

PIEDAD **GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ**

FEDERALISMO, REGIONALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN EUROPA: SUIZA, ITALIA Y GRAN BRETAÑA

La reciente celebración en Cadenabbia (Italia) de la *Conferencia Internacional de Expertos sobre Federalismo en Europa*, organizada por el Instituto de Investigación sobre el Federalismo de la Universidad de Tubinga (EZFF) y las Fundaciones Konrad Adenauer y Bertelsmann, nos da pie para recordar algunos aspectos del panorama europeo sobre la cuestión territorial. La Conferencia tenía como subtítulo *Aspectos de federalismo, descentralización y regionalismo en determinados países europeos*. Algunos de estos aspectos ocuparán el presente trabajo.

Evidentemente, el punto de partida para la reunión, y probablemente el origen de la misma, se encuentra en la situación en que se halla el federalismo alemán tras el fracaso de la Comisión Bundestag-Bundesrat para la modernización del ordenamiento federal (KOM-BO). No es de extrañar, pues, que la primera parte de la Conferencia se ocupara de hacer un balance de los esfuerzos para la reforma del federalismo desarrollados en Alemania y de la reforma sobre el federalismo en este país.

No vamos, sin embargo, a incidir de nuevo en esta cuestión, que ha sido tratada en estas mismas páginas por Horst Risse, Secretario de la Comisión Bundestag-Bundesrat (Risse, 2005). Puede ofrecer, sin embargo, cierto interés seguir el ejemplo de los organizadores de la

Piedad García-Escudero Márquez es Profesora titular de la Universidad Complutense de Madrid.

Conferencia y examinar la situación en algunos otros países, en lo que atañe a movimientos de reforma y tendencias de evolución de los sistemas federales o a reformas o discusiones sobre las mismas en países no federales.

SUIZA

No es frecuente recordar las «especialidades» de la Confederación Helvética como sistema dotado de un federalismo muy arraigado, caracterizado por ¹:

- políticas cantonales especializadas con acusada conciencia histórica;
- profundos debates sobre la Constitución y las instituciones cantonales;
- autonomía de organización extendida al máximo (por ejemplo, a través de las Constituciones de los entes locales);
- competencias propias, sobre todo en el ámbito de la educación, el bienestar social y la asistencia pública;
- un amplio margen de actuación en la ejecución de las políticas federales;
- un fuerte federalismo fiscal: los cantones son libres para la fijación del tipo del impuesto sobre la renta, siendo transitoria la regulación de la hacienda federal;
- los cantones se autofinancian en una media del 78%;
- en la distribución de ingresos corresponde a la Federación un 41%, a los cantones un 33% y a las comunas un 26%.

Antes de seguir adelante, podemos recordar algunos artículos de la Constitución federal de 1999, según la cual (artículo 4) los cantones son soberanos, en la medida en que su soberanía no se halle limitada

¹ D. Freiburghaus, Instituto de Altos Estudios en Administración Pública, Universidad de Lausana.

por la Constitución federal, y ejercen todos los derechos no transferidos a la Federación. La Federación (el Estado central) desempeña las funciones que le atribuye la Constitución federal y asume aquellas que precisan de una regulación uniforme (artículo 42). Los cantones, por su parte, según el artículo 43 deciden las funciones que desempeñan, en el marco de sus competencias.

Como principios de relación entre Estado federal y cantones, enuncia el artículo 44 el apoyo mutuo y la colaboración en el desempeño de sus funciones; ambos se deben consideración y apoyo, prestandose ayuda administrativa y jurídica. La Constitución prescribe expresamente que los conflictos entre cantones o entre cantones y Estado federal serán dirimidos en lo posible mediante la negociación y la conciliación.

Por lo que se refiere a la participación en la formación de la voluntad de la Federación, en especial en la legislación (artículo 45), aquélla debe informar a los cantones con la debida antelación y amplitud sobre sus proyectos y solicitar sus pareceres, en lo que afecta a sus intereses. La transposición del derecho federal por los cantones (artículo 46) se realizará conforme a la Constitución y a la ley, dejando a la Federación la mayor libertad posible de desarrollo y teniendo en cuenta aquélla las peculiaridades de los cantones. El Estado debe asimismo tener en cuenta las cargas financieras vinculadas a la transposición del derecho federal, otorgando a los cantones fuentes de financiación suficientes y procurando un adecuado equilibrio financiero.

La relación flexible ² entre Estado y cantones se asienta en Suiza sobre los siguientes principios: ³

- los cantones no pueden bloquear directamente la actuación del Estado por adoptar su representación en la segunda Cámara legislativa el modelo Senado y no el modelo Consejo propio del *Bundesrat* alemán;

² El concepto de «lose Kopplung» (ensamblamiento o acoplamiento suelto) entre Estado y cantones procede de K. Armingeon (2000, 112-129).

³ Según el profesor D. Freiburghaus.

- existen procedimientos de audiencia y se constituyen comisiones mixtas de expertos;
- los dos niveles de legislación se mantienen independientes;
- el Estado deja a los cantones márgenes de actuación en la ejecución, pero incentiva con medios financieros;
- los cantones se autofinancian parcialmente;
- no existen instrumentos de sanción del Estado frente a los cantones.

Una última referencia que puede ser de interés atiende a la organización o *remodelación del equilibrio financiero* y de la distribución de las funciones o deberes entre Estado y cantones, que responde a las siglas NFA (*Neugestaltung des Finanzansgleichs und der Augabenteilung zwischen Bund und Kantonen*). Los *objetivos e instrumentos* de la NFA, según el Departamento Confederal de Hacienda (EFD) y la Conferencia de Gobiernos Cantonales (KdK) de 2004, son los siguientes:

a) Disminuir las diferencias entre los cantones mediante:

- equilibrio de ingresos: se persigue el equilibrio entre los cantones más ricos y más pobres, y la «dotación mínima» para todos los cantones;
- equilibrio de cargas: mediante su aligeramiento en aquellos cantones con cargas especiales, debido a su topografía (montañas) o a las cargas sociales (pobreza, vejez).

b) Regular claramente las competencias en las distintas materias mediante:

- la desconcentración funcional, con una clara atribución de funciones al Estado y a los cantones;
- en las funciones compartidas, establecer una nueva colaboración en la que corresponde al Estado la estrategia y a los cantones la ejecución operativa. En lugar de subvenciones singulares, aportaciones globales.

- consolidación de la colaboración intercantonal: los cantones están obligados a la colaboración en las funciones concretas.

El equilibrio en los ingresos pretende proporcionar a los cantones más pobres un margen mayor de acción y el equilibrio en las cargas pretende reducir las cargas especiales. Este aligeramiento de las cargas aumentará la eficiencia. De forma conjunta, estos instrumentos conducen a una aplicación más eficaz de los recursos fiscales. El equilibrio financiero, por su parte, opera con dos instrumentos:

- el *equilibrio en los ingresos* proporcionará a los cantones más pobres una base en los medios financieros, mediante la ayuda de los cantones más fuertes en ingresos y del Estado. Los efectos que se consiguen son el incremento de la capacidad financiera de prestación de los cantones más débiles en ingresos, y la posible disminución de la carga fiscal en estos cantones.
- el *equilibrio en las cargas* se extiende a las sociodemográficas y a las geográfico-topográficas y persigue como efecto el equilibrio de las cargas específicas no influenciadas de los cantones centrales y de los cantones montañosos.

Los perjuicios que como consecuencia del paso del sistema actual al NFA puedan surgir, se compensarán durante 28 años como máximo.

ITALIA

En Italia, subsiste la relación de tensión entre las dos afirmaciones contenidas en el artículo 5 de la Constitución: «República una e indivisible» y «promoción de las Autonomías». Esta relación marcó el desarrollo del regionalismo italiano y condujo, dicen los profesores F. Palermo y J. Woelk, a un *regionalismo cooperativo*. El *asimétrico regionalismo* italiano, con cinco regiones autónomas (incluyendo dos provincias autónomas) y quince regiones de estatuto ordinario, se basa en una autonomía de las regiones, dotadas de estatuto, competencias legislativas y administrativas y autonomía financiera, fundamentada en

el citado artículo 5 de la Constitución («República una e indivisible», «autonomía» y «descentralización»), y en otros artículos, como el 3 (principio de igualdad), el 6 (protección de las minorías lingüísticas) o el Título V de la 2ª parte, que regula las relaciones entre Estado y Regiones. Si queremos resumir con los citados profesores la *construcción del regionalismo italiano* a lo largo de las últimas décadas, puede decirse que los años 50 y 60 del pasado siglo estuvieron caracterizados, con el ordenamiento constitucional, por las autonomías especiales. En los años 70, la creación de las regiones de estatuto común permite hablar de un Estado regional diferenciado. Los años 80, con la emancipación de los niveles regionales, son años de conflicto y cooperación, mientras que los 90 estarían marcados por los intentos de reforma (crisis y reorientación). A partir de 2001, se habla de las perspectivas de futuro de un posible Estado federal, mediante la reforma de la Constitución, novación y «devolución».

Las *etapas* de la federalización de Italia estarían representadas, desde el punto de vista normativo, por:

- la reforma de la Administración de 1990 (Leyes 142 y 241/1990)
- la elección directa de los alcaldes y la implantación del sistema electoral mayoritario, así como la creación de varias Comisiones de reforma en el Parlamento y el Gobierno (1993)
- la reforma del derecho de sufragio en las regiones (Gobernadores) (1995)
- en 1997, las leyes «Bassanini» (federalismo administrativo) suponen la reforma de la Administración y la descentralización mediante legislación ordinaria
- también en 1997, se constituye la Comisión bicameral, disuelta en 1998
- finalmente, las Leyes constitucionales 1/1999, 2/2001 y 3/2001 afectan a las regiones de estatuto ordinario, a las regiones autónomas y al Título V de la Constitución italiana (referéndum), respectivamente.

Es esta última ley constitucional (3/2001) la que hace plantearse si nos encontramos en presencia de un Estado federal en Italia. La expresión «Estado federal» no aparece expresamente en el Título V de la Segunda Parte de la Constitución. No obstante, algunos artículos mueven a reflexión:

- el artículo 114 reconoce la posición igual de las partes integrantes de la República («La República se compone de los Municipios, de las Provincias, de las Urbes metropolitanas, de las Regiones y del Estado»);
- el artículo 116 reconoce denominaciones en distintas lenguas para dos regiones;
- el artículo 116.3 contiene una cláusula de apertura a posteriores diferenciaciones entre las regiones;
- el artículo 117 reconoce la competencia legislativa residual de las regiones y nuevas competencias regionales (enseñanza, medio ambiente);
- el artículo 118 establece la subsidiariedad (vertical y horizontal) y el «regionalismo ejecutivo»;
- el artículo 119 establece un federalismo fiscal, con soberanía fiscal parcial de los niveles subestatales;
- el artículo 123 reconoce un órgano de representación de las autonomías locales en las regiones;
- y el artículo 127 suprime las competencias estatales de control y sitúa al mismo nivel las leyes estatales y regionales (precepto impugnado).

En la nueva regulación, la característica asimetría permanece (se mantienen las regiones y provincias autónomas y las regiones de Estatuto ordinario), pero desde 2001 son posibles formas intermedias, de las que, sin embargo, no se ha hecho uso. Cabe plantearse, no obstante, si la asimetría no es ahora menor que antes, por la igualación de la forma de gobierno en las regiones.

Según Palermo y Woelk, el *nuevo orden de competencias* fortalece a las regiones sólo parcialmente:

- existe un catálogo de competencias: estatales, concurrentes y competencias regionales residuales
- son menores los límites para la legislación regional
- la legislación concurrente es decisiva (legislación estatal sobre los principios, regional de detalle)
- la competencia residual regional tiene un significado simbólico, pero escaso contenido práctico
- el problema de la delimitación de su ámbito conduce al abandono del catálogo rígido de competencias («cadena de subsidiariedad» del artículo 118).

Se confirma el «federalismo administrativo»: se suprime la coincidencia de las competencias legislativas y administrativas, los criterios para la atribución de competencias ejecutivas son subsidiariedad y eficiencia. El sistema ofrece puntos débiles: la burocracia estatal subsiste, hay escasez de recursos y las comunas plantean problemas.

La implantación de la *reforma constitucional de 2001* supuso:

- un papel decisivo de la Corte Constitucional italiana en las modificaciones constitucionales de efecto inmediato. La eliminación de los controles (preventivos) y la equiparación de la legislación estatal y regional produjo que se disparara el número de litigios ante la Corte Constitucional.
- la necesidad de desarrollo legislativo (así, la *Ley Loggia*, 131/2003, de desarrollo del Título V; la *Ley Buttiglione*, 11/2005, sobre colaboración en la Unión Europea). Para las regiones, supone también nuevos Estatutos y leyes regionales.

En la implantación de la reforma de 2001 se produjeron grandes *dificultades*: las leyes estatales de desarrollo, retrasadas por el Gobierno de centro-derecha, no fueron promulgadas hasta 2003 y 2005;

ello explica, junto con los defectos de la redacción, el papel preponderante de la Corte Constitucional. De otra parte, el compromiso de los niveles regionales ha sido débil, como se manifiesta sobre todo en el retraso en la reforma de los Estatutos y en la relativamente escasa utilización de las nuevas competencias. No se ha conseguido hasta ahora una reordenación del federalismo fiscal. Estas dificultades y demoras han llevado a plantearse la *reforma de la reforma* (con un eventual referéndum en 2006), con un enfoque global que afectara a 53 artículos de la totalidad de la Constitución, referidos a «devolución», Primer Ministro, Senado federal, interés nacional y composición de la Corte Constitucional.

Lo cierto es que la *reforma de la reforma* aprobada en primera lectura, un proyecto completo de reforma constitucional, no aporta una solución efectiva al problema de la participación o representación regional en el nivel nacional (como muy pronto, un «Senado federal» no sería establecido hasta el año 2011). Incluso en el supuesto de su aprobación definitiva, las perspectivas de éxito son dudosas, pues ya se ha anunciado (y sería probable) un referéndum contra la reforma.

GRAN BRETAÑA

También respecto de la descentralización en forma de devolución de poderes en el Reino Unido podemos tratar de reseñar las etapas de su evolución. En la *segunda mitad del siglo XIX* y hasta aproximadamente 1921, se desarrollan movimientos en favor del *Home Rule*, que tienen como resultado la devolución legislativa en Irlanda del Norte (1921-72, *Stormont Parliament*) y la devolución administrativa en Escocia (a partir de 1885), con un Ministro para Escocia y un *Scottish Office*.

En el periodo de entreguerras y de la *posguerra* y prácticamente hasta el comienzo de los años 70, se fundan partidos nacionalistas en Escocia y Gales, se producen sus primeros éxitos electorales y comienza un movimiento en favor de la lengua galesa. A esta época corresponde la consolidación de la devolución administrativa en Escocia y la devolución administrativa en Gales.

En los *años 70* del pasado siglo, la situación es de casi guerra civil en Irlanda del Norte y se producen éxitos electorales de los partidos

nacionalistas en Escocia y Gales. La primera provocó el fin *de facto* de la devolución legislativa en Irlanda del Norte. En 1976 y 1977 se aprueba la legislación de devolución para Escocia y Gales, para el establecimiento de la devolución ejecutiva en Gales y legislativa en Escocia. Fracasa el referéndum sobre la devolución.

A *fines de los años 90*, el cambio de Gobierno y las promesas electorales del Gobierno laborista tendrán como resultado referendos (con éxito esta vez) sobre la devolución a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, y el establecimiento de la devolución legislativa para Irlanda y Escocia y ejecutiva para Gales, además de administrativa para el Gran Londres, así como de la preparación de la devolución regional a Inglaterra.

Tras la exposición de esta evolución, podemos hacer un *examen comparativo* del sistema de devolución británico como sistema descentralizado, frente a los sistemas federales, siguiendo al profesor Sturm, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Friedrich-Alexander de Nüremberg-Erlangen (2004, 185 y 193).

En cuanto a la *naturaleza constitucional* de las regiones, se trata de entes administrativos, a diferencia de los Estados miembros de un Estado federal. La competencia sobre las competencias, que en el federalismo pertenece al Estado federal y a los Estados miembros, corresponde en la devolución británica al Parlamento de Westminster, cuya soberanía se reconoce. No hay, por tanto, garantía alguna de permanencia del sistema, que en el federalismo se extiende en principio indefinidamente. La devolución se caracteriza por ser reversible. La *soberanía fiscal*, que en un Estado federal corresponde a la Federación y a los Estados miembros, se sustituye por prestaciones económicas del Estado central conforme a la fórmula Barnett ⁴, con posibilidad del Parlamento escocés de aumentar o disminuir ligeramente el impuesto sobre la renta.

El principio que rige la *distribución de las competencias* es la delegación, frente a la subsidiariedad propia del Estado federal. No hay participación en la legislación estatal, se debate la posibilidad de re-

⁴ El nombre procede de Lord Barnett: Joel Barnett, Secretario del Tesoro, miembro del Gabinete entre 1974 y 1979. La fórmula Barnett garantiza a Escocia, Gales e Irlanda del Norte asignaciones financieras no vinculadas proporcionales a la financiación del programa acordado para Inglaterra. Una ponderación específica de los cupos nacionales muestra que las asignaciones *per capita* son hasta ahora más altas en Escocia, Gales, Irlanda del Norte que en Inglaterra.

presentación de las regiones en una Cámara Alta reformada. La forma preponderante de conciliación de los *conflictos* o de lograr el equilibrio de intereses no varía, sin embargo, imperando la negociación en todas las formas de Estado compuesto. La resolución de conflictos, que en los Estados federales puede realizarse en formas diversas (en el ejemplo alemán, a través del posible veto del *Bundesrat* a las leyes sujetas a su aprobación) y en último término a través de la elevación de controversias a un Tribunal Constitucional, corresponde en Inglaterra al Privy Council.

Finalmente, se aprecia también una peculiaridad británica en cuanto a la *integración de intereses* por los partidos políticos, que se desarrolla de forma eficaz en Estados federales como Alemania, y que Sturm califica de débil y coyuntural en el sistema británico.

BIBLIOGRAFÍA

Armingeon, K. (2000): «Swiss federalism in comparative perspective», en V. Wachendorf Schmidt, ed., *Federalism and Political Performance*, Routledge, Londres-Nueva York.

Risse, H. (2005): «La reforma del federalismo alemán, ¿en un callejón sin salida?», en *Cuadernos de Pensamiento Político Faes*, nº 7, julio/septiembre de 2005.

Sturm, R. (2004): *Föderalismus*.

 **faes**

fundación para el análisis y los estudios sociales

Octubre/Diciembre
2005

8

MIKEL AZURMENDI

Sobre el multiculturalismo

JAVIER ORRICO

La ruina de la enseñanza española

XAVIER PERICAY

«Buenismo» y educación

FERRAN GALLEGO

Nación de ciudadanos

JOSÉ JIMÉNEZ LOZANO

La tolerancia y sus *constructos*

JUERGEN B. DONGES

Economía europea: diagnóstico y pronóstico

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO

Tres procesos de descentralización en Europa

FLORENTINO PORTERO

La izquierda y su política exterior

JOSÉ MARÍA MARCO

Conservadores, liberales y «neocons»

TERESA GIMÉNEZ BARBAT

Por un humanismo secular

JOAN FONT ROSSELLÓ

Otra vez la contracultura

JAVIER ZARZALEJOS

FERNANDO R. GENOVÉS

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO

C. MARTÍNEZ-CAVA

ANA MENÉNDEZ

de pensamiento político

CUADERNOS



12 euros