

FUTURO DO ESTADO AUTONÓMICO: RECENTRALIZACIÓN OU ESTADO FEDERAL?

ANDREA M^a MARTÍNEZ DAMEA
Graduada en Ciencias Políticas
Universidade de Santiago de Compostela

Resumo

Explicarase dunha maneira concisa, presentando unha alternativa ao modelo de organización territorial en España, o federalismo, xa que se está a debater se o Estado español lle debería retirar as competencias ás autonomías ou non por razóns económicas e financeiras. Na parte final do traballo indícanse unha serie de puntos relevantes que o Estado español, en caso de modificar o Estado autonómico cara a un Estado federal, tería que reformular.

Palabras Clave

Federalismo, descentralización, Estado.

Abstract

Explain shortly, showing an alternative of territorial organization model in Spain, Federalism, it has a discussion if Spanish State would remove the competences to the autonomies or not for economic and financial reasons. In the end of the work, it will show that references would have to change to the Spanish State, in case of change the Autonomous State to make it a Federal State.

Key Words

Federalism, Decentralization, State.

1. Introducción

Un dos debates máis comentados nesta época de recesión económica en España é a cuestión da permanencia ou non das comunidades autónomas, da devolución ou non das competencias autonómicas ao Estado central debido ao elevado gasto¹ que existe e que non para

¹Noticia publicada nun periódico dixital, que enfatiza no elevado gasto das comunidades autónomas: <http://www.libremercado.com/2013-08-21/el-gasto-de-las-ccaa-se-dispara-un-20-en-plena-crisis1276497680/>

de aumentar nos últimos tempos, cando en recesión económica cumpriría facer recortes e aforrar en todas as ramas administrativas da Administración pública en España. Pero a devolución de competencias autonómicas ao Estado central, non vai provocar nin provocará un efecto aforrativo nin tampouco reducir o gasto público, senón o efecto contrario: aumentaría o gasto público do Estado central.

A posición que ten o Goberno central actual é controlar as comunidades autónomas para asegurar que se cumpren os obxectivos de déficit, que se controlen os niveis de gasto etc. Porén, o Estado central é o primeiro en incumplir as propias normas que impón as autonomías e darlles máis facilidades ás Comunidades que non acaden os obxectivos impostos polo Goberno da nación. Nesta situación, na que Cataluña pide a independencia e as Comunidades cada vez maior financiamento ao Estado central para poderen cubrir os niveis de gasto, que se debería facer?, que reformas habería que levar a cabo para solucionar a situación?

Nas epígrafes que seguen daremos conta das definicións que se lle asignan ao “federalismo”, das características do modelo federal e, por último, dos puntos que o Estado español debería reformar para levar o Estado autonómico cara ao Estado federal para que haxa estabilidade no territorio español a longo prazo.

2. O federalismo

A primeira vez que se falou do federalismo e, por tanto, onde se marca a súa orixe histórica, é na aprobación da Constitución dos Estados Unidos de América o 17 de setembro de 1787, onde se ratificou no ano 1788 ao formaren pactos os estados entre todos para facer unha nación máis forte, así como en resposta ás deficiencias manifestas pola antiga Confederación dos Estados Unidos.

Non todos os países que arestora gozan das vantaxes do federalismo levan consigo esta organización territorial dende a aprobación das súas respectivas constitucións, senón que existen casos en que se deron algúns procesos de federalización dos estados que previamente estiveran baixo unha organización territorial de maneira unitaria, aínda podendo estar isto referido ao traspaso de competencias as unidades territoriais de rango inferior.

O federalismo é unha doutrina política baseada nun tipo de organización territorial do Estado que á súa vez se sustenta nun alto grao de autonomía e nun alto grao de autogoberno (en palabras de Daniel J. Elazar²). Con todo, e malia gozaren as comunidades políticas dun alto grao de autonomía do Estado central, establécense unha serie de competencias que desenvolve o Estado facendo que a xestión das devanditas competencias sexan compartidas polo este e polas federacións, por medio dunha cámara de representación territorial.

É de especial interese salientar dous autores concretos que establecen diferentes acepcións do “federalismo”, nas que se contemplan características básicas do modelo federal:

“Riker³ (1975) define o federalismo como: “Unha organización política na que as actividades do goberno están divididas entre os gobernos rexionais e o goberno central de modo que cada tipo de goberno ten certas actividades nas que toma as decisións finais” (p.101)

Pola contra, “Elazar⁴ (1997) define o federalismo centrándose na cuestión da ‘non centralización’ do poder, principal característica do modelo federal: a distribución fundamental do poder entre unha multiplicidade de centros, non da devolución do poder dende un único poder central cara abaixo da pirámide”(p. 239)

Porén, o sistema federal non é aplicable en todos os sistema políticos e, aínda que así fose, teríanse que dar unhas condicións de tal maneira que se garantizase a permanencia no tempo deste tipo de sistema de organización territorial co sistema político vixente. O sistema político máis compatible co federalismo é a democracia, xa que unha das bases do sistema federal é a soberanía popular e esta característica sempre está vinculada á democracia⁵.

Outro punto a destacar son as características do federalismo: o modelo federal caracterízase polo parlamento bicameral, onde por un lado se xestionan as competencias que

²“Elazar (1990): autogoberno mais goberno compartido” (p. 32)

³ Foi un politólogo americano que aplicou a teoría do xogo e as matemáticas ás ciencias políticas.

⁴ Foi profesor de ciencia política na Universidade Bar-Ilan de Israel, no Temple University (Philadelphia) e o presidente fundador do Centro Jerusalén de Asuntos Públicos.

⁵Un autor a destacar canto á democracia é Robert Dahl, que fixo unha obra titulada *Democracy and Its Critics* (1989) onde expresa a visión que ten Dahl sobre a democracia e sobre os piares nos que se ten que fundamentar a democracia para converterse nun “Ideal de democracia” ou, se non se cumpren todos os criterios que establece Dahl se trate dunha poliarquía. Os cinco criterios que Dahl asocia ao Ideal de democracia son: “Participación efectiva, igualdade de voto, alcanzar unha comprensión ilustrada, exercer o control final sobre a axenda e a inclusión dos adultos”.

posúa o Estado central e, polo outro, os distintos territorios federados poñen en común as súas posturas con respecto ás mencionadas competencias. Outras características relacionadas co federalismo son, por exemplo, a rixidez⁶ da constitución federal⁷ ou a forte revisión xudicial das leis constitucionais para analizar o grao de constitucionalidade mediante tribunais, a non centralización do poder central e a difusión do poder central entre o Goberno federal e as entidades políticas constituíntes.

Nestas conceptualizacións e características que nos ofrecen os autores sobre o federalismo, podemos sacar en claro as dúas características principais que sempre mencionamos cando falamos de federalismo: a non centralización do poder no Goberno central e a división do poder entre o poder central e os distintos poderes rexionais.

3. A necesaria reforma do Estado autonómico

Por conseguinte, e tendo en conta as definicións dos autores sobre o “federalismo” e as características descritas, debe darse un paso cara adiante no modelo do Estado autonómico en España e ir cara ao Estado federal xa que España, segundo a clasificación que Arend Lijphart fai no seu libro titulado “Modelos de democracia”, clasifícase como “país semifederal” ou, como o conceptualiza Luis Moreno (1994), de “federalismo imperfecto”. Tal e como amosan os datos da OCDE, os países federais como Alemaña, Austria e Bélxica teñen un nivel de gasto público menor que os países unitarios como Francia, Holanda, Italia e Irlanda.

En primeiro termo, o que cumpriría facer, ante todo, sería que comunidades autónomas e o Goberno central tivesen vontade política⁸ e intención de reformar a Constitución española de 1978 para transformala nunha Constitución federal, dado que unha das características do federalismo é a existencia dunha Constitución federal e ríxida que estableza claras as bases, os principios e os dereitos que van ser recollidos na Carta Magna.

⁶Establécense mecanismos de reforma da constitución federal que fan que as condicións para levar a cabo unha reforma constitucional sexan difíciles de realizar xa que, en certo modo, as condicións, principios, dereitos e demais teñen que estar claros á hora da súa redacción.

⁷“Elazar (1990) explica no seu libro que hai cinco modelos básicos de constitución escrita nun sistema federal: a constitución como 1. Marco de goberno e garantía xurídica; 2. Como código; 3. Como manifesto revolucionario ou carta social; 4. Como ideal político; e 5. Como adaptación ou modernización dunha antiga constitución tradicional.” (p. 201-202)

⁸Esta característica do federalismo da vontade e intención da comunidade política de se converter en federal foi desenvolvida por Daniel J. Elazar.

En segundo termo, teríanselles que traspasar as competencias ás comunidades autónomas (as competencias de compartidas entre ambas as dúas administracións) e o Estado central posuír as competencias, tal e como di Ludwig Von Mises no seu libro *Liberalismo*⁹, no que defende un Estado mínimo e lle atribúe tres funcións ao Estado segundo a doutrina liberal: a protección da propiedade, da liberdade e da paz.

A reforma do Estado autonómico tamén implica unha modificación no sistema de financiamento autonómico, é dicir, que todas as comunidades autónomas gocen dos beneficios do sistema de réxime foral do que gozan as comunidades do País Vasco e Navarra, xa que o sistema de financiamento autonómico de réxime común leva consigo o principio de “solidaridade interterritorial” que supón unha redistribución de determinados recursos a través de diversos fondos, tales como: fondos de suficiencia, de cooperación e de competitividade, coa finalidade de que exista o mesmo nivel de financiamento para todas as comunidades autónomas acollidas a este sistema de financiamento. Dado que a reforma que se fixo en 2009 non é sostible a longo prazo, as porcentaxes acordadas na reforma dos impostos cedidos non son factibles e ninguén é quen de predicir cal vai ser a situación económica a longo prazo.

Deste modo, cun Estado autonómico de carácter federal e instaurado o sistema de réxime foral¹⁰, as comunidades autónomas gozarían da independencia económica do Estado central, xa que co actual sistema de réxime común¹¹ de financiación autonómica, as Comunidades que pertencen a este sistema teñen dependencia económica do Estado central, o que implica unha centralización dos ingresos e a descentralización dos gastos por parte destas, por poderen as comunidades autónomas recorreren ao gasto público sen necesidade de suba de impostos debido a que o Estado central financia ese gasto coas novas porcentaxes dos impostos cedidos.

⁹MISES, Ludwig Von. “1. Los fundamentos de una política liberal” *Liberalismo*. pp. 47-96

¹⁰O sistema de financiamento caracterízase por que o País Vasco e Navarra teñen potestade para manteren, estableceren e regularen o seu réxime tributario. Implica a xestión, liquidación, recadación e inspección da meirande parte dos impostos estatais. A recadación destes impostos realízase polos territorios de ambas as dúas comunidades e, pola súa parte, a comunidade autónoma contribúe ao financiamento das cargas xerais do Estado non asumidas, a través dunha cantidade denominada “cupo” ou “aportación”. Fixase cada cinco anos e actualízase mediante aplicación do importe fixo do ano base dun índice de actualización. O ingreso do cupo do País Vasco prodúcese ao final de cada cuatrimestre. E o ingreso da aportación de Navarra prodúcese ao final de cada trimestre. Ambas as dúas aportacións inclúense no orzamento de ingresos do Estado.

¹¹Este sistema de financiamento baséase na Lei 22/2009, de 18 de decembro. Foi unha reforma que se levou a cabo no ano 2009 de maneira comxunta entre o Estado central e as comunidades autónomas para darlle cumprimento á LOFCA.

Temos un exemplo moi cercano de descentralización política e fiscal que é o modelo cantonal suízo, así como os históricos foros españois ou as cidades-estado. Estas tres formas de organización territorial teñen unha característica común: a fragmentación do monopolio governamental en pequenas unidades administrativas moi próximas ó cidadán.

En terceiro termo, para levar a cabo unha reforma do Estado autonómico que nos leve cara un Estado federal tamén habería que reformar ou modificar o Capítulo III do Título VIII da Constitución Española de 1978 sobre a organización territorial do Estado.

Por último, e relacionado co Estado autonómico, unha nova configuración territorial do Estado de carácter federal implicaría unha reforma do Senado para que se converta verdadeiramente nunha “cámara de representación territorial” como define o artigo 69.1 da Constitución Española de 1978: “*El Senado es la Cámara de representación territorial*”. Convertiríase, xa que logo, nun órgano representativo onde os representantes de cada comunidade autónoma puidesen pór as súas posturas en común e coparticipar na xestión común dos asuntos do Estado central.

4. Conclusión

O camiño que o Goberno español debería tomar con respecto ao futuro do Estado autonómico é cara ao Federalismo, xa que unha recentralización das competencias autonómicas cara ao Estado central sería dar un paso atrás e desmontar todo o traballo e o esforzo desenvolvido durante a transición española, no momento no que se estaban a configurar os principios da actual democracia que gozamos e que están contemplados na actual Constitución Española de 1978, hoxe en día.

Así mesmo, debería respectar e cumprir o dito no artigo 137 do Título VIII da Constitución Española de 1978: “*O Estado organízase territorialmente en municipios, en provincias e nas comunidades autónomas que se constituían. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses*”. En referencia a este último punto, respecto da autonomía das entidades administrativas contempladas no artigo citado, coa nova configuración territorial poderíanse evitar ou, cando menos suavizar, problemas que existen na actualidade política como, por exemplo, a Independencia de Cataluña, nun marco no que cada

comunidade autónoma sería a responsable da súa propia xestión en todos os ámbitos (económico, financeiro, administrativo etc.).

5. Bibliografía

ELAZAR, Daniel J. (1990), *Exploración del Federalismo*. Editorial Hacer, Barcelona.

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (2001), *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*. Instituto Federal Electoral, Méjico.

HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J (1998), *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, Méjico D.F.

LIJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Editorial Ariel, Barcelona.

MISES, Ludwig Von (2007), *Liberalismo*. Unión Editorial, Madrid

RALLO, Juan Ramón (2012), *Un modelo realmente liberal*. LID Editorial Empresarial, Madrid.