

Área V: Estructura e Instituciones Políticas

Grupo de Trabajo 18: Estructura territorial del Estado y transformaciones institucionales

Coordinador:

Juan Luis Paniagua (Universidad Complutense de Madrid)

Representación política y reglas de decisión

Javier Baonza García (UCM)

La representación política de un sistema político concreto se elige en función de las expectativas que los sujetos participantes o partidos políticos tengan respecto de las futuras ganancias que pueden obtener. Los sistemas pluralistas han ido evolucionando (Colomer, 2001) por su propia dinámica hacia sistemas consensuales (Lijphart, 2000) o de reparto/división del poder. En el caso español las variables del sistema político tienden a la concentración del poder y los efectos de la dinámica política a la división o reparto del poder. El sentido de la regla de la mayoría ha conducido al predominio de las relaciones bilaterales entre el gobierno central y las autonomías porque la cámara de representación territorial, el Senado, perdió su sentido desde la primera legislatura al permanecer el diseño de la transición, cuando ésta ya había concluido. Reformar el Senado requiere ponerse de acuerdo sobre el tipo de representación y las competencias que la cámara precisa. El trabajo que se presenta analiza la representación posible que puede recoger dicha cámara en función de la experiencia adquirida y las expectativas de los diferentes partidos políticos a la luz de los años transcurridos desde la transición democrática. Para ello, damos por descontado el sistema parlamentario y su peculiar distribución de competencias y nos centramos en la influencia que ejerce la regla de la mayoría sobre la distribución del poder entre los partidos y que impide a la fecha actual decidir sobre la posible representación del Senado.

Parlamentos: instituciones para el buen gobierno. La revisión del modelo westminster: los procesos devolucionistas en Escocia y Gales

Alfredo Crespo Alcázar (UCM)

El modelo Westminster presentaba una serie de características bien perfiladas y definidas que durante buena parte del siglo XX le permitieron subsistir al tiempo que esas características fueron exportadas a otras democracias; 2) El modelo Westminster pudo hacer frente en un primer momento (años sesenta del siglo XX) a la investida provocada por la revolución regionalista acaecida en Escocia y País de Gales y lo hizo a base de aumentar la centralización, algo de lo cual no sólo podemos acusar al Partido Conservador británico sino también al Partido Laborista. 3) Con la creación, tras el referéndum de 1997, del Parlamento de Edimburgo y de la Asamblea de Cardiff se trataba justamente de evitar que el modelo de Westminster se reprodujera en las dos naciones citadas y ello, en efecto, se ha logrado, si bien a costa de crear un entramado institucional-constitucional que no hace más que reproducir algunas de las características del modelo de gobierno anterior. Sin embargo no podemos despreciar un hecho: tanto en Gales como en Escocia, se han evitado los gobiernos monocolor propios del Reino Unido (ejemplo de ello, la coalición Lib-Lab que tiene lugar en Edimburgo).

Los cambios acontecidos en el Modelo Westminster se deben y en estricto orden jerárquico: a) al Labour Party, al cual nos referiremos como New Labour para explicar los años de Blair (sobre todo) y de Smith; b) el SNP, sobre todo, y el Plaid Cymru, en menor medida; c) la Convención Constitucional Escocesa, como catalizadora de los descontentos de la sociedad civil escocesa.

1. ¿QUÉ ES EL MODELO DE WESTMINSTER?. BREVE INTRODUCCIÓN AL MISMO.

Para Arend Lijphart el modelo presenta las siguientes características, unas características que son inicialmente perceptibles en el sistema político británico pero que se han ido extendiendo a otras democracias como por ejemplo la australiana. Lijphart sostiene que las características de dicho modelo son: concentración del poder en el ejecutivo en gabinetes de un solo partido; predominio del gabinete; sistema bipartidista; pluralismo de los grupos de interés; sistema de elecciones mayoritario y no proporcional.¹ gobierno unitario y centralizado. concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral; flexibilidad constitucional; ausencia de revisión judicial; Banco Central controlado por el ejecutivo.

Para Pérez Bustamante el sistema constitucional británico descansa sobre las siguientes bases, a saber: Statute Law; Derecho Común (Common Law). Las convenciones de la Constitución. Derecho y Convenciones Parlamentarias. El Derecho Consuetudinario y la doctrina.

¹ Ello cambió con el sistema electoral establecido para Gales y para Escocia ya que en ambas naciones se estableció el sistema proporcional.

De tal modo que para el citado autor *“las verdaderas bases del sistema democrático se funda asimismo en la soberanía política del Parlamento elegido por sufragio universal y directo, y representante por tanto de la voluntad de los ciudadanos”*. Este modelo de Westminster ya en los años setenta del siglo XX iba a sufrir los primeros intentos de reforma con el referéndum de 1979 el cual vino precedido por la Comisión Kilbrandon que ya señaló la necesidad de establecer algunos cambios, en concreto la creación de sendas Asambleas en Escocia y Gales. Sin embargo, el triunfo del NO en el referéndum de 1979 iba a provocar que todo se mantuviera igual, si bien Thatcher introdujo una peculiar visión del concepto de Estado y de gobierno: Estado policía y gobierno mínimo.

Frente a todo este fenómeno centralizador, los partidos nacionalistas de Escocia y Gales, comenzaron a obtener buenos resultados electorales, logrando a partir de las elecciones generales de 1970, tener representación en el parlamento británico y llevando a cabo una crítica “feroz” al sistema político británico, una crítica que en el caso del Scottish National Party, le llevaba a oponerse a: a) los dos partidos políticos tradicionales (Labour y Conservative) a los cuales cataloga de “insensibles” con la periferia; b) al clasismo de la cámara de los lores; c) a la ausencia de Constitución Escrita ya que con esa ausencia no se garantizan ciertos derechos;

Pero en todo este proceso devolucionista que dio lugar a la creación de un Parlamento en Escocia y de una Asamblea en País de Gales ha habido un protagonista principal: el Labour Party, que se convirtió en el adalid del devolucionismo una vez que se produjo su triunfo electoral en las generales de mayo de 1997.

2. EL LABORISMO Y LA DEVOLUTION DE PODERES A ESCOCIA Y GALES.

Algunas características iniciales si bien susceptibles de ampliación: a) el Labour Party fue pionero en la década de los años 20 de la descentralización política del Reino Unido, si bien cuando llega al poder en la década de los años 30 y sobre todo, tras la segunda guerra mundial (gobierno de Clement Attlee) ya no apuesta por ello, sino que su apuesta es clara y decididamente por la centralización. b) se trata de una constante que mantuvo hasta los años setenta y aunque en lo relativo a Gales estableció, bajo el primer gobierno Harold Wilson la figura del Secretario de Estado para Gales, ello respondió a una estrategia en pro de la centralización. La figura del Secretario de Estado para Escocia, como representante de los intereses de Escocia en el gobierno del Reino Unido fue obra de los conservadores. c) fue en los años setenta cuando el compromiso devolucionista comenzó a penetrar en la agenda del laborismo con la Comisión Kilbrandon y el manifiesto electoral para las (dos) elecciones de 1974. d) En los años 80 el Labour vivió una situación anómala: por un lado una dirección central del partido (dirección y liderazgo de Michael Foot) que obviaba el tema de la Devolution o que había sido contraria (como fue el caso del líder del Labour Party entre 1983-1992 Neil Kinnock), pero un Scottish Labour Party apelando a la teoría del mandato, esto es, que apostaba decididamente por la creación de una Asamblea en Edimburgo en la cual ellos, a tenor de los resultados electorales producidos en Escocia desde 1959, serían la fuerza política dominante. e) A partir de 1992, cambio de la dirección del partido laborista (primero Smith, 1992-1994 y tras el fallecimiento de éste en 1994, será Tony Blair que asuma la dirección del Labour) y en su visión de la Constitución y en cómo se deberían realizar los cambios.

En efecto, la forma en la que deberían llevarse esos cambios constitucionales fue un elemento de controversia en el Reino Unido, debido a un hecho: para que en Gales y Escocia se establecieran sendas asambleas, primero tendrían que ser los escoceses y los galeses quienes manifestaran ello afirmativamente vía referéndum, instrumento éste que suscitó la oposición de los rivales políticos del laborismo (los liberales demócratas y los nacionalistas galeses y escoceses) puesto que en 1979 se celebraron sendos referéndums con idéntica finalidad y el resultado fue “no”. Sin embargo, en 1997 el contexto político había cambiado enormemente en el Reino Unido y ejemplo de ello es que, al contrario de lo vivido en 1979, cuando las fuerzas políticas que apostaban por el devolucionismo estaban muy desunidas, en 1997, liberales, laboristas y nacionalistas, no dudaron en compartir plataforma para obtener el sí, como así fue. Sin embargo, la “luna de miel” entre los partidos acabó ahí, puesto que una vez logrado el sí y obtenido el parlamento para Escocia y la Asamblea para Gales, las diferencias entre los partidos acerca del significado real y de las consecuencias de esas instituciones iban a ser evidentes: así, mientras que el Labour Party, se lograba modernizar y democratizar el sistema político del Reino Unido así como se conseguía acercar el gobierno al pueblo, para los nacionalistas la creación del parlamento/asamblea era vista como el paso previo a la independencia.

Sin embargo un hecho hay que tener en cuenta: si bien por un lado el electorado escocés en mayor medida y el galés en menor, han sido partidarios del Parlamento y de la Asamblea hay otro hecho no menos importante, a saber: sólo un sector muy minoritario del mismo apuesta por la

independencia de Gales y Escocia con respecto a las otras naciones integrantes del Reino Unido, lo cual ha tenido un doble efecto: a) por un lado, Scottish National Party y Plaid Cymru, representantes autorizados del nacionalismo escocés y galés respectivamente, ven como sus posibilidades de formar gobierno en el Parlamento y Asamblea devueltas, son escasas, lo cual ha motivado un enfrentamiento más perceptible en el seno de los nacionalistas escoceses que en el caso de los galeses, que se puede traducir en forma de interrogante: ¿tiene que presentarse el SNP ante el electorado escocés como un partido que apuesta única y exclusivamente por la independencia? Ello ha dividido al partido en dos facciones claramente contrapuestas: gradualistas vs fundamentalistas. Para los primeros, aún defendiendo el role importante que ocupa la independencia en el seno del partido, apuestan por conseguir primero formar gobierno en solitario en Edimburgo y tras ello, convocar un referéndum para determinar si realmente los escoceses desean la independencia; los segundo, señalan que el binomio “lograr el poder + referéndum” no tiene sentido alguno pues con ello sólo se logra dispersar al electorado sobre el verdadero objetivo del SNP y que no es otro que la independencia. b) El otro hecho no menos reseñables es el cambio de actitud del Partido Conservador, el cual fue la única fuerza política contraria al establecimiento del Parlamento y de la Asamblea, puesto que señalaba que con ello se estaba dando el paso previo a la ruptura del Reino Unido. Sin embargo, también señaló que fuera cual fuera el resultado del referéndum, lo aceptaría, y así ha sido, de tal modo que el “fair play” de los conservadores ha tenido una traducción directa y se han convertido en una fuerza política que apoya el Parlamento y la Asamblea tratando de jugar en ambas un role constructivo.

La larga marcha de la representación territorial en España: otra propuesta para la reforma del senado

Juan Hernández Bravo De Laguna (ULL)

La ponencia se propone como objetivo último articular una propuesta novedosa y justificada de reforma del Senado español que lo adapte al presupuesto constitucional y lo configure definitivamente como una Cámara de representación territorial. En definitiva, la ponencia pretende concitar una reflexión concurrente en torno a la anunciada reforma constitucional e institucional de este importante asunto, basada en la hipótesis de que tal reforma incrementará la democracia y el buen gobierno en España. Para ello, el trabajo centra su atención en los problemas relativos a la representación política en los Estados compuestos desde una doble perspectiva. Por una parte, presta una especial atención a la comparación con los modelos extranjeros más representativos, el Senado norteamericano y el *Bundesrat* alemán, sin olvidar otras realidades, tales como el muy sugerente monocameralismo bicameral del *Storting* noruego o el *Althing* islandés. Por otra, aborda el análisis de las soluciones adoptadas en la organización territorial del Estado español y su representación política por la propuesta federal de 1873 y el Estado integral de 1931. A partir de este marco de estudios comparados, se plantearán todos los aspectos de la reforma en una doble vertiente: en los sistemas de elección o procedimientos de designación de los Senadores, y en el reparto horizontal de competencias legislativas y de control político entre el Senado y el Congreso de los Diputados, verdadera piedra angular del problema, que supere la actual consideración del Senado como simple Segunda Cámara o Cámara de segunda lectura.

Aspectos institucionais do federalismo na América do Sul: Brasil, Argentina e Venezuela em estudo comparado.

Paulo Magalhães Araújo (Universidade Federal De Minas Gerais/Brasil)

O trabalho visa à comparação de aspectos institucionais dos Estados federados da América do Sul - Argentina, Brasil e Venezuela. O estudo pretende revelar os arranjos político-institucionais que condicionam as estratégias de representação dos interesses políticos regionais (governos, atores políticos locais e outros segmentos sociais) nas decisões políticas nacionais.

O foco da análise recairá, com especial ênfase, (a) nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, (b) nos métodos para reformas e interpretação constitucionais, e (c) na distribuição de prerrogativas entre as Câmaras Legislativas. Estas variáveis consistem em importantes (embora não suficientes) indicadores do padrão de distribuição “territorial” do poder político nos países em foco.

Palavras-chave: instituições políticas, federalismo, bicameralismo, relações entre poderes.

La cohesión social y territorial de España en la perspectiva institucional

Manuel Mella Márquez (UCM)

La cohesión social y territorial de España, dada su relación con los cambios socioeconómicos, su impacto en el desarrollo del Estado social y su trascendencia para la estabilidad política de nuestro país es un tema de interés permanente. En la ponencia se estudia el impacto que el proceso de creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas, conjuntamente con la acción del Estado y la integración de España en la Unión Europea, está teniendo en la cohesión social y territorial de España. También se analizan las perspectivas que existen en orden a la compatibilidad de la cohesión socioeconómica con una posible reforma en la articulación territorial y política en nuestro país y la incidencia que las diferentes opciones de reforma constitucional y estatutaria que se están debatiendo pueden tener sobre estas cuestiones y la estabilidad de nuestro sistema político. También se estudian los desafíos y transformaciones que el Estado viene sufriendo en los últimos años, que para muchos ha supuesto el debilitamiento y crisis del mismo, y su impacto en estas materias. Para el autor, el Estado sigue siendo la institución política fundamental tanto para el desempeño de las funciones y competencias estatales tradicionales como de otras nuevas. En nuestro caso, el Estado sigue siendo la pieza fundamental para una cohesión social y territorial más sólida y completa de España, pero debemos preguntarnos que funciones y competencias debemos asignarle en el próximo futuro.

Representación política y representación autonómica en la organización del estado: la reforma del senado.

Juan Luis Paniagua (UCM)

En las sociedades evolucionadas la democracia se articula política, jurídica y técnicamente mediante complejos sistemas de elección y representación. Y en los estados compuestos, cualquiera que sea su origen, evolución y dimensiones, la representación política se ha venido organizando, hasta ahora, mediante una estructura parlamentaria bicameral, con el fin de dar lugar a la doble dimensión que la representación tiene en esos estados: la dimensión del demos, del pueblo (nación, estado, unión, ...) y la/las dimensión/es de los sujetos de naturaleza política que sobreviven o se reconocen en su seno: (cuasi)-estados miembros, comunidades autónomas, regiones, *länders*, etc., sean éstos, o no, expresión a su vez de culturas y pueblos con singularidades o hechos diferenciales.

En España, desde 1978, han transcurrido veintisiete años de vigencia de la Constitución y algunos menos desde la apertura e implantación de la autonomía política de nacionalidades y regiones. Ahora, asentada la democracia, consolidado el sistema político español y conformados los diferentes subsistemas políticos autonómicos, se abre un proceso revisionista, de intensidad y alcance variables, especialmente impulsado por las élites políticas de algunas Comunidades Autónomas.

El proceso, que hemos calificado de revisionista, afecta tanto a los procedimientos como a los objetivos que se persiguen.

Respecto de los objetivos: 1) se aborda la reforma "limitada" de la Constitución en asuntos de naturaleza muy desigual; en los que nos interesa aquí, la profundización del carácter "territorial" del Senado, es decir el avance hacia fórmulas más y mejor expresivas de las representaciones políticas de base autonómica. Y salvo esto, en todo lo que resta, que es todo, se barajan varias hipótesis. Desde la conversión del Senado en una cámara de representación de los Gobiernos autónomos, hasta otras variantes de carácter mixto que combinen esta forma de representación de las políticas e intereses gubernamentales con otras que resulten de la elección de senadores por los ciudadanos de las Comunidades Autónomas. En uno y otro supuesto afectará a la forma de expresión de la representación política y, por ende, al equilibrio y carácter final de la misma, con efectos en el modelo de Estado. Y 2) la reforma de los Estatutos de Autonomía ya comenzada y que se caracteriza, *grosso modo*, por la heterogeneidad en las formas y en los fines; sobre estos extremos puede apuntarse que: a) se observa un horizonte político desigual para cada una de las iniciativas que se han puesto en marcha; b) el proceso, en su conjunto denota un alcance estructural heterogéneo e indefinido; b) tiene un calendario de ejecución indeterminado; c) expresa debilidad en la necesaria coordinación.

Todos estos extremos abren, a su vez, un espacio de indeterminación sobre el resultado final que afectará al sistema político español y los de las comunidades autónomas y, naturalmente, a la definición del Estado de las Autonomías en su configuración actual. En la ponencia se abordan estos extremos aunque se enfatiza especialmente sobre la reforma del Senado.

La crisis del estado autonómico y la experiencia del modelo regional en Europa

Argimiro Rojo Salgado (UVI)

Hace ahora algo más de una década que culminé un trabajo de investigación dedicado a los procesos de regionalización del Estado llevados a cabo en diversos países de la Unión Europea (Italia, Bélgica, Portugal, España, Francia, Reino Unido, Dinamarca...). Desde entonces este tema ha seguido concitando mi interés y mi curiosidad científica. Ha transcurrido ya el tiempo suficiente para hacer un alto en el camino, y poder mirar atrás con la sana intención de evaluar unos rendimientos. Hacer balance para comprobar si la regionalización se ha consolidado por la vía de la profundización y estabilización; si ha sido superada para dar paso a la fórmula federal o confederal; o si, finalmente, ni se ha consolidado ni tampoco ha sido revisada, originando una situación de incertidumbre, crisis y asfixia político-institucional. Si hace diez años pretendía ofrecer una visión de conjunto, comparada, de los distintos procesos de regionalización emprendidos en Europa, mi intención ahora es regresar a esos mismos países para poder efectuar esa evaluación del rendimiento del experimento regional desde diferentes indicadores y poder descubrir al mismo tiempo cuáles pueden ser las perspectivas de futuro.

La oportunidad de este trabajo estriba principalmente en la actual coyuntura por la que atraviesa nuestro país respecto a la necesidad de revisar nuestra forma de Estado, abriendo para ello un proceso de reforma o revisión constitucional. La crisis y revisión del Estado autonómico representa en estos momentos uno de los casos más atractivos desde la perspectiva político-constitucional, tanto por sus altas dosis de controversia, disensiones e incertidumbre, como por sus importantes ingredientes teóricos y doctrinales. A estos efectos, efectuaré una breve incursión en la realidad regional europea del presente, a fin de indagar un poco en los resultados alcanzados y también en las perspectivas de futuro que se empiezan a dibujar. Puede que las diferentes experiencias cosechadas en los demás países resulten útiles al caso español.

Palabras clave: *región, procesos de regionalización, Estado regional, Estado autonómico, federalismo, autogobierno territorial.*

¿Es necesario el senado en los sistemas descentralizados?

Manuel Sánchez de Dios (UCM)

El profesor Linz en un artículo reciente afirma que en los sistemas federales no resulta necesario el Senado. Esta tesis entra en contradicción con las afirmaciones de la mayor parte de los especialistas en federalismo que consideran que el bicameralismo es un rasgo característico del federalismo. En este trabajo se va a valorar en qué medida la representatividad y las funciones que los Senados tienen atribuidas resultan determinantes de su carácter de cámara de representación territorial y, por tanto, son necesarias en los sistemas descentralizados. Para ello se va a hacer un estudio comparado de los senados de USA, Alemania, Austria, Bélgica, Canadá e Italia.