

CATALONIA BACKGROUND INFORMATION [SERIE E / 2017 / 3.1 / ES]

Fecha: 26/04/2017

Autor: Ferran Requejo

¿ES ESPAÑA UN PAÍS FEDERAL?

En términos generales, los estudios actuales de los estados que demuestran una división territorial clara de poderes federales o regionales se pueden situar en cinco ejes analíticos básicos, dependiendo de las preguntas de investigación que se quieran contestar:

- a) el eje uninacional-plurinacional
- b) el eje unitarismo-federalismo
- c) el eje centralización-descentralización
- d) el eje de simetría-asimetría
- e) el eje de competitividad-cooperación

Estos ejes analíticos necesitan una serie diversa de variables e indicadores para poder llevar a cabo estudios comparativos. Para contestar la pregunta del título de este breve artículo me centraré sólo en el segundo y el tercer eje (grados de federalismo y descentralización), dando especial atención a la posición del "Estado de las autonomías" español desde una perspectiva comparativa.

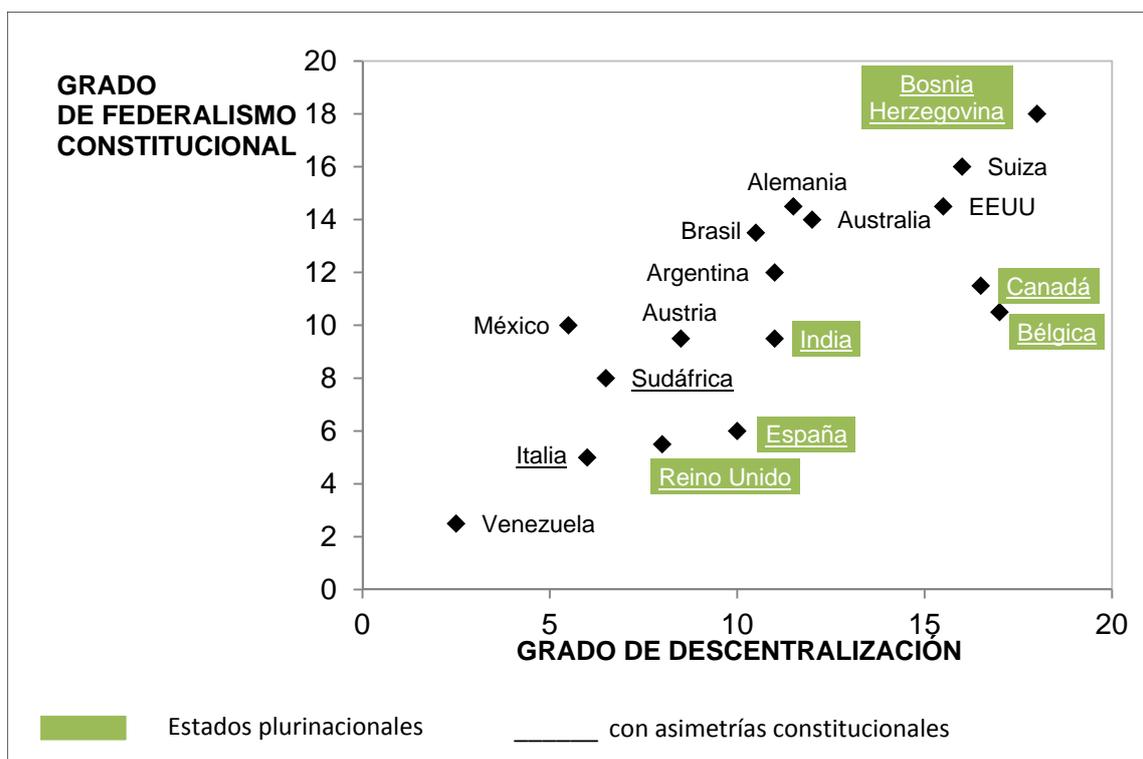
Por un lado, el eje unitarismo-federalismo se centra en "cuán federal es" una federación o un estado regional. Se establece utilizando un grado de federalismo a cada entidad política¹. Por otra parte, el eje centralización-descentralización se refiere al grado de autogobierno de las unidades capacitadas con autonomía política².

¹ Incluiremos como indicadores la existencia o no de: entidades políticas federadas como unidades constituyentes (1); garantía constitucional de su autogobierno (1); acuerdo de reforma constitucional (1); un dualismo institucional en relación a los tres poderes clásicos: el ejecutivo y legislativo (2) y el judicial (1); un modelo de federalismo fiscal (2); una cámara superior con representantes asignados por las instituciones de las entidades federadas (1), y con escaños distribuidos por territorios (no de forma proporcional a la población) (1); poderes de la cámara superior dentro del sistema institucional (2); la adjudicación de poderes no adjudicados a unidades federadas (2); un tribunal para arbitrar en disputas (2), en el que las entidades subestatales tengan voz en relación con quien ha sido asignado en este tribunal (2); y, finalmente, la regulación, o no, de un derecho de secesión (de algunas) unidades federadas (2). Los números en paréntesis se refieren a la puntuación dada a cada indicador. En conjunto, la escala global de cada caso está situada entre el 0 (ausencia de una lógica federal) y 20 (grado máximo de federalismo). No consideramos en este eje los indicadores "parainstitucionales", aquellos que tienen un efecto en el federalismo como proceso (p.ej. sistemas de partidos-políticos; relaciones intergubernamentales). Véase Requejo 2015, 2010. Un análisis aplicado a un grupo de 11 países federales y regionales empleando un número ligeramente diferente de indicadores, a Baldi 2003 (2nd ed. 2005).

² El grado de descentralización (o falta de centralización) aquí también es medido en una escala global que va desde una puntuación de 0 (centralización máxima) hasta una puntuación de 20 (descentralización máxima). También se mide mediante diferentes indicadores: a) el tipo de poderes legislativos de que gozan estas

El entorno del análisis siguiente abarca federaciones democráticas -excluyendo casos basados en federaciones de archipiélagos como Micronesia, las Comoras y, Saint Kitts y Nevis, y también federaciones que están muy alejadas de la lógica liberal-democrática (los Emiratos Árabes Unidos, Rusia, Nigeria, Pakistán, etc.). También se han excluido estados / federaciones asociadas y entidades supra-estatales como la Unión Europea. Por otra parte, incluimos tres estados democráticos de Europa occidental que muestran una división territorial de poderes clara: el Reino Unido, España e Italia. En conjunto, hay 19 federaciones o estados regionales en el siguiente análisis.

La figura siguiente relaciona el grado de federalismo constitucional y el grado de descentralización que existe en los casos estudiados (los casos plurinacionales están marcados en rojo, mientras que los casos asimétricos están subrayados).



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

subunidades (8) -subdivididas en áreas específicas de gobernación de esta manera: economía / infraestructuras / comunicación (2), educación y cultura (2), bienestar (2), asuntos internos, códigos / penales / civiles y otros (2); b) los poderes ejecutivo / administrativo (2); c) si las entidades federadas tienen o no el derecho de ejercer su propia política exterior, teniendo en cuenta tanto el alcance de los temas y los acuerdos con apoyo federal (2); y d) su descentralización económica (8), todo calculado de acuerdo con un índice de media único obtenido teniendo en cuenta la distribución de las rentas públicas y de los gastos públicos (índices GFS / IMF) en cada país. Los casos de Etiopía y Malasia no son incluidos en el grado de descentralización debido a la falta de datos económicos fiables. Véase también Rodden 2004. Datos de:

<http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>

Aunque el "Estado de las autonomías" español muestra un nivel intermedio en el eje de la descentralización, también muestra un nivel bastante bajo en el eje del federalismo constitucional. Sin embargo, se trata de un estado descentralizado si lo comparamos con otros estados regionales y tiene algo importante en común con las federaciones: la descentralización está diseñada para todas las subunidades territoriales y no sólo para algunas de ellas. Los territorios que gozan de una autonomía política garantizada constitucionalmente -actualmente 17 comunidades autónomas además de dos ciudades en el norte de África: Ceuta y Melilla - constituyen prácticamente todo el territorio de España.

Entre los elementos que distancian el modelo español actual de las federaciones³ estándar encontramos los siguientes:

1. **Unidades constituyentes.** Las "comunidades autónomas" (CA) no son entidades constituyentes. La constitución española actual (1978) establece "la indisoluble unidad de la Nación española" (artículo 2) y el "pueblo español" como sujetos de la "Soberanía nacional" (art. 1). Algunas de las CA ni siquiera existían como regiones administrativas antes de 1978.
2. **División de poderes.** La descentralización de los poderes legislativos es poco clara. El poder central mantiene su hegemonía a través de las llamadas "leyes de bases" y "leyes orgánicas" (leyes básicas y constitucionales), que son las mismas en todo el estado y que pueden ser desarrolladas de forma centralizadora en muchas áreas (educación, políticas del bienestar, poder local, funcionarios, universidades e investigación, etc.). No hay reglas de procedimiento claras de "gobernanación compartida" en el marco constitucional español.
3. **Poder judicial.** A diferencia de los poderes legislativo y ejecutivo, el "Estado de las autonomías" prácticamente no ha tenido efecto en la estructura judicial, que sigue siendo la propia de un estado centralizado.
4. **Senado.** La cámara superior no está vinculada a las unidades federadas. Los senadores, en su mayoría, son elegidos por las provincias, una división administrativa que data del siglo XIX. En la práctica las CA no tienen ningún papel en el poder legislativo de la "federación".
5. **Impuestos.** El "Estado de las autonomías" es muy distante de cualquier modelo de federalismo fiscal. El poder central recoge los impuestos más importantes, y más tarde devuelve una cantidad equivalente a aquella que "necesita" la CA (cuantificación permanentemente controvertida) para financiar los poderes de que disponen. El País Vasco y Navarra son excepciones a esta norma ya que gozan de un acuerdo fiscal asimétrico con el poder central, el cual está basado en varios "derechos históricos" anteriores a la constitución de 1978 y que se regulan bajo términos que son mucho más

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

confederales que no federales. Por otro lado, esta es la característica legal más asimétrica del sistema político español⁴.

6. **La Unión Europea.** Las CA no están consideradas actores políticos en relación con las instituciones principales de la Unión Europea, a diferencia de las federaciones de la UE (especialmente Bélgica y Alemania). El gobierno central se ha resistido a dar ningún rol importante a las CA relacionado con temas europeos.
7. **Reforma constitucional.** Las CA no participan en el proceso de la reforma constitucional. Esta reforma está en manos del parlamento central y de los ciudadanos del estado a través de referéndums.

La conclusión general es que el actual "estado de las autonomías" español no tiene los elementos importantes (institucionales y procedimentales) que normalmente definen las "federaciones"⁵. A pesar de que en algunos estudios de política comparativa España a veces sale clasificado, de una forma no muy cuidada metodológicamente, entre los estados "federales", hay muchos argumentos que sugieren que quizá sería más acertado situarse al grupo de estados "regionales".

Ferran Requejo
Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

⁴ La primera cláusula adicional de la Constitución española. Mediante el llamado "concierto económico", estas dos comunidades recaudan impuestos y transfieren una cantidad específica de dinero al poder central para pagar los servicios que este último proporciona a la comunidad. Adicionalmente fijándonos en las asimetrías, la Constitución española estableció dos vías básicas (segunda cláusula constitucional transitoria) de conseguir el autogobierno dependiendo de si las comunidades en cuestión habían tenido una autonomía en el pasado (2ª República, años 1930). Este era el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia. Aparte de las tres comunidades "históricas", Andalucía también alcanzó el nivel potencial más alto de autonomía, siguiendo las cláusulas del artículo 151 de la Constitución española (proceso rápido) en un proceso muy controvertido desde una perspectiva legal. Sin embargo, el diseño último para la distribución de poderes es de una naturaleza potencial simétrica, si la CA desea alcanzar el nivel más alto de autogobierno, con la excepción de la regulación de ciertas diferencias - llamadas "Hechos diferenciales": lenguas propias, insularidad, ley civil, derechos históricos, etc. Este complejo diseño constitucional se hace incluso más complicado cuando se establece la posibilidad de que el poder central puede transferir poderes a ciertas comunidades (art. 150.2 de la Constitución española).

⁵ De hecho, la Constitución española incluyó más elementos de potencial asimétrico que no elementos genuinamente federales. Sin embargo, la mayoría de estos elementos asimétricos no han sido desarrollados en prácticas políticas y legislativas postconstitucionales. A pesar de que la CA posee un grado medio de autonomía en algunas áreas, las características prácticas del modelo han sido desarrolladas predominantemente desde una perspectiva regionalizadora. De esta manera, se estableció una asimetría transitoria de poderes para conseguir el nivel más alto de autogobierno.

Bibliografía

- 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.