

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION
[SÈRIE E / 2017 / 3.1 / CA]
Data: 26/04/2017

Autor: Ferran Requejo

ESpanya És un País Federal?

En termes generals, els estudis actuals dels estats que demostren una divisió territorial clara de poders federals o regionals es poden situar en cinc eixos analítics bàsics, tot dependent de les preguntes de recerca que es vulguin contestar:

- a) l'eix uninacional-plurinacional
- b) l'eix unitarisme-federalisme
- c) l'eix centralització-descentralització
- d) l'eix de simetria-asimetria
- e) l'eix de competitivitat-cooperació

Aquests eixos analítics necessiten una sèrie diversa de variables i indicadors per tal de poder dur a terme estudis comparatius. Per tal de contestar la pregunta del títol d'aquest breu article em centraré només en el segon i el tercer eix (graus de federalisme i descentralització), tot donant una atenció especial a la posició del "Estado de las autonomías" espanyol des d'una perspectiva comparativa.

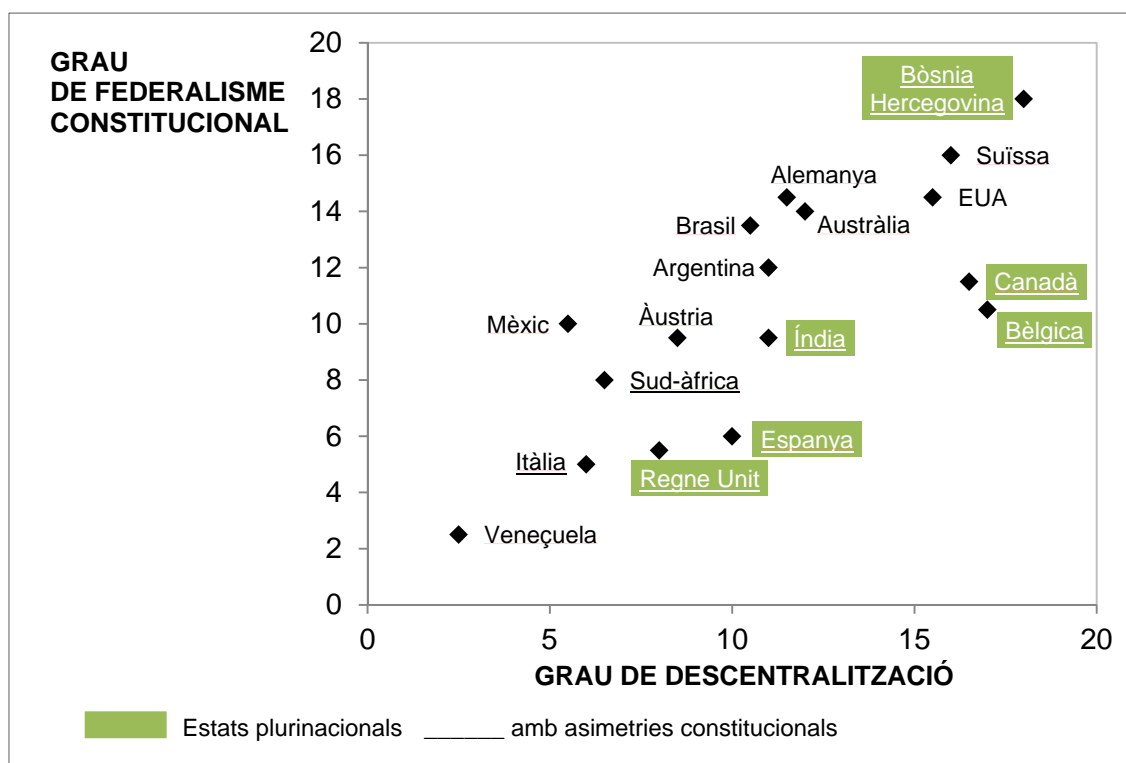
D'una banda, l'eix unitarisme-federalisme se centra en "com n'és de federal" una federació o un estat regional. S'estableix fent servir un grau de federalisme a cada entitat política¹. D'altra banda, l'eix centralització-descentralització fa referència al grau d'autogovern de les unitats capacitades amb autonomia política².

¹ Inclourem com a indicadors l'existència o no de: entitats polítiques federades com a unitats constituents (1); garantia constitucional del seu autogovern (1); acord de reforma constitucional (1); un dualisme institucional en relació als tres poders clàssics: l'executiu i legislatiu (2) i el judicial (1); un model de federalisme fiscal (2); una cambra superior amb representants assignats per les institucions de les entitats federades (1), i amb escons distribuïts per territoris (no de forma proporcional a la població) (1); poders de la cambra superior dintre del sistema institucional (2); l'adjudicació de poders no adjudicats a unitats federades (2); un tribunal per tal d'arbitrar en disputes (2), en què les entitats subestamentals tinguin veu en relació amb qui ha estat assignat en aquest tribunal (2); i, finalment, la regulació, o no, d'un dret de secessió (d'algunes) unitats federades (2). Els números en parèntesi fan referència a la puntuació donada a cada indicador. En conjunt, l'escala global de cada cas està situada entre el 0 (absència d'una lògica federal) i 20 (grau màxim de federalisme). No considerem en aquest eix els indicadors "parainstitucionals", aquells que tenen un efecte en el federalisme com a procés (p.ex. sistemes de partits-polítics; relacions intergovernamentals). Vegeu Requejo 2015, 2010. Una anàlisi aplicada a un grup d'11 països federals i regionals emprant un nombre lleugerament diferent d'indicadors, a Baldi 2003 (2nd ed. 2005).

² El grau de descentralització (o manca de centralització) aquí també és mesurat en una escala global que va des d'una puntuació de 0 (centralització màxima) fins a una puntuació de 20 (descentralització màxima). També es mesura mitjançant diferents indicadors: a) el tipus de poders legislatius de què gaudeixen aquestes subunitats (8) –subdividides en àrees específiques de governació d'aquesta manera:

L'entorn de l'anàlisi següent abasta federacions democràtiques –excloent-hi casos basats en federacions d'arxipèlags com ara Micronèsia, les Comores i, Saint Kitts i Nevis, i també federacions que estan molt allunyades de la lògica liberal-democràtica (els Emirats Àrabs Units, Rússia, Nigèria, Pakistan, etc.). També s'hi ha exclòs estats/federacions associades i entitats supra-estats com ara la Unió Europea. Per altra banda, hi incloem tres estats democràtics de l'Europa occidental que mostren una divisió territorial de poders ben clara: el Regne Unit, Espanya i Itàlia. En conjunt, hi ha 19 federacions o estats regionals en la següent anàlisi.

La figura següent relaciona el grau de federalisme constitucional i el grau de descentralització que existeix en els casos estudiats (els casos plurinacionals estan marcats en vermell, mentre que els casos asimètrics estan subratllats).



Font: Ferran Requejo 2017, Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

economia/infraestructures/comunicació (2), educació i cultura (2), benestar (2), afers interns, codis /penals/civils i altres (2); b) els poders executiu /administratiu (2); c) si les entitats federades tenen o no el dret de exercir la seva pròpia política exterior, tenint en compte tant l'abast dels temes i els acords amb suport federal (2); i d) la seva descentralització econòmica (8), tot calculat d'acord amb un índex de mitjana únic obtingut tenint en compte la distribució de les rendes públiques i de les despeses públiques (índexs GFS/IMF) a cada país. Els casos d'Etiòpia i Malàisia no són inclosos en el grau de descentralització a causa de la manca de dades econòmiques fiables. Vegeu també Rodden 2004. Dades de <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>.

Tot i que el “Estado de las autonomías” espanyol mostra un nivell intermedi en l'eix de la descentralització, també mostra un nivell força baix en l'eix del federalisme constitucional. No obstant això, es tracta d'un estat descentralitzat si el comparem amb altres estats regionals i té un cosa important en comú amb les federacions: la descentralització està dissenyada per a totes les subunitats territorials i no només per a algunes d'elles. Els territoris que gaudeixen d'una autonomia política garantida constitucionalment –actualment 17 comunitats autònomes a més de dos ciutats al nord d'Àfrica: Ceuta i Melilla -conformen pràcticament tot el territori d'Espanya.

Entre els elements que distancien el model espanyol actual de les federacions³ estàndard hi trobem els següents:

- 1. Unitats constituents.** Les “comunitats autònomes” (CA) no són entitats constituents. La constitució espanyola actual (1978) estableix “la indissoluble unitat de la Nació espanyola” (article 2) i el “ poble espanyol” com a subjectes de la “Sobirania nacional” (art. 1). Algunes de les CA ni tan sols existien com a regions administratives abans de 1978.
- 2. Divisió de poders.** La descentralització dels poders legislatius és poc clara. El poder central manté la seva hegemonia a través de les anomenades “leyes de bases” i “leyes orgánicas” (lleis bàsiques i constitucionals), que són les mateixes a tot l'estat i que poden ser desenvolupades de forma centralitzadora en moltes àrees (educació, polítiques del benestar, poder local, funcionariat, universitats i recerca, etc.). No hi ha regles de procediment clares de “governació compartida” en el marc constitucional espanyol.
- 3. Poder judicial.** A diferència dels poders legislatiu i executiu, el “Estado de las autonomías” pràcticament no ha tingut efecte en l'estructura judicial, que continua sent la pròpia d'un estat centralitzat.
- 4. Senat.** La cambra superior no està vinculada a les unitats federades. Els senadors, en la seva majoria, són escollits per les províncies, una divisió administrativa que data del segle XIX. A la pràctica les CA no tenen cap paper en el poder legislatiu de la “federació”.
- 5. Impostos.** El “Estado de las autonomías” és molt distant de qualsevol model de federalisme fiscal. El poder central recull els impostos més importants, i més tard retorna una quantitat equivalent a aquella que “necessita” la CA (quantificació permanentment controvertida) per tal de finançar els poders de què disposen. El País Basc i Navarra són excepcions a aquesta norma ja que gaudeixen d'un acord fiscal asimètric amb el poder central, el qual està basat en diversos “drets històrics” anteriors a la constitució de 1978 i que es regulen sota termes que són molt més

³ Gagnon-Keil-Mueller 2015, Requejo 2005, Filippov–Ordeshook-Shvetsova 2004, Griffiths-Neremberg 2002, 2005, Watts 1999, Stepan 1999, Elazar 1991.

confederals que no pas federals. Per altra banda, aquesta és la característica legal més asimètrica del sistema polític espanyol⁴.

6. **La Unió Europea.** Les CA no estan considerades actors polítics en relació amb les institucions principals de la Unió Europea, a diferència de les federacions de la UE (especialment Bèlgica i Alemanya). El govern central s'ha resistit a donar cap rol important a les CA relacionat amb temes europeus.
7. **Reforma constitucional.** Les CA no participen en el procés de la reforma constitucional. Aquesta reforma és a mans del parlament central i dels ciutadans de l'estat a través de referèndums.

La conclusió general és que l'actual "estado de las autonomías" espanyol no té els elements importants (institucionals i procedimentals) que normalment defineixen les "federacions"⁵. A pesar del fet que en alguns estudis de política comparativa l'Estat espanyol de vegades hi surt classificat, d'una forma no gaire acurada metodològicament, entre els estats "federals", hi ha molts arguments que suggereixen que potser seria més encertat situar-lo al grup d'estats "regionals".

Ferran Requejo

Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

⁴ La primera clàusula addicional de la Constitució espanyola. Mitjançant l'anomenat "concert econòmic" (concerto económico), aquestes dues comunitats recapten impostos i transfereixen una quantitat específica de diners al poder central per pagar els serveis que aquest darrer proporciona a la comunitat. Addicionalment fixant-nos en les asimetries, la Constitució espanyola va establir dues vies bàsiques (segona clàusula constitucional transitòria) d'aconseguir l'autogovern depenent de si les comunitats en qüestió havien tingut una autonomia en el passat (2a República, anys 1930). Aquest era el cas de Catalunya, el País Basc i Galícia. A banda de les tres comunitats "històriques", Andalusia també va aconseguir el nivell potencial més alt d'autonomia, seguint les clàusules de l'article 151 de la Constitució espanyola (procés ràpid) en un procés molt controvertit des d'una perspectiva legal. No obstant això, el disseny últim per a la distribució de poders és d'una natura potencial simètrica, si la CA desitja assolir el nivell més alt d'autogovern, amb l'excepció de la regulació de certes diferències –anomenades "hechos diferenciales": llengües pròpies, insularitat, llei civil, drets històrics, etc. Aquest complex disseny constitucional es fa fins i tot més complicat quan s'estableix la possibilitat de que el poder central pot transferir poders a certes comunitats (art. 150.2 de la Constitució espanyola).

⁵ De fet, la Constitució espanyola va incloure més elements de potencial asimètric que no pas elements genuïnament federals. No obstant això, la majoria d'aquests elements asimètrics no han estat desenvolupats en pràctiques polítiques i legislatives postconstitucionals. A pesar del fet que la CA posseeixi un grau mig d'autonomia en algunes àrees, les característiques pràctiques del model han estat desenvolupades predominantment des d'una perspectiva regionalitzadora. D'aquesta manera, es va establir una asimetria transitòria de poders per tal d'aconseguir el nivell més alt d'autogovern.

Referències

- Amoretti, U. – Bermeo, N (eds) 2004, *Federalism and Territorial Cleavages*, Johns Hopkins University Press
- Baldi, B., 2003 (2ª ed 2005), *Stato e territorio*, Laterza, Roma-Bari
- Burgess, M-Gagnon, A. (eds), 2010, *Federal Democracies*, Routledge, London
- Elazar, D., 1991, *Federal Systems of the World*, Longman, Essex
- Filippov, M. – Ordeshook, PC - Shvetsova, O., 2004, *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gagnon A. - Keil S. - Mueller S. (eds), 2015, *Understanding Federalism and Federation*, Ashgate
- Neremberg, K., – Griffiths, A. (eds) 2002, *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's University press, Montreal & Kingston (New edition 2005)
- Requejo, F., 2015, "National Pluralism, Recognition, Federalism and Secession (or Hegel was a clever guy)" in Alain-G. Gagnon, Soeren Keil and Sean Mueller (eds), *Understanding Federalism and Federation*, Ashgate, 2015: 157-176
- Requejo, F., 2010, "Federalism and democracy. The case of minority nations: a federalist deficit", in M. Burgess (ed), *Federal Democracies*, London, Routledge
- Requejo, F., 2005, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Routledge, London-New York
- Rodden, J., 2004, "Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, July: 481-500
- Stepan, A., 1999, "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, v.10, n.4: 19-34
- Watts, R., 1999, *Comparing Federal Systems*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.