

## ESPAÑA: ¿UNA FEDERACIÓN MULTINACIONAL ENCUBIERTA?

*Por Ronald L. Watts*

*Director emérito y Profesor emérito de Estudios Políticos y  
Miembro de la Junta directiva del  
Instituto de Relaciones Intergubernamentales,  
Queen's University, Canadá*

### INTRODUCCIÓN

Dos términos en el tema que me han pedido que aborde son fuentes de polémica. Primero, la aplicación del término “multinacional” a España, y segundo las aplicaciones de la etiqueta “federación” a España.

Los debates acerca del carácter “multinacional” de España se derivan de la historia de tensiones entre múltiples divisiones etnoterritoriales y de la formación de una nación centralizadora. Hasta el siglo XVIII, España estaba compuesta por varios reinos y constituía más una unión de estados que un estado unitario (Moreno 2007, pág. 89, Harty 2005, pág. 325). La monarquía compuesta era una unión dinástica poco compacta que implicaba variaciones en las relaciones y los grados de autonomía de las partes constituyentes. Estas variaciones condicionaron los programas posteriores de consolidación nacional hasta el mismo siglo XX, lo que fomentó tensiones entre el nacionalismo mayoritario español y los nacionalismos regionales de grupos ubicados en Cataluña, País Vasco y Galicia (Moreno 2001, págs. 36-77; Moreno 2007, págs. 88-95). A pesar de los esfuerzos de la dictadura franquista (1939-75) por reprimir y extirpar todas las formas de regionalismo y nacionalismo subestatal, cuando el proceso de transición a la democracia comenzó en serio tras la muerte del dictador hubo que conciliar dos concepciones distintas: “por un lado, la idea de un Estado-nación español indivisible y, por otro lado, la noción de que la España plural era un conjunto de pueblos diversos, nacionalidades históricas y regiones” (Moreno 2007, pág. 95).

Así pues, en ese momento España podía considerarse “multinacional” en el sentido de ser históricamente “una nación de naciones” (Moreno 2007, pág. 88).

La inclusión de estas dos formas de nacionalismo en la Constitución de 1978 ha recibido el nombre de *Estado de las Autonomías*. Surge así el debate de si esta solución creó una “federación” o no. Cabe destacar que las palabras “federal” o “federación” no se mencionan ni una vez en la Constitución y que el término “estado” hace referencia en España al sistema de gobierno global y no a los componentes. La palabra “federal” tampoco aparece en la legislación aprobada posteriormente por el Parlamento español. En consecuencia, numerosos autores han tratado de señalar por todos los medios que España no es una federación aunque sí incorpora algunas características federales. Harty declara: “España no lleva el nombre de federación ni es una estado formado por ‘unidades constituyentes’, como sucede en la mayoría de federaciones, pero sí comparte muchos de los rasgos institucionales de los estados federales” (Harty 2007, pág. 327). Mireia Grau i Creus (2000) es autora del capítulo sobre España “España: federalismo incompleto” en el libro de Ute Wachendorfer-Schmidt titulado *Federalismo y rendimiento político*. Argullol y Bernadí declaran que la Constitución de 1978 “pese a no tener una naturaleza federal ni llevar tal nombre, ha permitido una descentralización de las responsabilidades políticas que es muy superior a la de algunos países que nominalmente son federales” (Argullol y Bernadí 2006, pág. 239). López-Laborda, Martínez-Vázquez y Monasterio describen a España sencillamente como “un país unitario con casi todas las características de una federación” (López-Laborda et al 2007, pág. 288). Aldecoa y Cornago afirman: “Aunque no sea formalmente un país federal, España, el denominado Estado de las Autonomías, es un sistema altamente descentralizado” (Aldecoa y Cornago 2008, pág. 241).

Se han presentado numerosos argumentos en favor de que España no es totalmente una federación. Mireia Grau i Creus manifiesta: “El grado de federalismo puede medirse en general con dos factores: el nivel de autogobierno de las entidades que forman el estado, y el grado con que esas entidades

participan en los procesos políticos federales (Moreno 1997: 141). En España, aunque las competencias de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) han aumentado, su participación en los procesos de elaboración de políticas del gobierno central es escasa y está muy mal estructurada. Por consiguiente, España puede no considerarse un estado completamente federal” (Grau i Creus 2000, pág. 58). Otros, ateniéndose a la definición relativamente restrictiva que hace K.C. Wheare de gobierno federal como principio (Wheare 1963, págs. 1-14), han señalado la forma de distribución de poderes altamente dependiente de la negociación de los Estatutos de Autonomía, la dependencia financiera de muchas de las Comunidades Autónomas y la debilidad del Senado como cámara de representación territorial para las Comunidades Autónomas como prueba de que los criterios de Wheare no se han cumplido. *The Economist*, al evaluar recientemente si la transferencia de competencias en España había ido demasiado lejos, sugirió: “Habría resultado más fácil para todos los implicados que España hubiera adoptado el federalismo en 1978. Con esta decisión se habrían fijado normas claras y distribuido las responsabilidades de fiscalidad y gasto. El Senado podría haberse convertido en un lugar donde las regiones estuvieran formalmente representadas y donde dirimieran sus diferencias de manera similar al Bundesrat alemán” (*Economist* 2008, pág. 11).

Si bien muchos, que generalmente aceptan una definición bastante restrictiva de federación, han subrayado que España no es una federación, otros, asumiendo una definición más amplia, defienden que España en la práctica es casi una federación, o al menos una cuasi-federación. En realidad, Arganoff y Gallarín (1997, págs. 1-3), Börzel (2000, pág.17) y Aldecoa y Cornago (2008, pág. 241) señalan que España es cada vez más federal salvo por el nombre, o al menos una “cuasi-federación”. Luis Moreno observa que existen variaciones entre las federaciones y que no hay ningún modelo perfecto de federación. Moreno identifica seis criterios básicos generalmente aceptados para las federaciones y declara que España entraría dentro. Concluye: “España podría considerarse claramente una federación multinacional encubierta, donde la acción conjunta

entre los dos niveles de gobierno principales (central y regional) precisa una mayor consolidación” (Moreno 2007, págs. 95-7, en pág. 96).

¿Qué conclusiones podemos extraer de esta serie de opiniones acerca del carácter del *Estado de las Autonomías* español? Para sacar una conclusión hemos de tomar dos medidas. La primera es aclarar nuestra definición de federación. La segunda es examinar y evaluar el Estado de las Autonomías español tal y como ha evolucionado desde 1978 con respecto a esa definición.

## **CÓMO DEFINIR “FEDERACIÓN”**

Ha habido un debate académico muy intenso sobre la definición de federalismo. Algunos autores, como K.C. Wheare, han definido gobierno federal en un sentido estricto y restrictivo (Wheare 1963, págs. 1-14). Esta visión tiene la ventaja de la precisión pero su aplicación puede ser extremadamente limitada. A decir verdad, casi ninguna federación en la actualidad, ni siquiera Estados Unidos, país en que se basaba originariamente la definición de Wheare, satisfaría totalmente sus criterios, porque presuponen la independencia de cada nivel de gobierno en su propia esfera. Otros autores, como Riker y Elazar, han adoptado definiciones amplias e inclusivas para abarcar una variedad bastante grande de sistemas políticos (Riker 1975; Elazar 1987). En este caso se pierde precisión, pero la ventaja es que puede aplicarse a un conjunto razonable de ejemplos para realizar análisis y comparaciones, y en ese sentido esta visión es para mí preferible.

Generalmente en el debate sobre “federalismo”, el término se ha utilizado mucho como idea normativa y también como categoría descriptiva de un determinado grupo de instituciones políticas. En aras de la claridad, sugeriría una distinción entre tres términos: “federalismo,” “sistemas políticos federales” y “federaciones”.

En esta distinción, “federalismo” se utiliza básicamente no como un término descriptivo sino *normativo*. Hace referencia a la defensa de un gobierno de varios niveles que combine elementos tanto del gobierno compartido como del autogobierno regional. Se basa en el valor y la validez supuestos de combinar la unidad y la diversidad, es decir, de acomodar, preservar y fomentar identidades políticas diferenciadas dentro de una unión política mayor. La esencia del federalismo como principio normativo radica en el valor de perpetuar la unión y la no centralización al mismo tiempo.

Por el contrario, “sistemas políticos federales” y “federaciones” son términos *descriptivos* que se aplican a formas particulares de organización política. El primero alude a una amplia categoría de sistemas políticos en los que, a diferencia de la fuente central única de autoridad política y jurídica en los sistemas unitarios, existen dos o más niveles de gobierno que combinan elementos de una asociación colaborativa, esto es, *gobierno compartido*, con autonomía para los gobiernos de las unidades constituyentes, esto es, *autogobierno regional*. El género amplio de sistemas políticos federales abarca un amplio espectro de formas no unitarias más específicas, entre ellas “cuasi-federaciones” y “federaciones”, confederaciones, federaciones, estados asociados, condominios, ligas y autoridades funcionales conjuntas (Elazar 1987; Watts 2008, págs. 8-18). Como en un espectro, las categorías no están nítidamente delineadas, sino que se desdibujan en los márgenes. Dentro de la categoría de los sistemas políticos federales, también puede haber híbridos (Watts 2008, págs. 8, 11). Un ejemplo es la Unión Europea, que aunque en origen era básicamente un acuerdo confederal, en los últimos años ha incorporado algunas de las características de una federación. Otra forma de híbrido son las cuasi-federaciones, que predominantemente comparten las características de una federación, aunque pueden incluir algunos rasgos más típicos de los sistemas unitarios. Las constituciones originales de Canadá (1867), India (1950) y Suráfrica (1996) son ejemplos de ella.

Dentro del extenso género de los sistemas políticos federales, las “federaciones” representan una especie particular donde ni el gobierno federal ni las unidades constituyentes están subordinados entre sí según la Constitución. En las federaciones, cada orden de gobierno posee poderes soberanos derivados de la Constitución y no de otro nivel de gobierno. Esto contrasta por ejemplo con los sistemas unitarios descentralizados donde, independientemente del grado de descentralización, las unidades constituyentes derivan su autoridad en última instancia del gobierno central. Las federaciones también contrastan con las confederaciones, donde el gobierno central deriva su autoridad de las unidades constituyentes. Por ello, una federación podría definirse como “un sistema de gobierno compuesto que combina un gobierno central fuerte con unidades constituyentes fuertes, cada uno de ellos con poderes delegados por el pueblo en virtud de una constitución, cada uno de ellos facultado para tratar directamente con los ciudadanos en el ejercicio de sus atribuciones legislativas, administrativas y fiscales, y cada uno de ellos con instituciones importantes elegidas directamente por los ciudadanos (Watts 2008, pág. 10).

De esta definición se derivan seis características estructurales comunes que tipifican a las federaciones como una forma concreta de sistema político federal (Watts 2008, pág.9):

- Al menos dos órdenes de gobierno, uno para la federación en su conjunto, y el otro para las unidades regionales constituyentes, donde cada uno actúa directamente sobre sus ciudadanos;
- Una distribución constitucional formal de la autoridad legislativa y ejecutiva y una asignación de los ingresos entre los dos órdenes de gobierno, para garantizar áreas de genuina autonomía recíproca;
- Aceptación de visiones regionales distintas representadas en las instituciones políticas federales, habitualmente incluyendo alguna forma de segunda cámara legislativa federal;
- Una constitución escrita suprema sólida, que no sea enmendable unilateralmente por un orden de gobierno, porque requiera el

consentimiento de una proporción significativa de las unidades constituyentes o procedimientos de enmienda especiales;

- Un árbitro (en forma de tribunales, disposiciones sobre referéndums o una segunda cámara federal con poderes especiales) para dictar sentencias e interpretar la constitución;
- Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental cuando las responsabilidades de gobierno sean compartidas o se solapen inevitablemente.

Atendiendo a la definición y las características estructurales asociadas que he sugerido, es posible identificar en el mundo contemporáneo (aparte de España) 27 países que son federaciones, declaran ser federaciones, o presentan muchas de las características de una federación. De estos países, seis podrían describirse con más precisión como cuasi-federaciones (Suráfrica, Rusia, Argentina, Malasia, Venezuela y Comoros), uno (Emiratos Árabes Unidos) como un híbrido de federación y confederación, y cuatro (Bosnia Herzegovina, Sudán, Irak y República Democrática del Congo) como experimentos federales de transición incompletos tras un conflicto armado (Watts 2008, págs. 13-14). Esto nos deja 16 países (excluyendo España) que podrían describirse como federaciones plenamente establecidas. Cabe añadir, sin embargo, que no importa tanto cómo se clasifican, sino hasta qué punto funciona con eficacia la forma institucional particular en respuesta a las circunstancias concretas de sus propias sociedades.

Hay que mencionar otros cuatro aspectos. Primero, es necesario reconocer una distinción importante entre forma constitucional y realidad operativa. En muchos sistemas políticos, la práctica política ha transformado el modo en que funciona la constitución. En Canadá e India, por ejemplo, las constituciones iniciales eran claramente cuasi-federales, e incluían algunos poderes centrales superiores más típicos de los sistemas unitarios. Sin embargo, en Canadá estos poderes, aunque están reflejados formalmente en la Constitución, han caído completamente en desuso por convención en la última mitad de siglo. En India, si bien algunos de los

poderes centrales superiores se emplean ocasionalmente, su uso se ha moderado de manera considerable, y la realidad constitucional se aproxima ahora mucho más a la de una federación plenamente establecida. Así pues, para evaluar y categorizar los sistemas políticos federales en general y las federaciones en particular, no basta con hacer referencia meramente a los textos constitucionales; es esencial examinar además la práctica operativa.

Segundo, aunque es importante tener conocimientos sobre la estructura de una federación para evaluar su carácter, resulta igualmente importante examinar la naturaleza de sus procesos políticos. Entre las características significativas de los procesos federales destacan la marcada predisposición a la democracia, dado que las federaciones presuponen el consentimiento voluntario de los ciudadanos en las unidades constituyentes; no centralización como principio expresado a través de múltiples centros de toma de decisiones políticas; negociación política abierta como principal rasgo definitorio del modo en que se toman las decisiones políticas; implantación de controles y balances para evitar la concentración de poder político y respeto por el constitucionalismo y el estado de derecho, puesto que cada orden de gobierno obtiene su autoridad de la constitución.

Tercero, en ocasiones se asume la noción errónea de que para ser una federación genuina, debe haberse creado a partir de unidades constituyentes autónomas preexistentes. Sin embargo, numerosos analistas han señalado que las federaciones pueden crearse por un proceso de agregación de unidades previamente diferenciadas o por un proceso de transferencia de competencias desde un sistema anteriormente unitario (Friedrich 1968), o como ha explicado más recientemente Alfred Stepan (2004, 33-7), por la “fusión” de unidades previamente separadas o el “mantenimiento” de regiones en un sistema de gobierno antes unitario. De hecho, las federaciones se han creado de tres maneras distintas (Watts 2008, pág. 65). Una es la agregación de unidades previamente separadas. Estados Unidos, Suiza y Australia son ejemplos clásicos. Un segundo patrón viene dado por la transferencia de competencias desde un régimen previamente unitario. Ejemplos de este patrón son Bélgica, Alemania (tras

el Tercer Reich) y Nigeria. El tercer patrón ha sido una combinación de estos dos procesos, con Canadá e India como ejemplos destacados. La creación de la federación canadiense implicaba una transferencia de competencias a dos nuevas provincias (Ontario y Quebec) creadas a partir de la anterior provincia única de Canadá y la adición de dos colonias previamente separadas, New Brunswick y Nueva Escocia. La Constitución india de 1950 implicaba tanto la transferencia de competencias a los estados que antes habían sido provincias como la incorporación de los estados principescos previamente separados a la nueva federación. Los diferentes caminos han influido frecuentemente en el carácter de la federación resultante, pero todos tienen en común el eventual establecimiento, como resultado de la negociación política, de un sistema de gobierno compuesto donde cada uno de los órdenes de gobierno deriva su autoridad de una constitución suprema más que de otro nivel de gobierno.

Cuarto, si bien es posible detectar determinadas características estructurales y procesos políticos comunes a la mayoría de federaciones, éstos han experimentado numerosas variaciones en la aplicación de la federación como forma política. No existe una forma de federación “perfecta” o “pura”. Entre las variaciones señaladas en las federaciones cabe destacar:

- el grado y la distribución de la diversidad cultural o incluso nacional que intentan conciliar;
- su creación por agregación de unidades constituyentes, transferencia de competencias a las unidades constituyentes o ambos procesos;
- el reconocimiento en la constitución de dos, tres o más órdenes (niveles) de gobierno;
- las diferencias en número, tamaño relativo y simetría o asimetría de las unidades constituyentes;
- la forma y el alcance de la distribución de responsabilidad legislativa y administrativa entre los gobiernos;

- la forma y el alcance de las competencias fiscales y los recursos financieros asignados a cada orden de gobierno;
- el grado de centralización o no centralización política y de integración económica;
- el grado de simetría o asimetría en los poderes de las unidades constituyentes;
- el carácter y la composición de sus instituciones federativas centrales (republicanas o monárquicas, presidenciales/del congreso o parlamentarias, función de la segunda cámara, etc.);
- los procesos específicos para iniciar y ratificar las enmiendas constitucionales;
- los procesos e instituciones para resolver conflictos (utilización de tribunales, referéndums o segundas cámaras federales);
- los procesos e instituciones formales e informales para facilitar la colaboración entre gobiernos interdependientes;
- las funciones de los gobiernos federales y las unidades constituyentes en la gestión de las relaciones internacionales.

Hay que tener en cuenta estas variaciones entre federaciones cuando se considere si la forma y la práctica institucionales del Estado de las Autonomías español pueden clasificarse como una federación encubierta.

## **EL CARÁCTER DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS ESPAÑOL**

Pasemos ahora a examinar hasta qué punto las instituciones y la práctica del *Estado de las Autonomías* español encajan con nuestra definición de federación.

Para comenzar, quisiera incidir en dos puntos. Primero, la relevancia de este examen no reside en considerar esta categoría como superior a las demás, sino

en ayudarnos a comprender la naturaleza de las instituciones y los procesos políticos españoles y en qué medida se ajustan a las circunstancias sociales y políticas particulares de la nación de naciones multinacional en la que se basan (Moreno 2007, págs. 88-9, 98-101).

Segundo, hay que dar cuenta de que el *Estado de las Autonomías* español ha experimentado una evolución inductiva continua desde 1978, paso a paso, como resultado de la negociación política continuada (Moreno 2007, pág. 87; Agranoff y Gallarín, 1997, págs. 1-3, 18-19; Argullo y Bernardí 2006, págs. 253-9). En el periodo transcurrido desde 1978, los pactos financieros para las Comunidades Autónomas han sido modificados notablemente varias veces, sobre todo en 1986, 1992, 1996 y 2001 (López-Laboda et al, 2007, pág. 206). Además, tan recientemente como el año pasado se negoció un nuevo Estatuto de Autonomía que amplía la transferencia de poderes a Cataluña.

### **Una sociedad federal**

Antes de analizar el carácter institucional del actual régimen de gobierno en España, es preciso considerar en qué medida es federal la naturaleza de la sociedad española en que se basan estas instituciones. En anteriores escritos he destacado la importancia de intentar comprender la interacción entre una sociedad federal, una constitución federal y un gobierno federal (Watts 2008, págs. 19-23). En consecuencia, al valorar en qué medida son federales la constitución y el régimen de gobierno en España, hemos de considerar, al menos brevemente, cómo es la sociedad federal española, es decir, hasta qué punto presenta presiones concurrentes por la unidad y la diversidad. Opino en este sentido que Luis Moreno hizo una importante aportación en torno al carácter federal de la sociedad española en un libro anterior, titulado *La federalización de España* (2001), y en un artículo más reciente: “Federalización en la España multinacional” (2007). Él describe España como una “nación histórica de naciones” (2007, págs. 88-9) y en ambos trabajos desarrolla los conceptos de “concurrentia múltiple etnoterritorial” y de “identidades duales” en España (2001, págs. 90-104; 2007, págs.97-98). Aporta evidencia estadística de hasta qué punto los ciudadanos

presentan una doble identidad que respalda tanto el estado global como las naciones y regiones subestatales, incluso en Cataluña y País Vasco (2001, págs. 110-126; 2007, pág. 98). Parecería que “los ciudadanos españoles muestran lealtad en general a ambos órdenes de gobierno sin percibir esta lealtad doble como algo contradictorio” (Aldecoa y Cornago 2005, pág. 243). Al mismo tiempo, queda claro que existe una variación en la fortaleza de las identidades subnacionales y regionales (Moreno 2001, pág. 115), con Cataluña y País Vasco liderando en particular la presión por lograr autonomía subnacional. Esta variación ha sido un factor importante en el carácter asimétrico de la distribución de poderes entre los gobiernos de España desde 1978 (Argullol y Bernadí 2006, págs. 252-3). Es evidente, pues, que España como sociedad, con sus dobles presiones concurrentes por la unidad y la diversidad dual, apoya la organización política federal.

### **Gobierno compartido y autogobierno subnacional**

Volviendo a la consideración del carácter constitucional y gubernamental de España, ¿en qué medida pone de manifiesto la principal característica de los sistemas políticos federales en general, es decir, la combinación de “gobierno compartido” y “autogobierno regional”? Se reconoce ampliamente que el *Estado de las Autonomías* español ha desarrollado un alto grado de autogobierno regional. Pese a cierta asimetría, el proceso de “autogobierno completo” ha evolucionado hasta el punto que todas las Comunidades Autónomas poseen un grado considerable de autogobierno. Aunque una medición precisa de la descentralización requiere considerar muchos factores, en comparación con otras federaciones, podría decirse que España posee un nivel de descentralización global más elevado que Venezuela, Pakistán, Malasia, Nigeria, Argentina, México, Rusia, Brasil, Austria y Australia (Watts 2008, pág. 177). De hecho, si se comparara con otras federaciones en términos de no centralización, España estaría al mismo nivel que Alemania, Estados Unidos e India, si bien estaría mucho menos descentralizada que Bélgica, Canadá y Suiza.

En lo que concierne al gobierno compartido entre las instituciones comunes, la Constitución no solo ha recalcado la unidad indisoluble de la nación española (Artículo 2), sino que ha establecido instituciones centrales fuertes con un consejo de ministros y un poder legislativo directamente basados en y dependientes del electorado para abordar asuntos de interés común. Algunos analistas han apuntado debilidades en el ámbito de la segunda cámara legislativa federal y de los procesos de las relaciones intergubernamentales (Moreno 2001, págs. 134-5, 139-43). Volveré a esto más tarde. No obstante, parece claro que en términos generales el *Estado de las Autonomías* implica ahora una combinación *simultánea* de autogobierno subnacional y gobierno central compartido (Agranoff y Gallarán 1997, págs. 3-19). Es obvio, pues, que España encaja dentro de la categoría amplia de “sistemas políticos federales”. ¿En qué medida se ajusta a la categoría más precisa entre los sistemas políticos federales de las “federaciones”? Voy a hacer un examen comparativo del grado con que el *Estado de las Autonomías* en vigor cumple ahora las seis características estructurales de las federaciones.

### **Al menos dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos**

La mayoría de federaciones posee dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos, aunque algunas Constituciones de las federaciones establecen formalmente niveles adicionales. Por ejemplo, las Constituciones de Brasil, Venezuela y Suráfrica reconocen a los gobiernos locales como un tercer orden de gobierno de pleno derecho con sus poderes estipulados en la Constitución. Hay otras Constituciones de federaciones, especialmente Alemania, India (desde las enmiendas de 1992), Nigeria en su Constitución de 1999, y Suiza en su nueva Constitución de 1999, que otorgan un considerable reconocimiento formal en la Constitución a la posición y el poder de los gobiernos locales. Por lo demás, todas las federaciones han reconocido formalmente en sus Constituciones al menos dos órdenes de gobierno, el federal y el regional.

La Constitución española dispone en su Artículo 137 que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus

respectivos intereses”. Por eso, incluyendo el gobierno central, hay en realidad cuatro órdenes de gobierno constitucionalmente reconocidos. Se establecen acuerdos institucionales en la Constitución que enmarcan los sistemas de autonomía e interdependencia de las Comunidades Autónomas. Un territorio se puede convertir en Comunidad Autónoma de tres formas distintas: mediante la Disposición Transitoria Nº 2, el Artículo 143 o el Artículo 151, de ahí la asimetría entre las Comunidades Autónomas. Actualmente hay 19 Comunidades Autónomas en España, dos de las cuales, Ceuta y Melilla, creadas en 1995, están situadas en la costa norte de Marruecos, y ambas disponen de un Estatuto de Autonomía que fue aprobado en las Cortes españolas. En cierto sentido, su autonomía depende de la autoridad parlamentaria, pero las CC.AA. se crean en virtud de procedimientos prescritos en la Constitución. Los Estatutos de Autonomía exponen la distribución constitucional de poderes dispuesta en los Artículos 148, 149 y 150 de la Constitución (Harty 2005, págs. 327-9; Agranoff y Gallerín 1997, págs. 3-12). Cada gobierno de las Comunidades Autónomas posee un órgano legislativo unicameral electo según requerimientos constitucionales, un consejo y un presidente, así como una función pública administrativa (Agranoff 1997, pág. 3). A cada organismo se le asignan algunos poderes exclusivos así como poderes concurrentes. La transferencia progresiva de poderes a las Comunidades Autónomas ha supuesto que en 2005 el nivel de gasto estuviera distribuido uniformemente entre los gobiernos: central 51,2%, Comunidades Autónomas 36% y gobiernos provinciales y locales 12,8% (López-Laboda et al 2007, pág. 307). No cabe duda de que el *Estado de las Autonomías* y las Comunidades Autónomas, que gozan de poderes constitucionalmente separados y de sus propias instituciones parlamentarias representativas, satisfacen los criterios de un sistema político que incorpora al menos dos órdenes; cada uno de ellos es elegido y actúa directamente sobre sus ciudadanos, y además su fuente de legitimidad y autoridad reside en la Constitución y no meramente en el gobierno central (Moreno 2007, págs. 95-6).

## **Una distribución constitucional de la autoridad legislativa y ejecutiva y de las fuentes de ingresos**

Ha sido una característica de todas las federaciones disponer de una distribución constitucional de la autoridad legislativa y ejecutiva, así como de las fuentes de ingresos (Majeed, Watts y Brown, 2006; Shah, 2007; Watts, 2008, pp. 83-116). Hay diferencias considerables entre federaciones en la forma y el ámbito de la distribución de la autoridad legislativa y ejecutiva y de las fuentes de ingresos. En algunas federaciones, se especifica con mucho detalle la distribución de la autoridad legislativa exclusiva entre tanto el gobierno federal y las unidades y áreas componentes de legislación coincidente (p. e. India, Malasia y Sudáfrica). En otras, sólo se especifican las competencias federales exclusivas y coincidentes, quedando muchas competencias residuales sin especificar en manos de las unidades componentes (p. e. Estados Unidos y Australia). El rango de competencias coincidentes o compartidas ha variado entre las federaciones en las que éstas son numerosas (p. e. Estados Unidos, Australia, Alemania, India, Malasia, Pakistán, Brasil, México, Nigeria, Rusia, Etiopía y Venezuela) y aquéllas como Canadá y Bélgica donde éstas están relativamente limitadas. Algunas federaciones otorgan competencias cuasi-exclusivas a los gobiernos federales para tratar las emergencias (p. e. India, Pakistán, Malasia y Argentina). En otras, para grandes áreas de la legislación principal, la responsabilidad ejecutiva se asigna mediante la constitución a las unidades componentes (p. e. Suiza, Austria, Alemania, India y Malasia).

También hay grandes variaciones en la asignación de las responsabilidades de gasto y en los recursos de ingresos. Por ejemplo, los gastos federales después de transferencias intergubernamentales, expresados en porcentaje del gasto total federal-estatal-local en el periodo 2000-2004 varía entre el 84,3% en Malasia al 32% en Suiza, y los ingresos del gobierno federal antes de las transferencias como porcentaje de los ingresos totales federal-estatal-local varían para el periodo 2000-2004 del 98% en Nigeria al 40% en Suiza. Pero mientras que estas variaciones entre federaciones han sido muy grandes, lo que ha sido común entre ellas es que en cada una ha habido una distribución de la autoridad exclusiva

legislativa y ejecutiva y de las fuentes de ingresos y las transferencias especificadas en la constitución, asegurando la existencia de algunas áreas de acción genuinamente autónomas para cada orden de gobierno.

Podría parecer que España cumple este criterio. El Artículo 148 especifica la exclusiva autoridad de las Comunidades Autónomas y el Artículo 149 especifica las competencias exclusivas del Estado Español (Harty, 2005, p.329). Entre las primeras (competencias de las Comunidades Autónomas) figuran la organización de sus propias instituciones de autogobierno, planificación urbanística, de la vivienda y del territorio, promoción del desarrollo económico (dentro de los objetivos establecidos por la política económica nacional), bibliotecas, museos y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma; la promoción de la cultura, de la investigación y, donde proceda, la enseñanza del idioma propio de la Comunidad Autónoma; la promoción y la planificación del turismo en su propio territorio; la asistencia social, la salud y la higiene. Los últimos (competencias centralizadas) incluyen: nacionalidad, inmigración, emigración, estatus de los extranjeros, derecho de asilo, relaciones internacionales, aduanas y aranceles, comercio exterior, defensa y fuerzas armadas, la administración de justicia, la legislación civil y de la propiedad intelectual, política impositiva, promoción de la investigación científica, seguridad pública y la promoción de la cultura española. Hay también grandes áreas de competencias compartidas que suponen un contexto para las relaciones intergubernamentales (Agranoff y Gallarín, 1997, pp. 5-10).

Sin embargo hay dos características distintivas de la distribución española de las competencias legislativas, ambas relacionadas con el papel de los Estatutos de Autonomía (Argullol y Bernadí, 2006; pp. 244-5). Mientras que la Constitución trata de la distribución básica de las competencias, transfiere la negociación para la determinación precisa de las mismas a los Estatutos de Autonomía individuales de cada Comunidad Autónoma. En primer lugar, este hecho ha proporcionado menor estabilidad, ya que las Comunidades Autónomas, con el tiempo, han negociado la transferencia de algunas de las competencias exclusivas del Estado mediante los

mecanismos facilitados por el Artículo 150 de la Constitución (Herty, 2005; pp.329). Todo esto ha aportado flexibilidad pero también, hasta cierto grado, ha debilitado la estabilidad ya que algunas Comunidades Autónomas han ejercido presión para efectuar revisiones y han renegociado transferencias extendidas de competencias, como por ejemplo en el caso de Cataluña.

En segundo lugar, ha alimentado una distribución claramente asimétrica de las competencias transferidas a las diferentes Comunidades Autónomas (Argullol y Bernadí, 2006; pp. 252-3). Si bien la asimetría *de jure* reconocida por la constitución no es desconocida en las federaciones, existiendo en algún grado en Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Canadá, Comores, India, Malasia, Rusia y San Kitts-Nevis (Watts, 2008; pp. 128-9), sin embargo, su extensión en el Estado de las Autonomías es distintivo. La asimetría es particularmente notable en los acuerdos financieros que suponen dos categorías diferentes de Comunidades Autónomas: *el fuero del sistema financiero* que se aplica a Navarra y al País Vasco por razones históricas proporciona a estas dos Comunidades Autónomas un grado muy alto de autonomía financiera mediante grandes competencias impositivas, unidas a transferencias de estas regiones al gobierno central para la financiación de los servicios del gobierno central; y el *régimen común* que se aplica al resto de las Comunidades Autónomas bajo el que la mayor parte de las competencias impositivas han permanecido en el gobierno central y las Comunidades Autónomas se han financiado sobre todo mediante una combinación de pagos únicos de concesiones y de concesiones condicionales, aunque tras sucesivas revisiones se han cedido a las Comunidades Autónomas algunas competencias impositivas (López-Laborda et al., 2007; pp. 296-304).

En la asignación de las responsabilidades del gasto y las fuentes de ingreso, España encaja bien en la categoría típica de las federaciones. Los gastos del gobierno central español después de las transferencias como proporción de los gastos totales central-regional-local fue del 51% en el periodo 2000-2004 y cae en la zona media del ranking, siendo mayor que en Sudáfrica, Rusia, Estados Unidos, Bélgica, Alemania, Canadá y Suiza, pero menos centralizada que en Austria,

México, Australia, Nigeria, Brasil y Malasia (Watts, 2008; p. 103). Igualmente, los ingresos del gobierno central de España, antes de las transferencias intergubernamentales expresadas en función de los ingresos totales central-regional-local también cae en el medio de la clasificación al ser del 69,2%, similar a Brasil, mayor que Alemania, Austria, India, Estados Unidos, Canadá y Suiza en grado de centralización, pero menor que Bélgica, Australia, Sudáfrica, Malasia, Rusia, México y Nigeria (Watts, 2008; p. 102). La relativa dependencia de las transferencias centrales de las Comunidades Autónomas financiadas por el régimen común está, sin embargo, en términos comparativos, en la zona alta, con las transferencias intergubernamentales suponiendo el 72,8% del total de los ingresos de las Comunidades Autónomas. Sólo México, Nigeria y Sudáfrica están por encima en este punto. Es más, sólo México con un 48,8% tiene un porcentaje mayor de ingresos regionales en forma de transferencias condicionales (Watts, 2008; pp. 105, 108). Generalmente, la descentralización progresiva ha sido más evidente en el terreno de los gastos que en el de los ingresos, aunque más recientemente ha habido algunas mejoras en esta última área.

A modo de resumen, por tanto, según la distribución constitucional de las competencias legislativas y ejecutivas y de las fuentes de ingresos, España muestra algunas características distintivas, pero sin embargo, encaja bien en la categoría internacional de federaciones.

### **La representación de las visiones diferentes regionales dentro de las instituciones centrales de toma de decisiones**

Una característica típica de la mayoría de las federaciones ha sido la provisión de la representación de los distintos puntos de vista regionales en las instituciones centrales de toma de decisiones, normalmente incluyendo en la mayoría de los casos una segunda cámara legislativa general para representar estos intereses. En este punto aparecen también, sin embargo, enormes variaciones (Watts, 2008; pp. 135-55). Algunas federaciones como los Estados Unidos y las federaciones latinoamericanas han adoptado una forma presidencial-congresual que incluyen senados federales con igual representación estatal y con grandes poderes de

veto. Otras, especialmente aquellas federaciones que antes fueron colonias británicas (es decir, Canadá, Australia, India y Malasia) y la mayoría de las federaciones europeas (es decir, Austria, Alemania y Bélgica) han adoptado instituciones parlamentarias con gabinetes responsables de la primera cámara de sus asambleas legislativas. En éstas (aunque el Parlamento Alemán supone una notable excepción) la segunda cámara legislativa federal ha sido normalmente mucho más débil tanto legalmente como en la práctica, más bien con una representación ponderada de las unidades componentes menores que la igualdad entre ellas, y con una capacidad de veto limitada o sólo con capacidad de aplazamiento. En este tipo de federaciones la representación de los puntos de vista diferentes de cada región ha dependido menos del funcionamiento de la segunda cámara federal que de la representación dentro del gabinete federal y del fomento de los puntos de vista regionales por los partidos políticos de representación regional.

Los que arguyen que España no es una federación hecha y derecha, normalmente apoyan su punto de vista en la composición y debilidad de su Senado (Grau i Creus, 2000; pp. 58-60, 74). Incluso Luis Moreno ha apuntado este hecho como una deficiencia y como una necesidad de reforma (Moreno, 2001; pp. 134-5, 139; Moreno, 2007; p. 96). El Senado Español está compuesto por 259 miembros, de los cuales 208 miembros son directamente elegidos por las provincias (1, 3 o 4 por provincia, que son sub-unidades de las comunidades autónomas) y 51 son elegidos por los parlamentos de las 17 comunidades autónomas. Además, sólo tiene una capacidad de veto suspensivo durante dos meses. Claramente, es menos representativo de las comunidades autónomas y mucho más débil que las segundas cámaras en las federaciones presidenciales-congresuales o que en Alemania. Pero cuando se compara a la mayoría de las otras segundas cámaras federales en las federaciones parlamentarias no es tan diferente. La cuestión crítica es si la representación en el gobierno central o mediante el papel de los partidos regionales en el funcionamiento de las políticas de coalición a nivel central ha proporcionado un lugar prominente a los intereses regionales en la toma de decisiones central. Aquí podría parecer que, aunque no como una

especificación constitucional sino como resultado de la práctica política, los intereses regionales han jugado en realidad un papel principal en la toma de decisiones central. Este hecho ha sido particularmente claro en los últimos años en los que los gobiernos nacionales han dependido del apoyo de partidos regionales para mantenerse en el poder (Grau i Creus, 2008; pp. 7-9; Economist, Nov., 11, 2008, pp. 6-8). Respecto a este punto, en consecuencia, los procesos políticos en España han sido en realidad más bien parecidos que distintos a los que aparecen en cualquier federación parlamentaria.

### **Una constitución suprema que no se puede reformar unilateralmente**

Una característica típica de las federaciones es una constitución suprema por escrito que no se pueda reformar de manera unilateral sino que requiera del consenso para las enmiendas de una proporción significativa de las unidades componentes. Este requerimiento es necesario porque si la constitución fuera enmendable unilateralmente por una simple mayoría en un solo orden de gobierno, ello subordinaría al otro nivel a él. Las enmiendas unilaterales por parte del gobierno central harían en última instancia posible un sistema unitario, mientras que las enmiendas unilaterales por parte de las unidades componentes serían representativas de un sistema confederal. Pero aquí, también, hay variaciones entre federaciones (Watts, 2008; p. 161-5). En muchas federaciones, para empezar, es necesaria una mayoría especial en la asamblea federal (p. e. Estados Unidos, India, Malasia, Argentina, Brasil, México, Etiopía (en una sesión conjunta), Nigeria, Pakistán, Rusia y Sudáfrica). En el caso en que se requiera ratificación por parte de las unidades componentes también varían los procedimientos. La forma de ratificación por las unidades componentes puede ser mediante las asambleas legislativas (como en Estados Unidos, Canadá, India, México, Nigeria y Rusia). En Alemania lo que se necesita es el consentimiento de los gobiernos de los Lander mediante una mayoría especial de sus delegados en el Parlamento Federal. En Suiza y Australia, en vez de una ratificación por las cámaras componentes o los gobiernos, es necesario aprobar un referéndum por mayoría absoluta, en la mayoría de las unidades componentes. En algunas federaciones se considera suficiente una mayoría especial en las dos cámaras del

parlamento federal en lugar de la ratificación por las asambleas, gobiernos o referéndum en las unidades componentes. Este procedimiento pretende asegurar que una mayoría simple en la cámara legislativa no pueda imponer una reforma constitucional donde haya una oposición significativa de las unidades componentes. Ejemplos de este tipo son Brasil, Austria, Malasia (para la mayoría de las enmiendas), Sudáfrica y Pakistán. El proceso belga para las reformas constitucionales no implica a las regiones o comunidades y sólo necesita de una mayoría de dos tercios en el parlamento federal (Artículo 131), pero la mayor parte de las características federales de la constitución necesitan de un proceso complejo que implica unas elecciones especiales, mayorías especiales en cada cámara federal y, en algunos casos, legislación especial apoyada por la mayoría de los dos principales grupos lingüísticos del Parlamento. Otra característica que aparece en algunas federaciones es que se especifiquen procedimientos diferentes para distintas partes de la constitución, con las características relativas a los elementos del sistema federal entre los más rígidamente consolidados. India y Canadá son ejemplos particularmente notables.

En España, los procedimientos para la reforma constitucional son complicados y varían según los apartados de la Constitución a reformar. El inicio de las reformas constitucionales recae normalmente en el gobierno, el Congreso o el Senado, aunque está previsto que una asamblea de una comunidad autónoma pueda proponer reformas constitucionales. La ratificación debe hacerse por una mayoría de tres quintos de los miembros de cada cámara federal o, donde no haya acuerdo, por mayoría absoluta en el Senado y dos tercios de los votos en el Congreso. Con que una décima parte de los miembros de las cámaras lo solicite, a esta votación debe seguir un referéndum. Una revisión total de la Constitución o una revisión parcial de algunas partes específicas de la Constitución están reguladas con aún más rigidez, requiriendo una mayoría de dos tercios en cada cámara federal y ser ratificada mediante referéndum. Por tanto, aunque los procesos de reforma constitucional tienen en España sus características propias, al igual que en otras federaciones del mundo presenta varios grados de afianzamiento para asegurar que el nivel central del gobierno no

pueda simple o fácilmente pasar por alto los intereses de las comunidades autónomas.

Una característica particularmente distintiva de España es la provisión dentro de la Constitución para definir las competencias de las Comunidades Autónomas mediante los Estatutos de Autonomía. Ha resultado ser un “modelo abierto” para proporcionar una descentralización flexible y variable con el apoyo de los principales partidos políticos (Moreno, 2007; p. 86). Aunque en su forma es una característica única, funcionalmente es equivalente a una de las formas de reforma introducidas en la constitución canadiense en 1982 para las reformas bilaterales (Ley de Constitución 1982, s. 43) y a la flexibilidad especial provista para la reforma de los límites estatales en la India (Constitución 1950, artículos 3, 4).

### **Resolución de disputas**

Independientemente de cuánto intenten los redactores de textos constitucionales de las federaciones aclarar los términos en la constitución y dejar clara la distribución de poderes, inevitablemente aparecerán cuestiones sobre interpretaciones conflictivas. En consecuencia, todas las federaciones han creído necesario establecer procesos e instituciones para el arbitraje en caso de disputa. Con sólo unas pocas excepciones, las federaciones han asignado esta función a los tribunales. En muchos casos, las federaciones han adoptado la forma de una corte suprema como el poder decisivo final de todas las leyes incluyendo la constitución. Así sucede en Estados Unidos, Australia, India, las cuatro federaciones latinoamericanas, Malasia, Nigeria, Pakistán, Comores, Micronesia, Palau y San Kitts-Nevis. Un número significativo de otras federaciones han establecido en cambio un tribunal constitucional, especializado en la interpretación de la constitución. Los ejemplos son Alemania, Austria, Bosnia-Herzegovina, los Emiratos Árabes Unidos y Bélgica. Dos federaciones tienen soluciones completamente diferentes a éstas.

En Suiza el Tribunal Federal es competente sobre la validez de las leyes cantonales pero no de las leyes federales. En el caso de las últimas es el electorado mediante el instrumento del referéndum legislativo el cuerpo decisor último. En Etiopía es la Casa de la Federación, la segunda cámara federal compuesta por miembros que representan los estados la que, asesorada por el Consejo de Investigación Constitucional, interpreta la constitución en última instancia.

En España, la Constitución de 1978 (Título IX, Artículos 159-65) establece un Tribunal Constitucional. Está formado por 12 miembros (4 nombrados por la primera cámara federal, 4 por el Senado, 2 por el gobierno y 2 por el Consejo General del Poder Judicial durante 9 años). Este tribunal, según el Artículo 161 tiene jurisdicción sobre todo el territorio español y está capacitado para tratar apelaciones sobre la inconstitucionalidad de leyes y normas, apelaciones individuales contra la violación de derechos y libertades y conflictos jurisdiccionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o entre las propias Comunidades Autónomas (Harty, 2005; .p 331). En la práctica, el número de recursos y conflictos, especialmente durante los primeros años ha sido alto, contándose 960 recursos en el periodo 1981-1997 (Moreno, 2001; p. 142).

En consecuencia, el Tribunal Constitucional ha jugado un papel principal en la definición en evolución de la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, confirmando una tendencia hacia la federalización (Moreno, 2007, p. 96; Agranoff y Gallarín 1997, pp. 8, 12-8). De hecho, en época tan reciente como 2008, el Tribunal ha sido inquirido a pronunciarse sobre la propuesta del presidente del gobierno vasco de convocar un referéndum sobre la independencia del País Vasco y a establecer la constitucionalidad del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (Grau i Creus, 2008; p. 9). Todo ello ha colocado al propio Tribunal en el centro del asunto de la reforma territorial, con tensiones entre los jueces del Tribunal a favor y en contra. Con los ejercicios de cuatro jueces a punto de expirar, el hecho de que estos jueces sean efectivamente nominados por los dos mayores partidos implica que la composición resultante afecte al apoyo del

nuevo estatuto catalán en el Tribunal. Los asuntos del método de designación y los periodos de ejercicio que afectan a la objetividad de los tribunales como instrumentos arbitrales han surgido en muchas federaciones, y por tanto el Tribunal Constitucional de España no es único en este punto.

### **Procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental**

La inevitabilidad dentro de las federaciones de las superposiciones e interdependencia en el ejercicio por los gobiernos de las competencias constitucionales que les han sido atribuidas, generalmente ha necesitado de diversos órdenes de gobierno para el tratamiento mutuo como socios (Watts, 2008; pp. 117-23). Aunque la definición de Dicey-Wheare de federación enfatiza la independencia de cada orden de gobierno del otro (Wheare, 1963; pp. 1-14), tal y como Daniel Elazar señaló, las federaciones como los Estados Unidos tienen desde su origen el derecho de reconocer la interdependencia y por tanto la interacción entre gobiernos como una característica fundamental (Elazar, 1962). En cada federación este hecho ha sido una fuente potencial de conflicto y ha necesitado de grandes cantidades de consulta, cooperación, colaboración y coordinación entre gobiernos, aunque la forma y el ámbito de tal interacción ha sido muy variable.

Las instituciones y los procesos para la colaboración intergubernamental en las federaciones han servido para dos importantes funciones: la resolución de conflictos y para facilitar la adaptación al cambio de circunstancias. Normalmente han tenido dos importantes dimensiones: la de las relaciones entre el nivel federal y las unidades componentes y la de las relaciones entre las unidades. Dentro de cada una de estas dimensiones las relaciones pueden incluir normalmente todas las unidades componentes de la federación, agrupaciones regionales de unidades o ser bilaterales (por ejemplo, entre el gobierno federal y una unidad componente o entre dos unidades componentes).

Aunque las relaciones intergubernamentales, tanto cooperativas como conflictivas, han sido un hecho importante en todas las federaciones, ha habido una gran variedad en su naturaleza y rango. En algunas federaciones, especialmente en las más recientes, la provisión específica de instituciones y procesos para facilitar la colaboración intergubernamental ha sido incorporada a la propia constitución. Notables ejemplos son el Consejo Prestatario de Australia, creado por una enmienda constitucional de 1927, el Consejo Interestatal y la Comisión de Finanzas establecidas por la constitución india de 1950 y las provisiones constitucionales relacionadas con los procesos para la cooperación intergubernamental y la creación de las Comisiones Fiscal y de Finanzas en Sudáfrica (1996). En Alemania, el Parlamento Federal, con mandato constitucional, ha servido de foco para un grupo de reuniones y procesos intergubernamentales. En muchos casos, especialmente en las federaciones más antiguas, las instituciones o procesos que facilitan la colaboración intergubernamental se han creado, por en contrario, simplemente de manera pragmática ad hoc y han proliferado según las necesidades. A este respecto, Australia ha sido pionera con la creación de entes como la Comisión de Concesiones Común y el Consejo de los Gobiernos de Australia. Una notable diferencia entre las federaciones con instituciones presidenciales-congresuales y las que tienen instituciones parlamentarias ha sido el papel particularmente dominante de los ejecutivos gubernamentales (ministerios y sus dirigentes) en las últimas. En éstas, los gobiernos apoyados por sus asambleas han tenido una influencia particular (Watts, 2008; p. 118). Entre las federaciones contemporáneas el “federalismo ejecutivo”, como se ha denominado el patrón, ha sido desarrollado más extensamente en Australia y en Alemania, pero también ha sido significativo en India y Canadá.

Un factor particularmente favorable para la colaboración federal-unidad ha sido la forma de la distribución de poderes en la que la administración de buena parte de la legislación federal ha sido constitucionalmente delegada a los gobiernos de las unidades componentes. Este acuerdo, particularmente típico de la mayoría de las

federaciones europeas, ha requerido colaboración cercana entre los gobiernos legislador y administrador.

Otro hecho que afecta al carácter de las relaciones intergubernamentales ha sido el número de unidades componentes que forman la federación. Donde el número de unidades componentes ha sido bastante limitado, como en Australia y Bélgica con seis, Canadá con diez (13 si se incluyen los territorios) y Alemania con dieciséis, ha sido más sencillo para cada unidad componente ejercer una influencia significativa en sus relaciones con otros gobiernos que en federaciones como Rusia con más de ochenta unidades, Estados Unidos con más de cincuenta, Nigeria con 36, México con 31 o India con 28 unidades constitucionales de pleno derecho. Un desarrollo reciente notable ha sido la tendencia en algunas federaciones a que los gobiernos de las unidades componentes establezcan un consejo común formal tanto para facilitar la colaboración entre unidades como para coordinar sus posiciones en las negociaciones con el gobierno federal. Ejemplos de ello son la Conferencia de Gobiernos Cantonales de Suiza y el Consejo de la Federación en Canadá.

Como han señalado Agranoff y Gallarín, en España la existencia de una variedad de funciones compartidas ha conducido al desarrollo de instituciones y procesos para las relaciones intergubernamentales incluyendo, como es típico de las federaciones, un alto grado de negociación política (Agranoff y Gallarín, 1997; pp. 6-12, 19-38). Por ejemplo, al igual que en la mayoría de las federaciones, se han creado instituciones intergubernamentales para tratar las relaciones financieras, como el Consejo de Políticas Fiscales y Financieras (CPFF) y la Comisión Nacional de Administraciones Locales (López-Laborda et al., 2007; p. 295). También hay como un par de docenas de conferencias sectoriales (Moreno, 2001; pp. 139-141) y la Conferencia de Presidentes lanzada por Zapatero en 2004 (Aldecoa y Cornago, 2008; p. 256).

Hay algunas características distintivas de estos desarrollos en España. Primero, podría parecer que ha habido un cambio “del regionalismo competitivo al federalismo cooperativo” bajo el impacto de la progresiva integración en la Unión Europea, que ha hecho necesarias nuevas formas de cooperación entre las comunidades autónomas y el gobierno central. (Börzel, 2000; Grau i Creus, 2000; p. 66). Las conferencias sectoriales que se establecieron legalmente por primera vez en 1983, inicialmente tuvieron una eficacia limitada. Para el año 2000, sin embargo, había 24 conferencias sobre las que, según la opinión de Börzel, del orden de un tercio estaban altamente institucionalizadas y producían resultados significativos, un tercio aunque eran de alguna manera menos eficaces eran sin embargo funcionales y un tercio producía resultados mixtos (p. 40). Podría parecer que los crecientes problemas de puesta en marcha relacionados con las políticas europeas han estimulado un interés significativo por parte de tanto el gobierno nacional como de las comunidades autónomas en la consulta y cooperación mutua. El recurso al federalismo cooperativo como respuesta a los retos de la europeización no es, por supuesto, exclusivo de España. Tiene su paralelo en Bélgica, Alemania y Austria, donde la participación conjunta de las regiones en la toma de decisiones europeas ha evolucionado para compensarlas por la pérdida de competencias y para asegurar la implementación efectiva de las políticas europeas.

Una característica de las relaciones intergubernamentales en España sobre la que han tratado los analistas es su tendencia a ser sobre todo bilaterales más que multilaterales (Grau i Creus, 2000; p. 67). Este hecho se atribuye a veces a la asimetría de las comunidades autónomas que conduce a variaciones en la relevancia de asuntos intergubernamentales particulares para diferentes comunidades autónomas. Por ejemplo, Navarra y el País Vasco han tenido niveles mucho más bajos de participación en los acuerdos intergubernamentales debido a su sistema de financiación diferente y al hecho de que no forman parte del sistema de redistribución de los fondos de las instituciones centrales. Indudablemente, la asimetría es un factor, aunque se podría apuntar que en Canadá este hecho no impidió al gobierno de Quebec tomar la iniciativa para el establecimiento de un

Consejo de la Federación multilateral para facilitar la cooperación interprovincial en sus relaciones con Ottawa.

Una característica que han comentado bastantes analistas sobre las relaciones intergubernamentales en España es el grado de dependencia que han presentado del color de los distintos partidos políticos en el poder en los distintos gobiernos y de las consideraciones partidistas (Moreno 2007, p. 96-7; Agranoff y Gallarín 1997, pp. 31-6; Grau i Creus 2000, pp. 69-73). Sin embargo esto tampoco es único y se encuentra en muchas federaciones, de las cuales un ejemplo sobresaliente es Alemania.

Aunque pueda haber imperfecciones en las relaciones intergubernamentales en España, ni siquiera eso es atípico de las federaciones, como los canadienses podrían estar entre los primeros en atestiguar. El Estado de las Autonomías, tal y como ha evolucionado, ha exhibido claramente que una de sus características es el desarrollo de algunas instituciones y procesos significativos para la colaboración intergubernamental, sean cuales sean las deficiencias que aparezcan a ojos de algunos críticos.

## CONCLUSIONES

¿Qué tenemos que concluir sobre si España es una federación multinacional enmascarada o no? La constitución original de 1979 claramente evitó el término y eligió establecer una unión descentralizada en vez de una federación. Sin embargo, si aceptamos la definición de sistemas políticos federales y de federaciones que he señalado anteriormente, y examinamos el desarrollo de la Constitución y de la práctica gubernamental del Estado de las Autonomías, tal y como ha evolucionado durante los últimos treinta años, parecería que bajo las presiones de una sociedad multinacional, una nación compuesta de naciones, el Estado de las Autonomías ha llegado a mostrar las estructuras y procesos básicos que son típicos de las federaciones. Algunas de sus características, como el uso de Estatutos de Autonomía y la forma de la asimetría son únicas pero, como

hemos destacado, en el mundo no hay un único modelo puro sino más bien un amplio rango de soluciones específicas diferentes para llevar a cabo las características básicas de las federaciones. Mientras que los críticos puedan señalar la debilidad del Senado en España y la confianza alternativa en los partidos políticos para ejercer la influencia regional en la toma de decisiones a nivel central, así como las deficiencias en las relaciones intergubernamentales, sin embargo en términos funcionales los procesos políticos en España cumplen los seis criterios básicos para definir una federación. Por tanto, yo concluiría que España es “una federación en la práctica aunque no en el nombre”.

En este punto, no obstante, quisiera poner de manifiesto que no deberíamos estar preocupados o hipnotizados por las etiquetas. Las etiquetas particulares sólo son útiles si nos ayudan a comprender cómo funciona en realidad un sistema político. A este respecto lo que es importante no es si la etiqueta “federación” es aplicable a la España actual, sino cuáles son las características significativas del Estado de las Autonomías y con qué eficacia están cumpliendo las necesidades y demandas de la sociedad española. A este respecto parecería que España podría beneficiarse de la comparación de experiencias con las federaciones mundiales, pero también que las federaciones mundiales pueden aprender mucho del funcionamiento de las características distintivas del Estado de las Autonomías. Una visión en profundidad del funcionamiento del sistema político español tal y como se ha desarrollado puede ser el reflejo de las actuales presiones a favor de una reforma, sea de los estatutos de autonomía o de las instituciones centrales y de la maquinaria y proceso de las relaciones intergubernamentales. Después de treinta años de práctica constitucional y acuerdos negociados conducentes a la descentralización y la federalización, España, como la mayoría de las federaciones, aún tiene que enfrentarse al continuo reto de cómo integrar más que asimilar las identidades que la componen y adaptarse a las circunstancias políticas y económicas cambiantes. Las federaciones no son estructuras estáticas sino dinámicas. Ésta, también, es una característica que España comparte con las federaciones de todo el mundo.

## REFERENCIAS

- AGRANOFF, R y RAMOS GALLARÍN, J.A. (1997), “Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations,” *Publius: The Journal of Federalism* 27(4): pp. 1-38.
- ALDECOA, F. y CORNAGO, N. (2008), “Kingdom of Spain”, en Michelmann, H. ed., *A Global Dialogue on Federalism, vol. 5; Foreign Relations in Federal Countries* (Montreal y Kingston: Publicado para el Foro de Federaciones y la International Association of Centres for Federal Studies por McGill-Queen’s University Press, 2008): pp. 240-68.
- ARGOLLOL, E. y BERNADÍ, X. (2006), “Kingdom of Spain”, en Majeed, A., Watts, R.L., y Brown, D.M., eds., *A Global Dialogue on Federalism, vol. 2: Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (Montreal y Kingston: Publicado para el Foro de Federaciones y la International Association of Centres for Federal Studies por McGill- Queen’s University Press, 2006): pp. 238-64.
- BORZEL, T.A. (2000), “From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies,” *Publius: The Journal of Federalism* 30(2): pp. 17-42.
- *The Economist* (Nov. 11, 2008), “The party’s over: A special report on Spain”: pp. 1-20.
- ELAZAR, D.J. (1962), *The American Partnership* (Chicago: University of Chicago Press).
- ELAZAR, D.J. (1987), *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press).

- FOSSAS, E. (1999), “Asymmetry and Plurinationality in Spain,” Universitat de Barcelona / Institut de Ciències Polítiques i Socials Working Paper No. 167.
- FRIEDRICH, C.J. (1965), *Trends of Federalism in Theory and Practice* (Nueva York: Praeger).
- GRAU I CREUS, M. (2000), “Spain: incomplete federalism”, en Wachendorfer-Schmidt, U. ed., *Federalism and Political Performance* (Londres: Routledge): pp. 58-77.
- GRAU I CREUS, M. (2008), “Spain’s socialist government expected to pursue decentralization,” *Federations* 7(3): pp. 7-9.
- HARTY, S. (2005), “Spain (Kingdom of Spain)”, en Griffiths A. L., ed., *Handbook of Federal Countries* (Montreal y Kingston: McGill-Queen’s University Press): pp. 325-41.
- LÓPEZ-LABORDA, J., MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y MONASTERIO, C. (2007) “Kingdom of Spain”, en Shah, A., ed., *A Global Dialogue on Federalism, vol. 4: The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives* (Montreal y Kingston: publicado para el Foro de las Federaciones y la International Association of Centres for Federal Studies por McGill-Queen’s University Press): pp. 287-316.
- MAJEED, A, WATTS, R.L. y BROWN, D.M., eds. (2006) *A Global Dialogue on Federalism, vol. 2; Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (Montreal y Kingston: Publicado para el Foro de las Federaciones y la International Association of Centres for Federal Studies por McGill-Queen’s University Press).

- MORENO, L. (2001), *The Federalization of Spain* (Londres: Frank Cass Publishers).
- MORENO, L. (2007), “Federalization in Multinational Spain”, en Burgess, M. y Pinder, J. eds., *Multinational Federations* (Londres: Routledge).
- REQUEJO, F. (2005), “Federalismo plurinacional y Estado de las Autonomías,” *Ebro: Revista aragonesista de pensamiento*, nos. 4-5: pp. 99-108.
- RIKER, W.H. (1975), “Federalism”, en Greenstein, F.I. y Polsby, N.W., eds., *Handbook of Political Science: Government and Institutions*, vol. 5 (Reading, MA: Addison Wesley): pp. 93-172.
- SHAH, A., ed., (2007), *A Global Dialogue on Federalism, vol. 4: The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives* (Montreal y Kingston: Publicado para el Foro de las Federaciones y la International Association of Centres for Federal Studies por McGill-Queen’s University Press).
- STEPAN, A. (2004), “Toward a New Comparative Politics of Federalism: Beyond Rikerian Federalism”, en Gibson, E.L., ed., *Federalism and Democracy in Latin America* (Baltimore y Londres: John Hopkins University Press): pp. 28-84.
- WATTS, R.L. (2008), *Comparing Federal Systems*, 3<sup>a</sup> ed. (Montreal y Kingston: McGill-Queen’s University Press).
- WHEARE, K.C. (1963), *Federal Government*, 4<sup>a</sup> ed. (Londres: Oxford University Press).