatoare de venituri. Spre deosebire de majoritatea federațiilor, guvernului central îi revin prin Constituție prerogativele impozitării care urmează să fie cedate celorlalte nivele de conducere. Constituția recunoaște de asemeni dreptul guvernelor subnaționale de a-și finanța serviciile din impozite proprii, pe lângă finanțările și impozitele delegate lor de către guvernul central. Înainte de acordul de cedare către CA-uri (cu excepția *régimenes forales*) a 15% din impozitul pe venit, guvernele CA-urilor un „regim obișnuit” erau dependente de centru: sursele proprii de impozitare nu depășeau 12% din totalul veniturilor anuale ale CA-urilor, 16% din cele ale provinciilor și 40% din cele ale municipalităților⁴⁵. Municipalitățile au într-adevăr o bază mai largă de impozitare, însă ajustarea impozitelor impuse de ele trebuie avizată de guvernul central sau de cel al CA-ului. În măsura în care responsabilitatea fiscală și „autoritatea” democratică, reprezentativă, desemnată prin alegeri sînt legate, disproporția financiară de pe axa verticală a conducerii reprezintă unul din segmentele mai puțin dezvoltate ale democrației spaniole. Solé Vilanova a etichetat situația actuală drept un „federalism de consum”, adică dependența financiară față de centru, cuplată cu devoluția⁴⁶.

Sistemele electorale ale celor trei nivele de conducere se numără în mod evident printre cele mai importante aspecte ale democratizării. Conducerile locale și regionale au deja experiența a trei sau patru unde de alegeri, în funcție de data autonomizării lor. Numeroasele transferuri de putere de la nivel central ce au avut loc în urma rezultatelor diferitelor scrutinuri indică democratizarea încă în curs la mijlocul lui 1996, când PP a preluat puterea cu sprijinul partidelor naționaliste. Guvernarea națională fusese deținută de PSOE din 1982 (acesta însuși preluînd puterea de la UCD); guvernarea subnațională este mai eterogenă, în Țara Bascilor și în Catalonia predominînd partidele naționaliste, iar PP, principalul partid de opoziție la nivel

central, predominând în zece regiuni și în orașele mai importante. Disputele electorale la nivel subnațional sînt din ce în ce mai mult intense între versiunile locale ale partidelor centrale sau de partidele subnaționale. Potrivit lui Carillo⁴⁷, o asemenea naționalizare a politicii locale, polarizarea în jurul a două partide în majoritatea teritoriilor, a jucat un important rol de integrare interguvernamentală creînd canale de comunicare și influență și demonstrînd eficacitatea existenței unor interstii de putere partizane între nivelele de conducere. Sistemul electoral nu numai că a contribuit la dezvoltarea democrației, ci, în plus, pare să se constituie într-o grilă de tip federal.

Relațiile centru-periferie și federalizarea

„Libertad, Amnistía y Estatuto de Autonomía” era, în primele etape ale tranziției postfranchiste, un slogan popular al opoziției democratice care reunise partidele de stînga și grupurile subnaționale etnice în cererea de soluționare a problemelor de natură etnică, eludate vreme de aproape patruzeci de ani. În relația dintre periferie și centru problema perioadei franchiste fusese aceea că un număr însemnat de basci și catalani s-ar fi învoit să admită că Madridul ar putea fi centrul „statului” lor, dar nu și că ar reprezenta identitatea lor națională; el nu era socotit guvernul „națiunii lor”⁴⁸. Spre deosebire de alte societăți multinaționale din Europa, proporția minorităților etnice din Spania nu reprezintă, în pofida puternicei lor conștiințe de sine, o chestiune numerică. În cea mai mare parte a țării, dubla identificarea spaniolă/regională coexistă cu predominanța limbii și culturii castiliene. Provinciile basce constituie 5%, Catalonia 15%, iar Galicia 7% din populația națională (în care îi includem aici și pe imigranții care vorbesc castiliana și se autoidentifică drept castilieni). Ca urmare, consensul în curs de constituire în perioada tranziției implica faptul că recunoașterea subnaționalismului etnic ar trebui să aibă loc în cadrul menținerii și consolidării întregului colectiv care este națiunea spaniolă. Regele Juan Carlos, de pildă, a avansat în repetate rînduri această idee în perioada respectivă. Monarhia, „mama tranziției” cum a fost numită, a sprijinit cu hotărîre autonomia în interiorul unei unități a Spaniei. O întrebare fundamentală este în ce măsură a ajutat *estado de las autonomías*, prin structurile sale federale, la concilierea pretențiilor de recunoaștere etnică la nivel subnațional.

În primul rînd, autonomia a dat frîu liber guvernelor din teritoriile periferice care dețin puterea de decizie în funcțiuni de conducere însemnate. Deși s-ar putea oricînd contesta gradul de eficacitate al anumitor *competencias* care au fost delegate, asumarea de către CA-uri, în cadrul unei politici de susținere a bilingvismului, a responsabilității serviciilor publice, problemelor culturale, mijloacelor de comunicare, educației, a dus la o înflorire a culturilor subnaționale etnice, sprijinite prin autogovernare. În regiunile istorice autonomia a dat frîu liber exprimării, îndelung frustrate, a subnaționalismului, iar la nivel operațional a ascuțit nemulțumirile față de centru. În regiunile neistorice se conturează sentimente, latente pînă acum, de identitate regională (pentru prima oară în regiunile cu o mai slabă coeziune istorică, susțin unii critici) care au dus la înmulțirea pretențiilor de autonomie. Însă pentru prima dată de la apariția naționalismului etnic, autonomia a dat naștere unor mecanisme guvernamentale care să abordeze aceste nemulțumiri în cadrul autogovernării — o „utilizare politică”, etalon al federalismului⁴⁹.

În al doilea rînd, politicile naționale făurite în comun de centru și periferie au încercat să stabilească un echilibru între unitate și diversitate. Începînd cu negocierile asupra statutelor de autonomie ale bascilor și catalanilor, și-au găsit un răspuns multe interese, oricît de decepționante ar fi pentru o parte sau alta soluționările lor. Alături de acordurile de impozitare pentru Țara Bascilor și Navarra, au fost precumpănitoare chestiunile lingvistice, mai ales în Țara Bascilor și Catalonia. În acest sens, guvernul național a trebuit să invoce și el prerogative precum prevederile Constituției în privința libertății civile pentru a asigura dreptul vorbitorilor

de castiliană de a avea acces la educație, la mijloace de informare și de a fi admiși în serviciile publice din Țara Bascilor. Au urmat apoi numeroase negocieri administrative. CA-ului basc i s-a garantat existența propriilor forțe de ordine, dar, în toila violențelor ETA, guvernul național a implementat aceste *competencias* foarte încet, și pe o bază foarte limitată. În mod curent, forțele de ordine basce se află în subordinea unui comitet comun al guvernului central și al CA-ului. Guvernul catalan, *Generalitat*, a încercat fără succes să își exercite controlul asupra conducerii locale, garantat prin statutul său de autonomie, într-o tentativă de desființare a conducerilor celor patru provincii care a fost contracarată de guvernul central, sprijinit mai târziu și de Curtea Constituțională. De fapt, majoritatea celor mai delicate probleme au fost rezolvate în final de Curtea Constituțională care a urmat calea îngustă dintre autoguvernare și interesele naționale⁵⁰. De pildă, în chestiunea limbii, Curtea a sprijinit dreptul CA-urilor de a opera bilingv atât în instituțiile publice cât și mass-media, cu condiția protejării drepturilor monolingvilor ce vorbesc doar castiliana.

În al treilea rând, reprezentarea partidelor naționale și autoritatea guvernelor CA-urilor fac posibilă manifestarea electorală a subnaționalismului etnic, utilă unor importante țeluri simbolice și de distribuire a puterii. În Catalonia, coaliția CIU condusă de Jordi Pujol, lider de partid și președintele *Convergencia*, a ajuns să dețină controlul în *Generalitat* și să constituie punctul de convergență al intereselor politice catalane. Sprijinul electoratului basc s-a divizat între partide politice generale și partide naționaliste basce, însă cu excepția perioadelor în care Partidul Naționalist Basc (PNV) a fost nevoit să coalizeze cu PSOE, el a deținut controlul asupra sau a fost parte a guvernului CA-ului. Aceste partide naționaliste au dominat, la nivel central, reprezentarea teritoriilor respective în *Cortes*. Reprezentarea partidelor naționaliste din celelalte regiuni a fost însă scăzută și sporadică în cele șase legislaturi naționale.

Deși fără îndoială îi nemulțumește atât pe susținătorii înverșunați ai centralismului cât și pe naționaliștii etnici, autonomia de structură federală oferă o cale de rezolvare a disensiunilor dintre centru și periferie. Sondajele de opinie demonstrează din plin că, deși identitățile regionale opuse centrului rămân puternice în teritorii precum Țara Bascilor și Catalonia, majoritatea covârșitoare a celor ce se identifică regional sînt mai degrabă în favoarea „autonomiei” decît a „independenței”⁵¹. Caracterul adeseori conflictual al relațiilor de funcționare este o dovadă în plus că ele se caracterizează adeseori și prin cooperare. Multe probleme care la începutul tranziției erau rezolvate prin confruntarea simplă dintre puterea centrală și puterea regională, sînt acum mai mult chestiuni de rutină ale implementării politice naționale. Și mai important însă este faptul că ele sînt rezolvate în interiorul procesului politic confirmînd astfel ideea propusă de Diaz-López⁵² în legătură cu relația dintre centru și periferie, aceea a nevoii de „libertate în stat” în loc de „libertate împotriva statului”⁵³.

Interdependența din cadrul statului bunăstării sociale

Ultimul principiu abordat aici are în vedere rolul structurilor federale în dezvoltarea unui stat spaniol prosper în linie europeană. După cum susțin Rose⁵⁴ și alții⁵⁵, funcționarea obișnuită a statului modern are loc prin intermediul mai multor nivele, întrucît guvernele naționale în general evită operarea directă a programului de guvernare biziindu-se pe „nivelele inferioare” pentru realizarea programelor autorizate, finanțate și reglementate de centru. O astfel de „conducere la scară națională”, care să facă legătura între nivele, a apărut în urma dezvoltării unui stat prosper. Articolul 1 al Constituției definește Spania drept „stat social și democratic”, iar Articolul 2 stabilește principiul solidarității dintre regiuni. Multe dintre funcțiunile centrale ale statului bunăstării sociale printre care bunăstarea socială însăși, dezvoltarea economică, protecția mediului și sănătatea publică pe numără printre *competencias* asumate de CA-uri. Unele din aceste puteri sînt concurente, dar există o

puternică interacțiune interguvernamentală, chiar și în cazul prerogativelor delegate în totalitate. Într-adevăr, operarea majorității acestor programe s-a făcut în linia unui federalism caracterizat prin cooperare⁵⁶.

Deși un fervent partizan al autoguvernării regionale, Curtea Constituțională a luat o serie de decizii prin care guvernul național este în continuare autorizat să urmărească, să supravegheze și chiar să intervină în anumite probleme ale CA-urilor. Curtea a susținut că interesele locale, regionale și generale pot fi clar delimitate, instituțiilor centrale revenindu-le întreaga responsabilitate a protejării și promovării „intereselor generale”. Deciziile care încurajează implicarea forurilor naționale în *competencias* ale CA-urilor au survenit în multe domenii politice importante printre care educația, sănătatea, dezvoltarea economică, ba chiar și turism. Acesta din urmă fusese socotit inițial o *competencia* exclusivă a CA-urilor, dar Curtea a decis că turismul influențează dezvoltarea economică care este o responsabilitate comună. În realitate, aceasta însemna că guvernul central poate promulga „legislația de bază” și „normele de bază” privind funcțiile CA-urilor, respingându-se poziția inițială, favorabilă CA-urilor, potrivit căreia acestea dețin autoritatea finală asupra puterilor garantate în statutele lor de autonomie, excluzându-se astfel controlul central. În plus, noile decizii reafirmau dreptul guvernului central de a legifera și de a-și asuma prerogative de supraveghere⁵⁷. Ba mai mult, în ciuda unor acte politice precum transferul generalizat de competențe, instituirea unor mecanisme uniforme de finanțare a CA-urilor și legiferarea supravegherii exercitate de guvernul central, statutele de autonomie ale CA-urilor au renunțat la doctrina constituțională inițială a *principio dispositivo*, prin care fiecare regiune își asuma prerogative după propria alegere, bineînțeles în limitele impuse la Constituție⁵⁸. Acest curs al evenimentelor a pus guvernul central în poziția de a promova regiunile ca distribuitori de servicii pe o bază mai mult sau mai puțin egală — o practică constantă a sistemelor federale.

Politici suplimentare au plasat CA-urile în poziția de parteneri în promovarea statului bunăstării sociale. În sănătate, unde competența a fost delegată în șase regiuni, guvernul central nu numai că păstrează anumite forme de control financiar și de control al programului, ci de asemeni operează printr-un Consiliu Interteritorial al Sistemului Sanitar Național. În alte 11 regiuni au fost create organisme de cooperare centru — CA pentru îndrumarea sistemului de asigurări de sănătate ca o măsură provizorie în cazul unei descentralizări uniforme⁵⁹. Multe programe naționale noi în ce privește serviciile sociale au fost negociate cu majoritatea sau cu toate teritoriile pe o bază de uniformitate. De exemplu, programul de finanțare generală a serviciilor sociale se bazează pe un set de standarde și de linii de forță administrative la care au ajuns de comun acord 15 regiuni (cu excepția Navarrei și a Țării Bascilor), împreună cu Ministerul Afacerilor Sociale. În mod similar, proiecte de finanțare a protecției copilului sînt puse la dispoziția tuturor regiunilor, indiferent de competențele care le-au fost delegate. În fine, intrarea Spaniei în Comunitatea Europeană necesita standardizarea politicilor Ca-urilor într-o serie de domenii: producția agricolă și de preparate lactate, pescuit și produse piscicole, precum și legislația muncii.

Astfel, construirea statului bunăstării sociale și a federalismului au mers mîna în mîna. Statele prospere necesită în mod evident un model matricial⁶⁰ de conducere ce implică diferențierea regională a anvergurii puterii și cu atît mai mult distribuirea puterii. Distribuirea puterii a deplasat elemente importante de planificare și de luare a deciziilor pe un nivel mai apropiat de cetățeni. În același timp, structurile federale oferă mijloacele de menținere a standardelor și a solidarității naționale.

Concluzie

Se poate ca *estado de las autonomías* să fi fost inițial proiectat ca un stat unitar cu trăsături de autonomie și de delegare a competențelor, însă el devine tot mai mult un stat federal. Dezvoltarea prin funcționare a pactului constituțional relevă un set de ajustări operaționale și politice progresive care se constituie în structuri noi. Provocarea pe care o reprezintă guvernarea în cadrul Constituției postfranchiste include importante structuri intermediare de conducere, construirea unei forme creative de federalism.

Deși transformarea politică din Spania este, fără îndoială, rezultanta unor forțe multiple, experiența ei în deplasarea puterii de la statul central la autonomia regională poate oferi învățăminte altor state în tranziție, fie aceasta urmarea unui stat nou de independență sau a unei schimbări de regim. Reconcilierea intereselor subnaționale etnice, sau ale minorităților poate fi consolidată printr-o distribuire a puterii în cadrul căreia să se mențină interesele generale importante sau chiar anumite forme de control. Construirea unor noi sisteme politice necesită o muncă de transformare a guvernării printr-un proces de realizare a unei „coexistențe pașnice” în ciuda eventualelor diferende: concurență în alegeri; schimburi în exercitarea puterii locale, regionale și centrale; o tratare formală, principială a afacerilor oficiale; hotărîrea de a rezolva problemele; păstrarea în niște limite rezonabile a confuziei obișnuite în politică și adeseori suportarea cu o anume demnitate a unor dificultăți de durată⁶¹. Schimbarea în „o sută de zile” este un mit; construirea unui sistem de autoguvernare, plus guvernare distribuită este un proces îndelungat.

Federalismul spaniol este o formă incompletă a federației clasice. Senatul reprezintă doar într-o măsură redusă regiunile și are considerabil mai puțină putere decât Congresul Deputaților în problemele legate de legislație și de controlul exercitat de guvern. CA-urile nu pot interveni direct într-o eventuală reformă a Constituției. Reziduurile de putere revin statului. Statutele de autonomie regională, de fapt echivalentele lor constituționale au nevoie să fie aprobate legislativ la nivel național. Spania fiind un stat deopotrivă unitar și dispersat, CA-urile nu dețin puterile constituente proprii federațiilor. Dimpotrivă, o sumă de trăsături-cheie consolidează direcția federală tradițională: recunoașterea constituțională a CA-urilor; deținerea de către acestea a unor prerogative legislative independente; recunoașterea proceselor politice și a puterilor decizionale de nivel infranațional; deși trebuie să ceară acordul național pentru a-și modifica structurile de bază, din punct de vedere funcțional și organic, CA-urile nu pot fi eliminate de către stat⁶². Aceste caracteristici din urmă cărora li se adaugă acțiunile guvernului central, ale Curții Constituționale și ale pactelor majore ale partidelor politice în direcția extinderii statului constituit din regiuni autonome, au reliefat clar aspectele federale ale Constituției din 1978.

Programul de construire a unei federații complete, dacă o astfel de acțiune va avea loc, trebuie să înceapă pentru unii lideri cu uniformizarea ariilor de competență a CA-urilor. Politologul Manuel Fraga⁶³, fost lider PP și președinte al CA-ului Galiciei, a propus egalizarea completă a *competencias* în condițiile Articolelor 143 și 151 pentru a plasa toate regiunile într-o federație similară celei austriece. Acestei poziții i s-au opus un număr de specialiști în Constituția Spaniei. În mod firesc, experții guvernamentali plasează în capul listei reforma Senatului care ar trebui să presupună o reprezentare teritorială completă sau prerogative egale în legislație și în controlarea guvernului sau ambele. Propuneri mai modeste avansează ideea ca a doua cameră existentă să devină organismul de primă deliberare asupra problemelor CA-urilor și a legislației naționale introduse în CA-uri. În 1995 o Comisie Parlamentară de Revizuire a Constituției a inițiat dezbaterile reformei Senatului, însă este puțin probabil ca prerogativele Senatului privind legislația și controlul să se schimbe. Alte reforme care să sporească puterile constituente ale CA-urilor ar necesita redeschiderea dezbaterilor constituționale și sînt din punct de vedere politic imposibil de inițiat, cel puțin în momentul de față.

Un curs al evenimentelor mai probabil pentru viitor este continuarea dezvoltării structurilor federale. Consolidarea finanțării din resurse proprii a guvernelor infranaționale constituie un punct important într-un astfel de program care ar presupune, de asemeni, reforma conducerilor locale de nivel prim și secund, neglijată pînă în momentul de față după cum au fost neglijate perspectivele conducerilor provinciale care par de prisos în lumina CA-urilor; programul ar mai presupune instituirea de unități de distribuire a serviciilor statului bunăstării sociale în zonele rurale unde aceste servicii sînt adeseori absente și reconsiderarea capacității serviciilor elementare ale multora dintre micile municipalități. În fine, trebuie stabilit rolul vastei birocrății guvernamentale centrale în cadrul unui stat tot mai federal și, mai ales, prezența și greutatea sa în cadrul CA-urilor⁶⁴. Măsura în care aceste schimbări pot fi efectuate în viitorul apropiat prin dezvoltarea autoconducerii și a conducerii distribuite va depinde de măsura în care poate fi menținut un consens continuu de slăbire a centralizării și de un răspuns pozitiv la întrebarea dacă edificarea federației spaniole servește obiectivelor politice ale celor implicați⁶⁵.

Măsura în care Spania a realizat o federație va constitui pentru un timp, fără îndoială, obiect de controversă. În ultimă instanță, este mai puțin importantă eticheta aplicată unui sistem, decît structurile sale de funcționare. De fapt, trecerea pe plan internațional de la etatism la federalism se află la baza focalizării crescînde asupra legăturilor, rețelelor și matricilor unor politici confruntate cu centralizarea, a altora cu descentralizarea, toate în cadrul unei armonizări, crescîndă și ea, prin internaționalizare și regionalizare⁶⁶. Structurile în evoluție ale Spaniei caută să vină în întîmpinarea dificultăților guvernării. De aceea, problema ultimă căreia va trebui să i se dea un răspuns nu este dacă Spania se transformă într-o federație, ci dacă structurile federale care au devenit modalitatea de guvernare a Spaniei îi vor spori acesteia stabilitatea și vor promova și alte beneficii pe care o astfel de guvernare le conține virtual.

NOTE:

1. J. Linz.: *Spanish Democracy and the Estado de las Autonomias*, în **Forging Unity Out of Diversity: The Approaches of Eight Nations**, 1989; J. M. Valles și M. Cuchillo Foix: *Decentralisation in Spain: A Review*, în **European Journal of Political Research**, 1988, nr. 16, p. 395-407.
2. A. deBlas, și J. Laborda Martin: *La Construcción del estado en España*, în **Estructuras sociales y cuestión national en España**, 1986; R. Carr. și J. P. Fusi: **Spain: Dictatorship to Democracy**, 1981; R. Herr: **A Historical Essay on Modern Spain**, 1971.
3. R. Bañon: **La modernización de la administración publica española: Balance y perspectivas**, 1992; D. J. Elazar: *Federalism, Intergovernmental Relations and Changing Models of the Policy*, în **Subnational Politics in the 1980s**, 1987.
4. M. Burgess: *Federalism and Federation: A Reappraisal*, în **Comparative Federalism and Federation**, 1993.
5. P. King: **Federalism and Federation**, 1982.
6. D. J. Elazar: **Exploring Federalism**, 1987.
7. G. J. Friedrich: **Trends of Federalism in Theory and Practice**, 1968.
8. D. Share: **The Making of Spanish Democracy**, 1986
9. V. Ostrom: **The Political Theory of a Compound Republic**, 1987
10. J. M. Valles și M. Cuchillo Foix — op. cit.
11. C. E. Diaz-López: *The State of the Autonomic Process in Spain*, în **Publius: The Journal of Federalism**, 1981, nr. 11, p. 193-217.
12. D. Share — op. cit.
13. P. J. Donaghy și M. T. Newton: **Spain: Guide to Political and Economic Institutions**, 1989.
14. R. Agranoff și J. A. Ramos: **Intergovernmental Relations in Spain**, 1995; R. Agranoff: *Intergovernmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain*, în **Regional Politics and Policy**, 1993; J. V. Sevilla: *Financial Aspects of Political Decentralization in Spain*, în **Environment and Planning: Government and Policy**, 1987, nr. 5, p. 287-299.
15. R. Agranoff: **Asymmetrical Federalism in Spain: Designs and Outcomes**, 1994.
16. Ministerio para las Administraciones Públicas: **Estadísticas de conflictividad**, 1991.

17. Instituto Nacional de Estadística: Anuario Estadístico de España, 1991.
18. L. R. Aizpeola: *La cifra de funcionarios públicos ha crecido en casi medio millón entre los años 1982 y 1991*, în **El País**, 22 februarie 1992.
19. E. Carillo: *La nacionalización de la política local*, în **Política y Sociedad**, 1989, nr. 3, p. 29-46; R. Gunther, G. Sani și G. Shabad: **Spain after Franco: The Making of a Competitive Party System**, 1986.
20. J. Linz — op. cit.
21. D. J. Elazar: *Constitution making: The Pre-eminently Political Act*, în **The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the State**, 1985.
22. R. Davies: *The Federal Principle Reconsidered*, în **Australian Journal of Politics and History**, 1956, nr. 1, p. 223-244.
23. D. J. Elazar: **Exploring Federalism**, 1987; V. Ostrom: **The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society**, 1991.
24. M. Burgess — op. cit.
25. D. J. Elazar: **Exploring Federalism**, 1987.
26. R. Agranoff: *Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías*, în **Política y Sociedad**, 1994, nr. 7; R. Herr — op. cit.
27. D. J. Elazar: **Exploring Federalism**, 1987.
28. P. L. Murillo de la Cueva: *El estado de las autonomías*, în **Estructuras sociales y cuestión nacional en España**, 1986.
29. J. Subirats: *Political Change and Economic Crisis in Spain*, în **The Politics of Economic Crisis: Lessons from Western Europe**, 1989.
30. J. M. Valles și M. Cuchillo Foix — op. cit., p. 399.
31. R. Agranoff: **Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain**, 1994.
32. R. P. Clark: **Public Policy to Protect a Minority Language**, 1988.
33. J. Solé-Vilanova: *Regional and Local Government Finance in Spain: Is Fiscal Responsibility the Missing Element*, în **Decentralization, Local Governments and Markets**, 1990.
34. Idem, p. 344.
35. L. Moreno: *Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain*, în **Evaluating Federal Systems**, 1994.
36. Idem, p. 172.
37. C. E. Diaz-López: *Centre-Periphery Structures in Spain: From Historical Conflict to Territorial-Consociational Accommodation?*, în **Centre-Periphery Relations in Western Europe**, 1985, p. 266.
38. S. P. Huntington: **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**, 1991, p. 7.
39. S. P. Huntington — op. cit.; G. O'Donell, P. C. Schmitter și L. Whitehead: **Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe**, 1986.
40. S. Giner: *Political Economy, Legitimation, and the State in Southern Europe*, în *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, 1986; de asemenea R. Carr și J. P. Fusi — op. cit.
41. P. C. Schmitter: *Democratisation: Exploring the Limits of 'Transitology'*, în **Prospects: South Africa in the Nineties**, 1993, nr. 2, p. 18-21.
42. Idem, p. 19.
43. R. Bañón și E. Carillo: **Tipología de municipios de la comunidad valenciana**, 1992; E. Carillo: **Gestión de recursos humanos presupuestación y hacienda local en España**, 1991.
44. J. Solé Vilanova — op. cit.
45. Idem.
46. Idem, p. 351.
47. E. Carillo: *La nacionalización de la política local*, în **Política y Sociedad**, 1989, nr. 3, p. 40.
48. J. Linz: *Early State-Building and Late Peripheral Nationalism Against the State: The Case of Spain*, în **Building States and Nations**, vol. 2, 1973.
49. A. Gagnon: *The Political Uses of Federalism*, în **Comparative Federalism and Federation**, 1993.
50. C. A. Zaldivar și M. Castells: **España, fin de siglo**, 1992.
51. CIES; prezentat de L. Moreno — op. cit.
52. C. E. Diaz-López — ambele opere citate.
53. C. E. Diaz-López: *The State of the Autonomic Process in Spain*, în *Publius The Journal of Federalism*, 1981, nr. 11, p. 217.
54. R. Rose: *From Government at the Centre to Nationwide Government*, în **Centre-Periphery Relations in Western Europe**, 1985.
55. De exemplu D. E. Ashford: **The Emergence of Welfare States**, 1986; B. Dente: *Local Government Reform and Legitimacy*, în **The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies**, 1988.

56. J. Terrón Montero și G. Cámara Villar: *Principos y técnicas de cooperación en los estados compuestos: Reflexiones sobre su aplicación al caso de España*, în **Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial**, 1990.
57. P. Cruz Villarón; *La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación*, în **Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial**, 1990; P. L. Murillo de la Cueva — op. cit.; J. M. Valles și M. Cuchillo Foix — op. cit.
58. M. Bacna del Alcázar: **Curso de ciencia de la administración**, 1985; E. Garcia de Enterría: **Estudios Sobre Autonomías Territoriales**, 1985.
59. A. Rico: **Interorganizational Theory and the Dynamics of Coordination of Health Policy-Making in Spain**, 1992.
60. D. J. Elazar: **Exploring Federalism**, 1987, p. 37-38.
61. V. M. Pérez-Díaz: **The Return of Civil Society: The Emergence of Democratic Spain**, 1993, p. 19.
62. A. Monreal: **The New Spanish State Structure, în Federalism and Federation in Western Europe**, 1986.
63. M. Fraga: **Administración única: Una propuesta razonable**, 1992.
64. R. Agranoff: *Inter-governmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain*, în **Regional Politics and Policy**, 1993, nr. 4; R. Bañón — op. cit.; R. Bañón și E. Carillo — op. cit.; E. Carillo: **Gestión de recursos humanos presupuestación y hacienda local en España**, 1991; INAP: **Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado**, 1991; L. Moreno — op. cit.
65. J. Kincaid: *From Cooperative to Coercive Federalism*, în **Annals**, 1990, nr. 509, p. 152.
66. R. Agranoff: **Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations**, 1990; D. J. Elazar: *International and Comparative Federalism*, în **Political Science and Politics**, 1993, nr. 26, p. 190-195; V. Ostrom: *Multiorganization Arrangements in the Governance of Unitary and Federal Systems*, în **Policy Implementation in Federal and Unitary Systems**, 1985; L. J. Sharpe: **The Rise of Meso Government in Europe**, 1993.

Traducere de Doina Baci

*

Robert AGRANOFF, profesor la Indiana University din Bloomington, SUA, este specializat în domeniul federalismului și al relațiilor internaționale, publicând numeroase titluri (*Dimensions of Human Services Integration, Intergovernmental Management: Human Services Problem Solving in Six Metropolitan Areas, New Governance for Rural America: Creating Intergovernmental Partnerships*), articole și studii. Membru al Fundației Ortega y Gasset din Madrid.

Robert Agranoff, *Federal Evolution in Spain*, publicat în International Political Science Review, vol. 17, nr. 4, p. 385-401, preluat cu permisiunea editorilor.