

# ESPAÑA COMO SISTEMA MULTINIVEL DE GOBIERNO: LOGROS Y FRUSTRACIONES. NOTAS PARA UN BALANCE DE 25 AÑOS\*

por Joan Subirats\*\*

## I

España posee una larga tradición de centralismo político y, simultáneamente, una larga secuencia de tensiones nacionalistas y separatistas. La historia de España como Estado-nación se inició en el siglo XV, aunque de hecho pervivieron fuertes diferencias de todo tipo (legales, económicas, culturales, de organización política e incluso de moneda o de pesos y medidas) hasta los inicios del siglo XVIII. La pérdida de las últimas colonias de Cuba, Filipinas y Puerto Rico a finales del siglo XIX, provocó una crisis institucional y de identidad que fue aprovechada por los persistentes movimientos nacionalistas periféricos (que se habían mantenido a lo largo del siglo XIX bajo formas “carlistas” o federalistas) para plantear resistencias a los cambios que se avecinaban (País Vasco), o para proponer nuevas formas de modernización del país más acordes con su pluralidad histórica y cultural (Cataluña y Galicia).

Las crisis de los años veinte, o los movimientos “regeneracionistas” y modernizadores de los treinta, abrieron la puerta a las oportunidades que generaron el establecimiento de la II República. La solución republicana se basó en el reconocimiento de los hechos diferenciales y la aceptación de un marco de autonomía política para Cataluña, el País Vasco y Galicia, en un contexto de una nueva España más plural y laica. La reacción de una parte

---

\* Este texto se publicó, en una versión notablemente distinta, como capítulo en el libro de Scott L. Greer (ed.) *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Nueva York, Palgrave, 2006.

\*\* Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (UAB). E-mail: Joan.Subirats@uab.es

del ejército encabezada por el General Franco, que dio origen a la Guerra Civil Española, fue coherente con el papel uniformizador y cohesionador que habían ido asumiendo las fuerzas armadas en la España contemporánea. El régimen franquista ha sido en este sentido la culminación de una forma de entender España, vinculada al integrismo católico, el conservadurismo económico, el antiliberalismo político o el patriotismo uniformizador. El final del franquismo en 1975 y la aprobación de la Constitución Española de 1979 representan el aparente final de todas esas cosas al mismo tiempo, aunque no acaban con la continuidad de muchas de sus inercias en la nueva España democrática.

## II

El proceso de descentralización política y administrativa que se inició en España con la transición democrática de finales de los años setenta ha tenido una extensión e intensidad sin precedentes en la historia del país. Dicho proceso ha convertido a un Estado inicialmente unitario en uno de los más descentralizados de Europa. En poco más de veinticinco años las comunidades autónomas han pasado, de su inexistencia, a gestionar más de una tercera parte del gasto público del Estado, a dirigir a más de un millón de empleados públicos y a aprobar —e intentar hacer cumplir— una cifra superior a las tres mil leyes propias. Todo ello desde instituciones que dirigen dos centenares de consejeros y presidentes autonómicos y más de un millar de parlamentarios. Y además, conviviendo, por un lado, con un nivel local de gobierno —con fuerte tradición— representado por más de 8.000 ayuntamientos y decenas de diputaciones provinciales que se distribuyen en todo el territorio español, y por el otro, con el poder que representan desde 1986 las instituciones de la Unión Europea (UE). España es pues un claro ejemplo de gobierno multinivel de gran complejidad institucional.

Si bien el proceso de descentralización en España presenta unas características propias derivadas de un proceso histórico particular, su evolución comparte algunas características con los distintos procesos de regionalización que diversos países de Europa occidental han experimentado desde los años setenta hasta la actualidad. Aunque con diferentes intensidades y ritmos de descentralización, países como Bélgica, Reino Unido, Italia o Francia han participado del debate sobre, y las experiencias de, regionalismo, acercándose así —en parte— a las tradiciones federalistas de Alemania o Austria.

Durante la expansión del Estado de Bienestar las regiones se concibieron de diferentes formas: como espacios para la administración y la movilización política; como espacios de concreción de una política territorial que pretendía hacer frente a la sobrecarga política y administrativa del Estado; como una forma de racionalización de la administración; como un mecanismo de distribución territorial de los recursos y de estrategias de desarrollo; o como una forma de descentralizar el coste social de la reestructuración económica. Desde entonces, el regionalismo ha mostrado ser simultáneamente —aunque en dosis variables— un movimiento de defensa y reconocimiento territorial, una estrategia de modernización económica, e incluso un movimiento de cambio constitucional y de transformación del Estado. Esta evolución ha llevado a diferentes concreciones de los espacios regionales; sin embargo, ha permanecido la tensión entre el regionalismo como una política estatal de organización territorial que busca un mejor desarrollo y equilibrio de las distintas realidades socio-económicas, y el regionalismo como un movimiento más identitario surgido desde abajo.

Sin embargo, desde los años noventa se ha asistido en estos mismos países a lo que se ha definido como “nuevo regionalismo” (Keating 1998). A diferencia de las formas previas de política territorial en las que el Estado jugaba un papel predominante, el nuevo regionalismo está influenciado tanto por el Estado como por el contexto económico internacional y por los regímenes internacionales o supraestatales emergentes, como el caso de la UE. El nuevo regionalismo escapa de los límites tradicionales (estatales) de la política y la economía, y proyecta a las regiones directamente en un marco internacional competitivo, como actores políticos y económicos con identidad propia y con capacidades distintas para promover su desarrollo endógeno.

Los componentes del “viejo” y el “nuevo” regionalismo están también presentes en el caso español, a menudo de manera simultánea, pero recibiendo las mismas presiones internacionales a partir de los años noventa. Cuando en 1977 se empezó a discutir la futura distribución territorial del poder en España, los pros y contras de una descentralización general de las estructuras políticas de un país de larga tradición centralista formaban parte de los debates centrales de nuestra consolidación democrática. Para unos, entonces y aún ahora, la centralización aseguraba ciertas economías de escala en algunos casos de producción de servicios; implicaba una correcta coordinación y gestión de las externalidades en relación con cada área; garantizaba mayores dosis de homogeneidad en la provisión de servicios públicos; facilitaba políticas redistributivas; o comportaba mayor eficacia en las políticas de estabilización. Para los partidarios de la descentrali-

zación, la autonomía territorial permitiría reducir la cadena burocrática y los costes administrativos; estrecharía la relación entre administradores y ciudadanos; permitiría una cierta competencia entre instituciones que redundaría en mejores servicios a los ciudadanos; y posibilitaría un cierto grado de experimentalidad al permitir, ante problemas semejantes, instrumentar de forma distinta las soluciones en cada territorio. A estos aspectos técnicos o funcionales, se añadían aquellos de carácter más político que afectaban sobre todo a aquellas comunidades que tradicionalmente habían mostrado su incomodidad con un esquema de gobierno centralista y que, defendiendo su identidad histórica diferenciada, reivindicaban una solución específica a su “encaje” en una nueva España multinacional y democrática. A todo ello, en línea con el “nuevo” regionalismo, hubo que añadir el proceso de integración de España en la Comunidad Europea, formalizado a mediados de los ochenta, y su impacto en los niveles regionales de gobierno. Entre otras consecuencias, las comunidades autónomas se encontraron con nuevas oportunidades de proyección política, económica y social que desbordaban —y en ocasiones prescindían de— el marco estatal.

Tras algo más de veinticinco años de existencia del nuevo nivel de gobierno autonómico y de un funcionamiento forzosamente “multinivel” de las iniciativas de gobierno del sistema político español, podemos plantearnos los siguientes interrogantes: ¿qué balance se puede hacer de su actividad? ¿En qué medida y cómo han utilizado su capacidad de autogobierno las diecisiete autonomías? ¿Pueden observarse distintos niveles de rendimiento institucional entre las diversas comunidades? ¿Cómo lo valoran los ciudadanos?

### III

Como se ha mencionado anteriormente, el sistema político surgido de la transición democrática española trató de combinar dos aspectos que no habían coincidido nunca en la historia contemporánea del país: la resolución de los contenciosos con los nacionalismos periféricos y la descentralización general del modelo de gobierno. En la primera de las perspectivas, la salida residía en establecer un sistema político que reconociese la diversidad histórica, cultural y política de España de fin de siglo (“champagne para las nacionalidades”), siguiendo en parte el camino emprendido en los años treinta. En la segunda de las alternativas, se apuntaba a un sistema descentralizado pero homogéneo, sin grandes diferencias entre los nuevos poderes autonómicos (“café para todos”). La opción de los constituyentes, refrendada

posteriormente por el pueblo español, fue mezclar ambas perspectivas (“café con licor para unos, café normal para todos”). De esta forma la nueva Constitución Española de 1979 (CE) refleja por una parte la diversidad y asimetría del sistema autonómico, pero al mismo tiempo no cierra la puerta a un posible desarrollo del sistema que acabe configurando un nivel de autogobierno relativamente similar para sus distintos componentes.

Así en el preámbulo de la CE se afirma que se pretende “proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”. Asimismo, en su articulado se aprecian distintos reconocimientos de esa misma asimetría y diversidad, aunque también pueden rastrearse otras afirmaciones que apuntan a una mayor homogeneidad. Un buen ejemplo de esa ambigüedad es el conocido artículo 2º de la CE:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

En la misma línea, en los artículos 3º y 4º de la CE se reconoce la diversidad lingüística existente en España, pero la oficialidad del español, o la posibilidad de usar oficialmente los símbolos y banderas de las distintas comunidades autónomas, pero la obligación de usarlas conjuntamente con la oficial del Estado español.

Por otro lado, conviene recordar que el debate constituyente se llevó a cabo en presencia de un conjunto de —las así llamadas— “preautonomías” ya en funcionamiento. Asimismo, resulta preciso advertir para evitar problemas no resueltos que cualquier lector de la CE no podrá saber tras una atenta lectura de la misma, cuantas comunidades autónomas existen, cuáles son sus límites territoriales, cuáles sus poderes legislativos o cuáles sus instituciones. Y todo ello, toda esa ambigüedad, se utilizó para propiciar un acuerdo político que se preveía difícil dada la fuerza centrífuga de los nacionalismos periféricos y la tradición centralista del país.

De hecho, la opinión generalmente aceptada es que precisamente ha sido esa misma ambigüedad, que por un lado reconocía las diferencias mientras por el otro apuntaba a la homogeneidad, la que propició que se pudiera capear con la diversidad de modelos y perspectivas que esgrimían las distintas fuerzas políticas en el proceso constituyente.

## IV

La diversidad y asimetría del actual sistema autonómico español, más de veinticinco años después de haberse puesto en marcha, puede constatarse en muchos y variados aspectos. Las comunidades autónomas son muy distintas entre sí en relación con el tamaño, la población y la realidad socioeconómica. En muchas de ellas se hablan, con distinto grado de intensidad, lenguas distintas al español. Asimismo, en las comunidades autónomas existen diferencias significativas en cuanto al derecho civil vigente, en aspectos tan significativos como los bienes del matrimonio o el régimen de herencia. En otras comunidades, y basándose en sus derechos históricos, se reconoce una capacidad de autonomía fiscal que sería de hecho imposible de generalizar al resto de las regiones. Los propios estatutos de autonomía reconocen derechos distintos de las autonomías en cuanto a su organización institucional (posibilidad de disolución, de mantener elecciones sin que coincidan con las demás, etc.), o en cuanto a sus responsabilidades en materia de cuerpos de seguridad propios y a sus competencias en materia penitenciaria. Por otro lado, ha sido también muy distinto el uso que han hecho las comunidades autónomas de sus poderes de autogobierno; y son también muy distintas las percepciones de sus ciudadanos en relación con su identidad y el futuro del estado autonómico.

Veamos con más detalle alguno de estos aspectos. Las 17 comunidades autónomas españolas gozan de plena capacidad legislativa en el marco de sus competencias. En el período 1980-2000 se aprobaron 3300 leyes por parte de los parlamentos autonómicos. Sin embargo, la distribución territorial de esas leyes demuestra un uso muy diferente de la capacidad legislativa por parte de las comunidades autónomas. Entre las casi 400 leyes de Navarra o Cataluña y las 97 de La Rioja o las 112 de Extremadura existe por supuesto una gran distancia.

Si nos referimos a los aspectos administrativos, pueden asimismo constatarse grandes diferencias. Hay comunidades como Navarra en la que el 94 por ciento son funcionarios públicos, mientras que en la Comunidad de Madrid sólo el 27 por ciento lo son, siendo el resto contratados laborales. En las Islas Baleares más del 40 por ciento de los empleados públicos tienen contratos inestables o precarios, mientras que esa situación sólo afecta al 2 por ciento en la Comunidad de Madrid. En algunas comunidades como Canarias o Andalucía predominan los empleados públicos con menor nivel de estudios y especialización, mientras que en Madrid hay una gran presencia de titulados superiores. En algunas

comunidades la proporción de responsables administrativos en relación con el personal de apoyo es muy baja, mientras que en otras comunidades la distribución es bastante pareja.

Las comunidades autónomas españolas han ido desarrollando su actividad al mismo tiempo que se iban construyendo y consolidando las políticas de bienestar. A la muerte de Franco en 1975, el porcentaje de gasto público sobre el Producto Bruto Nacional estaba situado en España veinte puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). En la actualidad ese *gap* ha sido casi totalmente superado, y una muy buena parte de ese gasto público y de ese protagonismo en las políticas de bienestar lo ejercen las comunidades autónomas. En un análisis de las políticas de bienestar construidas por las 7 comunidades autónomas que han tenido desde el principio más poderes en ese campo (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias), se han podido constatar grandes diferencias entre ellas tanto en los aspectos más sustantivos (el grado de autonomía que tienen esas políticas en relación a la planteada por el Estado, y el grado de protagonismo de la acción pública *vis-à-vis* el mercado); como también en los aspectos más operativos (el grado de complejidad de la red de actores implicada, y el predominio de instrumentos de gestión públicos o privados en la provisión de los servicios). Las conclusiones de ese análisis demuestran, asimismo, que la diversidad de los “régimenes de bienestar” construidos es muy significativa, y que las opciones ideológicas y las situaciones de partida cuentan de manera clara en el resultado final (Gallego, Gomà y Subirats 2003).

¿Cuál es la percepción de la población en relación al funcionamiento de las comunidades autónomas en el período 1980-2000? La población española ha pasado, en su gran mayoría, de una posición relativamente escéptica y reticente frente a la descentralización política, a situarse en posiciones de notable apoyo hacia el modelo autonómico. En 1976 el 39 por ciento de los españoles se mostraba a favor de una organización autonómica o federal del estado, mientras que esa cifra ascendió al 70 por ciento a finales de los noventa. Este tipo de apoyo difuso al sistema autonómico, la preferencia por la forma de organización territorial del Estado, coincide con la categoría de *apoyo a los principios del régimen* (Norris 1999), que en el régimen autonómico son básicamente los principios de autonomía política y descentralización territorial del poder del Estado.

Un segundo tipo de apoyo difuso también se ha generado a lo largo de estos años. Es el que se identifica como *apoyo a la comunidad política*

(Norris 1999) y que se manifiesta en el grado de identificación con la comunidad autónoma. En la actualidad, alrededor de la mitad de los españoles muestra una identidad nacional subjetiva dual, es decir, se sienten tan españoles como ciudadanos de su comunidad autónoma (el 53 por ciento según la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas [CIS 1998]). Por tanto, parece que puede afirmarse que los sistemas políticos autonómicos en su conjunto han cosechado un notable éxito en lo que se refiere a la legitimidad alcanzada, al apoyo de carácter más bien difuso que han obtenido de la ciudadanía en un período de tiempo relativamente breve. Si se analiza en detalle el grado de satisfacción ciudadana con cada una de las comunidades autónomas, las diferencias de percepción son muy significativas. La opinión de los catalanes es casi tres veces más positiva que la de los habitantes de Cantabria, y la de los castellano-manchegos duplica la de los canarios.

Ese diferente grado de percepción, ¿a qué puede atribuirse? En el conocido trabajo de Putnam sobre capital social en Italia se aventura, como es bien sabido, la posibilidad de que el rendimiento institucional tenga algo que ver con el capital social existente en las regiones italianas. En los trabajos realizados al respecto para el caso español, los datos demuestran que existe una fuerte correlación entre el nivel de capital social de cada comunidad autónoma, y los índices de desarrollo y de modernización socioeconómica de dichas comunidades. Existe asimismo, una notable correlación entre los índices de capital social y la preferencia por la organización federal del Estado, pero en cambio las correlaciones son menos significativas en lo referente a la percepción del rendimiento, o aún menos en lo que concierne a la gobernabilidad política. El capital social parece influir más en los apoyos difusos a la autonomía (apoyo a la autonomía y descentralización política y apoyo al rendimiento del régimen), mientras que la gobernabilidad política se asocia más estrechamente con los niveles de apoyo específico (apoyo al rendimiento de las instituciones políticas). Lo importante, sin embargo, es la constatación de la gran diversidad de percepciones existentes sobre el funcionamiento de cada comunidad autónoma, y la importante distorsión que supone la presencia del fenómeno terrorista de ETA en las percepciones y los rendimientos del País Vasco y Navarra, así como la importancia del factor de liderazgo y estabilidad política para explicar los resultados positivos en la percepción ciudadana de comunidades como Castilla-La Mancha o Extremadura.

Los estudios más cualitativos realizados sobre la opinión de los ciudadanos de cada comunidad autónoma demuestran que la percepción sobre la diversidad autonómica está muy asentada. La opinión más extendida entre los españoles es que, desde que existen las autonomías en España, las

diferencias regionales han aumentado<sup>1</sup> y que la gran beneficiaria de todo ello ha sido Cataluña, con gobiernos nacionalistas que han sabido aprovechar las situaciones políticas de falta de mayoría sólida en el parlamento español para “sacar tajada” (para beneficiarse). Esa misma opinión se extiende a todos los “nacionalismos internos”, considerados “extractivos, insolidarios y conflictivos”.

En todas las comunidades autónomas, ese mismo trabajo cualitativo realizado por el CIS, demuestra que la opinión pública española comparte (con la excepción de los ciudadanos de las dos Castillas y de Madrid) la opinión que el autogobierno regional ha permitido despertar un sentimiento de identidad subyacente y, al darle contenido y oportunidad política, han facilitado la emergencia o movilización de fuerzas centradas en la demanda u obtención de recursos para los problemas locales.

Por otra parte, hay una gran coincidencia en su discurso sobre la lengua y la identidad entre las comunidades que no tienen lengua propia: en primer lugar, constatan que el hecho lingüístico afecta a la identidad colectiva, al sentido de diferenciación y, en consecuencia, a su capacidad reivindicativa; de este modo, al existir menos sentido de la identidad diferencial, existe menos cohesión en la comunidad y es más difícil plantear reivindicaciones sostenidas por todos; además, constatan una instrumentalización de la lengua vernácula en las comunidades bilingües, muy particularmente como elemento de selección y exclusión de oportunidades (por ejemplo, en la función pública); en cuarto lugar, se culpabilizan, no sin cierta melancolía, de su conformismo e incapacidad reivindicativa; de este modo, la consecuencia de un mayor desarrollo autonómico, de servicios y de bienestar de estas comunidades con lengua propia es lógica, puesto que, según ellos, a mayor autoidentificación, mayor cohesión, más movilización de recursos y más desarrollo; y finalmente, la ausencia de identidad diferencial dificulta o imposibilita que arraiguen los partidos nacionalistas, que son vistos en todos los casos como los que mejor defienden los intereses vinculados al territorio. Por su parte, en las comunidades bilingües también hay coincidencia en el vínculo entre lengua e identidad o hecho diferencial (Gallego y Subirats 2002).

---

<sup>1</sup> Algo que desmienten los datos económicos existentes, que apuntan a que si bien se han incrementado las desigualdades en la capacidad de producción de riqueza entre comunidades, ello no ha provocado una mayor desigualdad en la renta familiar disponible, gracias a una activa política redistributiva a nivel territorial.

## V

¿Cuál es la actual situación del sistema autonómico español y su posible evolución? El debate autonómico sigue estando actualmente en el centro de la agenda política española. La hipótesis principal es que las razones del éxito inicial del sistema autonómico, que permitió vertebrar mejor un Estado que en su historia contemporánea se había visto atravesado por fuertes tensiones territoriales, han acabado provocando problemas institucionales que el sistema no parece capaz de resolver sin cambios significativos. O dicho de otro modo, la falta de gobierno compartido o co-gobierno (lógica de multilateralidad) deja a la cooperación entre autonomías, y entre éstas y el gobierno central (lógica bilateral), a merced de las estrategias coyunturales de los partidos políticos y sus líderes. Esto parece estar llevando a una desfederalización parcial del modelo pues, por un lado, la tensión entre asimetría y armonización no se vehiculiza a través de un marco institucional de co-gobierno, lo que contribuye a que el sistema autonómico no tenga mecanismos de estabilidad que refuercen los vínculos. Por otro lado, esta situación está propiciando la discusión y el conflicto sobre las propias reglas de juego, más allá de las demandas de más competencias y recursos.

A pesar de todo, el proceso mismo de desarrollo autonómico ha ido generando aspectos positivos, como las conferencias sectoriales (reuniones del gobierno central con responsables autonómicos por políticas o ámbitos sectoriales) y la planificación conjunta y los convenios, que han permitido en ocasiones la integración de los intereses de las autonomías en los procesos de elaboración de políticas estatales. Por otro lado, la construcción de nuevas instituciones (y de nuevos niveles de gobierno) ha inducido a la creación de identidades nacionalistas y regionalistas duales generalmente no excluyentes, con la clara excepción del País Vasco.

En el otro gran tema, el de la combinación entre eficiencia económica, redistribución, solidaridad y equilibrio interterritorial, se constata cómo la progresiva descentralización del gasto público ha trasladado automáticamente el conflicto político al ámbito de la redistribución de capacidades. Sin embargo, gracias a la importante magnitud de la redistribución interpersonal de la renta, la posición relativa de cada comunidad autónoma se ha mantenido sustancialmente intacta, aunque no tanto en capacidad de creación de riqueza —donde los desequilibrios incluso han aumentado— como en renta per cápita disponible.

En definitiva, la legitimidad de las comunidades autónomas es un dato positivo que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar el grado de consolidación del modelo. Pero el futuro de esa legitimidad dependerá en buena parte de su capacidad de mantener el pacto implícito entre descentralización y reconocimiento de las diferencias que estaba inscrito en el proyecto constituyente.

## VI

El Estado de las Autonomías puesto en marcha en 1980 podría ser entendido como un intento de resolver un dilema que está muchas veces presente en todo tipo de organizaciones sociales: “por un lado, el respeto a la autonomía de cada unidad individual, a la libertad de elección, al pluralismo y a la diversas formas de actuar, y por el otro lado, la necesidad social de cooperar, de integrar, de armonizar, y, en ciertos momentos, de unir” (Cappeletti, Secombe y Weiler 1986: 4). La alternativa federal se ha entendido, en ese contexto, como una forma de tratar de cuadrar el dilema. En un mundo con creciente complejidad y donde la diversidad es más patente y más reivindicada, se necesitan alternativas de organización política que logren combinar o acomodar interrelación y autonomía, razón por la cual existe un renovado interés por la visión federal. No es pues extraño que, de alguna manera u otra, esa visión federal haya estado siempre presente en la articulación contemporánea del Estado democrático español, y que lo esté también hoy después de transcurridos más de veinticinco años desde la puesta en marcha del modelo autonómico<sup>2</sup>.

No es fácil proceder de la forma que probablemente resultaría más natural al abordar la evaluación de este período. Lo ideal sería examinar los objetivos que impulsaron el proyecto y contrastarlos con los resultados conseguidos. Podemos, y así lo hemos intentado, analizar resultados (Gallego y Subirats 2002). Pero más difícil resulta ponerse de acuerdo respecto a los objetivos que se pretendían, y por lo tanto evaluarlos a partir de ahí. Como se ha dicho repetidamente, uno de los grandes aciertos del diseño constitucional en el apartado de regulación territorial, fue su carácter abierto.

---

<sup>2</sup> Véanse las referencias a la federalización del modelo que realizan Luís Moreno (1997) o Eliseo Aja (2003), en sendos e interesantes intentos de balance de la experiencia autonómica. Sin embargo, Ferran Requejo (2001) considera que de ninguna manera se puede hablar de federalismo para referirse al modelo español, dada la falta de muchos de sus componentes fundamentales.

Las propias constricciones históricas y de coyuntura política sirvieron de base a un proyecto inédito en política comparada. La España surgida de la CE de 1979 no acabó siendo un Estado unitario, ni un Estado regional, ni tampoco un Estado federal, ha sido en cambio el “Estado de las Autonomías”. A la postre, la combinación “descentralización generalizada – encaje de nacionalidades” presenta claramente un balance mejor en el primero de los dos polos enunciado que en el segundo.

¿Quién puede dudar hoy de la existencia de las comunidades autónomas como instituciones representativas de sus respectivos territorios, dotadas con numerosas competencias, fuertemente asentadas organizativamente, con un peso económico notable (aunque con problemas de dependencia y de ilusión fiscal), y con modelos de diseño y de gestión de políticas que han tendido a diferenciarse? Elaboran leyes, gestionan políticas, dirigen empleados públicos, y gobiernan. Y lo hacen con mayor o menor intensidad, con mayor o menor voluntad de diferenciación, con mayor o menor acierto. Pero, en los 17 casos la realidad del gobierno autonómico es incontestable. El objetivo descentralizador ha sido largamente realizado. En poco más de veinticinco años la descentralización institucional ha pasado de su inexistencia a formar parte (tanto por mecanismos identitarios, como por provisión de servicios) del imaginario colectivo de la ciudadanía española, y se puede decir desde esta perspectiva que las autonomías en España están hoy plenamente consolidadas. Ello es así porque determinan buena parte del bienestar económico de la ciudadanía respectiva, porque canalizan buena parte de los conflictos sociales, porque han incrementado la diferenciación entre las regiones españolas y el reconocimiento de sus identidades, y porque han generado multitud de mecanismos de colaboración y conexión interinstitucional. Pero en muchos casos ese balance es desigual, y además el grado de legitimidad y acuerdo de las respectivas sociedades con esa configuración autonómica es también distinto.

En efecto, estos años de funcionamiento del “Estado de las Autonomías” han puesto de manifiesto que la capacidad de aprovechar los espacios de autogobierno no ha sido idéntica ni tan sólo similar en las 17 autonomías. Algunas comunidades han “usado” mucho más los nuevos recursos de que disponían: han legislado más, y de manera más innovadora y exhaustiva, han incrementado sus elementos de diferenciación, y han conseguido una percepción más favorable de su rendimiento, tanto en el interior de su comunidad como desde el exterior. Estas comunidades coinciden en general con aquellas que ya desde su puesta en marcha partían de una base natural más favorable, tanto en el sentido de identidad y voluntad de diferenciación, como en cuan-

to a estructura, tejido social y base económica. Sin embargo, se ha señalado, asimismo, que en otros casos, a pesar de sus desventajas iniciales, la legitimidad mayor de algunas autonomías deriva de la capacidad de gobierno demostrada por sus élites políticas. Si por un lado ha sido más fácil construir comunidad cuando ya “histórica y socialmente” se sentía o se reclamaba una configuración diferenciada, en otros casos la forma de ejercer el gobierno ha generado diferencias positivas en relación a lo presumible.

Sin duda, la España de las autonomías es hoy, al mismo tiempo, más distinta pero también más igual entre sí que cuando se inició la andadura autonómica. No puede negarse que los desequilibrios económicos entre comunidades han aumentado en estos años, pero también es cierto que han disminuido las diferencias en calidad de vida y en renta final disponible de las familias. Si se pudiera atribuir las causas de esos fenómenos en exclusiva al factor de autogobierno, se podría decir que la autonomía ha multiplicado las potencialidades de creación de riqueza de las comunidades más desarrolladas, y ha hecho más dependientes a las menos desarrolladas, puesto que gracias a los mecanismos de solidaridad interterritorial creados no se han profundizado las diferencias en nivel y calidad de vida, sino que esas diferencias han disminuido significativamente. A pesar de ello, se ha mencionado anteriormente que la sensación que predomina en buena parte de la opinión pública española es que los desequilibrios y las diferencias han aumentado, y que hay comunidades que pueden resultar favorecidas en la nueva situación de descentralización territorial del poder (lo que sin duda tiene que ver con la manera “bilateral” —administración central/comunidades autónomas específicas— como se ha ido operando a lo largo de estos años).

Por otro lado, estos poco más de veinticinco años han ido demostrando que España ha entrado en una fase de gobierno multinivel, en el que predomina el solapamiento de competencias y normativas, la concurrencia de poderes y recursos, y donde los actores no gubernamentales se mueven con mucha mayor libertad y capacidad de aprovechamiento de la fragmentación, que las propias instituciones representativas y de gobierno de cada nivel. Se ha pasado de una aparentemente bien ordenada realidad de dos niveles básicos de gobierno (el nivel central y el local), con clara supremacía del primero sobre el segundo, a una situación en la que existe una gran pluralidad de poderes, y donde las jerarquías, por sí solas, no acostumbran a funcionar. Los conflictos entre niveles de gobierno no se puede decir que formen parte de las patologías del sistema, sino que más bien conforman las características fisiológicas de este sistema de gobernación complejo y sofisticado en el que España se ha ido “metiendo”.

Las relaciones entre Estado y comunidades autónomas han ido transitando de la litigiosidad jurisdiccional a la interrelación sectorial. Sin abandonar del todo el campo judicial como arena en la que sancionar competencias<sup>3</sup>, se han ido buscando, en las 24 conferencias sectoriales en funcionamiento o en los encuentros bilaterales, fórmulas pragmáticas de gobernar el entrecruzamiento de competencias y dinámicas políticas. El resultado es sin dudas dispar, puesto que hay conferencias sectoriales muy activas y potentes (sanidad, agricultura) y otras que no logran generar ni un funcionamiento demasiado regular ni impactos demasiados sustantivos (infraestructuras, cultura, vivienda o investigación) (Börzel 2002). El sistema de relaciones intergubernamentales funciona mejor en los sectores o en las políticas en las que la administración central ha aprendido a ejercer su influencia más a través del entrecruzamiento de información y de mecanismos de intermediación y compromiso, que a través del ejercicio formal de su teórica superioridad jerárquica.

Es importante recordar que en el proyecto original que la Constitución recogió con mejor o peor fortuna, lo que se buscaba no era sólo la descentralización del poder, sino también la aceptación de un nuevo marco en el que España dejara de significar un Estado-nación homogéneo y con una identidad unitaria, para pasar a reconocer la diversidad territorial y sus identidades plurales. Entre el “café para todos” y el “champagne para las nacionalidades”, las autonomías tenían que ser capaces de mejorar la capacidad de prestar servicios a los ciudadanos, acercando la administración a los problemas, pero también favorecer el reconocimiento común de identidades múltiples. En estos veinticinco años, al margen de los componentes simbólicos e identitarios, más presentes en unas comunidades que en otras, las autonomías se han conformado como gestoras privilegiadas de un conjunto de políticas básicas para el funcionamiento de una sociedad avanzada, y como centros de recursos a ser manejados por los sectores más emprendedores. Las autonomías, y de manera más precisa, sus órganos ejecutivos y sus administraciones, se han convertido en verdaderos núcleos de poder en ámbitos sectoriales muy precisos. Son determinantes en muchas de las “políticas” del sistema. A pesar de ello, como se señaló anteriormente, los déficits son aún significativos tanto en el apartado de “descentralización” como en el de “plurinacionalidad”.

Lo que se podría denominar una “cuasifederalización” del modelo, presenta desajustes en el proceso de inordenación de voluntades. Las co-

<sup>3</sup> España era en 1990 el país con más conflictos jurisdiccionales entre los descentralizados (Viver Pi i Sunyer 1990), y en 1999 sumaba más de 1.000 conflictos ante el Tribunal Constitucional, dos tercios de los cuales iniciados por las comunidades autónomas (Börzel 2002: 99).

munidades autónomas, a pesar de su influencia en muchas de las políticas más determinantes, presentan una baja capacidad de influencia estratégica, y su importancia en la determinación de las reglas de juego simbólico y estratégico del sistema son aún claramente marginales, sobre todo dada la permanencia de rutinas mentales y procedimentales que convergen en “Madrid” como centro decisor por antonomasia.

Como se sabe, en el caso del llamado federalismo cooperativo se parte de una fuerte dosis de homogeneidad, pero al mismo tiempo ello exige una fuerte dosis de multilateralismo que se canaliza a través de los llamados mecanismos de inordenación. En el caso alemán, los *länders* pueden mantener fuertes dosis de multilateralismo y, además, tienen canales para participar como estados federados en el funcionamiento del Estado federal y en las decisiones de la UE que los afecten. España, en cambio, no dispone de las estructuras institucionales propias de un Estado federal en lo referente a la toma de decisiones conjuntas, ni tampoco es vista esa solución como ausplicable por parte de las nacionalidades, que temen perder la capacidad de encontrar salidas a sus diferencias si se va cerrando la puerta del bilateralismo vigente. El propio Estado juega con esas desconfianzas cruzadas (la del conjunto de autonomías que recelan ante la capacidad de presión de los nacionalismos periféricos, como la de estos últimos para con las soluciones federalizantes vistas como homogeneizadoras) para mantener una forma de operar que sigue manteniendo en los aparatos estatales una gran capacidad de maniobra y de decisión estratégica. Por tanto, al margen de un balance globalmente muy positivo de estos últimos veinticinco años de descentralización autonómica en España, se vive una situación poco eficiente desde muchos puntos de vista, puesto que no se acaban de resolver del todo ni los problemas de la descentralización ni los problemas de la diferenciación y del reconocimiento diferencial.

Por otro lado, el entorno ha cambiado con tal rapidez en estos veinticinco años que no se puede seguir hablando del funcionamiento del “Estado de las autonomías” sin tener en cuenta que se está ante una situación en muchísimos aspectos distinta a la de 1980. Mundialización económica, dificultades desde el punto de vista del sistema político para dar respuesta a los nuevos retos, procesos de cesión hacia organismos supraestatales de ámbitos decisionales importantísimos, lógicas de “partenariado” público y privado cada vez más presentes en muchísimos ámbitos, son todos aspectos que desvelan un mundo muy distinto al de veinticinco años atrás.

Por ello, las vías de salida a la falta de eficacia del sistema autonómico aquí presentadas (que afectan tanto a la descentralización como sobre todo

al avance en la aceptación de la plurinacionalidad española) no pueden ser de carácter estrictamente jurídico o de mera ingeniería constitucional. No parece que se puedan abordar esos problemas con, por ejemplo, una reforma del Senado, por importante que ésta sea, o con debates inacabables sobre la disposición transitoria segunda de la CE. Sería probablemente más operativo reconocer que se está en una situación de “postsobranismo” o de “democracia plurinacional” (Keating 2001), y trabajar con nuevos parámetros. Ante la realidad de redes complejas de interacción entre gobiernos, poderes y actores económicos y sociales, si se continúa hablando de competencias exclusivas, compartidas, mixtas o concurrentes, o si el Estado y las comunidades autónomas siguen peleándose por las ambigüedades del texto constitucional, probablemente se lograra avanzar muy poco. De hecho, en el último período, tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña en el año 2006 y con la puesta en marcha inmediata de procesos de renovación estatutaria en otras regiones (Comunidad Valenciana, Andalucía, Galicia, Aragón, entre otras) y la incorporación del término “nación” o “comunidad nacional” para definir el marco de cada comunidad, se está avanzando de manera sinuosa hacia una especie de “nación de naciones” como marco para “encajar” identidades y evitar conflictos excluyentes.

Por tanto, se podría señalar que el Estado autonómico español necesita, aprendiendo de otras experiencias, ajustes institucionales basados en una teoría de la coordinación y control compatible con sus especificidades. Esto supone, como en cualquier sistema de control que, *de facto* o *de jure*, debe operar con el consenso de los sujetos controlados, que su principal problema es obtener su consentimiento y adhesión. Las disfunciones en la distribución competencial y sus efectos sobre el gasto público ni justifican, ni hacen factible, que el Estado reaccione presentándose como el defensor de una pretendida racionalidad general, abusando del recurso de las normas básicas, ignorando los poderes discrecionales de las comunidades autónomas y menospreciando la necesidad de contar con su consentimiento previo. La experiencia tanto propia, como de otros países, indican que las intervenciones centrales basadas en la coerción para lograr la subordinación de los gobiernos subestatales tienden a estar condenadas al fracaso, dada la capacidad de resistencia que puede generarse.

Todo sistema que desee conseguir una asignación eficiente de recursos, necesita dotarse de un marco de planificación que, desde la evaluación cabal de las necesidades y la anticipación de los recursos disponibles, pueda identificar prioridades y objetivos a cumplir respaldados por compromisos efectivos de actuación. Ahora bien, la planificación reviste características

diferentes en un sistema centralizado que en uno descentralizado. En el primero, la fuerza de la planificación viene del principio jerárquico y su énfasis parece lógico que se sitúe en el contenido, es decir, en la aplicación de técnicas de análisis que desde la racionalidad económica determinen los cursos de acción idóneos para la asignación de recursos. Un sistema descentralizado, en cambio, es básicamente un sistema politizado donde la ausencia de una autoridad jerárquica hace objeto de discusión permanente las cuestiones y los criterios sobre los que aplicar las técnicas de la racionalización planificadora. En otras palabras, no se está en condiciones de determinar qué actuación es más eficiente si antes no se han definido los criterios de eficacia (como, por ejemplo, la equidad), cuya definición sólo puede ser objeto de un acuerdo de naturaleza política entre actores de naturaleza política.

De este carácter esencialmente político de la planificación en un entorno descentralizado se deriva un rasgo esencial de la misma, que es el énfasis en el proceso por encima del contenido. La planificación sólo puede concebirse como la escenificación del consenso entre autoridades dotadas de autonomía política que, en un juego de suma positiva, se ponen de acuerdo en definiciones comunes de sus necesidades, en la identificación de prioridades superiores y en la asignación de recursos conforme a estas prioridades. Desde esta perspectiva de coordinación no jerárquica, el actor que se sitúa en el centro combina en diverso grado las funciones de experto, de árbitro y de autoridad central, correspondiéndole la defensa del todo por encima de las partes. El grado en que cada una de estas funciones se puede ejercer en la realidad, depende de las capacidades y recursos con los que se encuentra dotado el actor central. Para destacarse en un papel más integrador de tipo corporativo, donde predomina la función de autoridad, es imprescindible que disponga, más allá de títulos formales, de capacidades y medios (especialmente recursos financieros) con los que hacer posible la unión de las partes en compromisos comunes.

En el sistema español, la planificación debería concebirse como una tarea compartida por el Estado y las comunidades autónomas. A éstas les correspondería la aprobación de sus respectivos planes de actuación, en donde se establecen las áreas de intervención y los programas de actuación. El Estado, por su parte, desarrollaría su función planificadora en el ámbito de sus propias competencias en los planes estatales, que establecen programas intersectoriales a desarrollar por las distintas administraciones y fijan áreas de actuación. En ambos casos se trata de instrumentos de planificación de orden fundamentalmente jerárquico en la que cada administración (central y autonómica) programa sus actuaciones en sus respectivas jurisdicciones.

La acción estatal no puede ser concebida, por tanto, como una mera adición de las políticas y prioridades fijadas en los planes autonómicos. Se requiere, más bien, complementar éstas dado su alcance parcial y la limitación de recursos de cada autoridad. Sólo buscando una lógica de alcance supra-autonómico, los planes conjuntos serían capaces de proporcionar valor añadido y dotar de mayor integración al conjunto del sistema.

La información es, por supuesto, una de las bases más importantes sobre la que pueden desempeñarse las funciones de coordinación del sistema. Sin flujos de información suficientes y veraces en todas las direcciones, no resulta posible hacer viables las funciones de planificación y asignación de recursos antes descrita. Al mismo tiempo, la cantidad y calidad de la información compartida es un buen indicador del capital de confianza depositado en el sistema, sin el que difícilmente puede progresar la coordinación en un entorno descentralizado.

Por otro lado, de otras experiencias descentralizadoras se puede extraer la idea de que las funciones de inspección deben ser caracterizadas como aquellas que anticipan problemas, suministran información de posibles inequidades, detectan índices preocupantes sobre determinada cuestión y evalúan los resultados obtenidos. Por tanto, estas funciones se convierten en una fuente de emisión de información de alto valor añadido para los órganos de coordinación y dirección conjunta de las políticas, y no en organismos de supervisión, tutela y control central sobre los poderes subestatales, los cuales no pueden ser concebidos como simples “proveedores descentralizados de servicios” sino como órganos políticos dotados de autogobierno.

## VII

España está ante un nuevo contexto. Un contexto de creciente europeización y de irreversible mundialización. Y en este nuevo contexto debería aceptarse que las comunidades autónomas participasen en la construcción de la *polity* común, es decir, que tuvieran capacidad de influir en las decisiones estratégicas que las afecten como comunidad. Sin embargo, ello es difícil si no cambian cosas muy significativas en la forma de funcionar del sistema autonómico español, que si bien ha resultado globalmente muy operativo hasta hoy, puede dejar de serlo y acentuar sus tendencias centrífugas y conflictivas.

Nos estamos moviendo de un mundo de estados-nación soberanos hacia un orden “postsobranista”, en el que los estados deben compartir sus prerrogativas con sistemas e instituciones supraestatales, subestatales y

transestatales. En ese contexto el propio concepto de nación o de nacionalidad precisa ser repensado, así como el concepto de soberanía. Nos movemos hacia contextos en los que la posibilidad de combinar y compartir identidades es mucho más amplia que en el pasado. La propia construcción europea ha creado nuevas oportunidades para repensar confines y espacios de estados y naciones. Simplificando, la esfera estatal en Europa está ante un dilema. Por una parte, puede volver a proponer el camino ya conocido, tratando de asegurar el mantenimiento de las características esenciales de la sociedad nacional y proteger su identidad ante los cambios que se dibujan, es decir, trabajando para reconstruir un universo cerrado. Por otro lado, está la alternativa de aceptar la complejidad de la vida social (tanto subjetiva como sistémicamente e infraestatal como supraestatalmente) y, por tanto, repensar los mismos fundamentos de la legitimidad del poder, superando en definitiva las ideas tradicionales de identidad nacional —puestas en cuestión tanto desde la transestatalidad como desde la subestatalidad—, pero aceptando que existen distintos tipos de regionalismo en Europa y que deberán buscarse también distintas formulas de acomodación.

En el caso de España, ello no podrá hacerse si se pretende acotar o regular desde bases estrictamente normativas. La “solución” de los constituyentes de finales de los setenta en España no fue una respuesta de laboratorio. Probablemente, por ser fruto de muchos experimentos fallidos, graves conflictos fratricidas y muchas esperanzas y desilusiones previas, se buscó un marco en el que fuera posible seguir avanzando. Primó la idea del diálogo constitucional abierto por encima de la rigurosidad técnica, jurídica o de política comparada.

El reto que se enfrenta actualmente es el de ser capaces de seguir dialogando, conversando sobre cómo permitir mutuas influencias y aprendizajes, reconociendo las diferencias y proximidades. Tan poco realista es manejar la hipótesis de que el futuro de Europa pasa por la disolución paulatina de los Estados, como imaginar que Europa podrá construirse sin mover un ápice el poder y la posición actual de los Estados. Estos poco más de veinticinco años de comunidades autónomas han sido un magnífico material sobre el que reflexionar. Son veinticinco años de práctica política, en la que la realidad ha ido acomodando concepciones e ideas muy alejadas entre sí, tanto de las élites políticas como de la propia ciudadanía. El reto es, por tanto, posibilitar que esa práctica política siga su curso y nos vaya situando, o acomodando, en los nuevos escenarios.

## Bibliografía

- Aja, E. (2003) *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza.
- Börzel, S. (2002) *States and Regions in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cappeletti, M., M. Secombe y J. Weiler (1986) *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, Berlín-Nueva York, Gruyter.
- CIS (1998) *Barómetro autonómico*, Estudio del CIS N° 2286, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gallego, R. y J. Subirats (eds.) (2002) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gallego, R., R. Gomà y J. Subirats (eds.) (2003) *Estado de Bienestar y comunidades autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*, Madrid, Tecnos.
- Gomà, R. y J. Subirats (eds.) (1998) *Políticas públicas en España*. Barcelona, Ariel.
- Gomà, R. y J. Subirats (eds.) (2001) *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*, Barcelona, UAB-UB.
- Keating, M. (2001) *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press.
- Moreno, L. (1997) *La federalización de España*, Madrid, Siglo XXI.
- Norris, P. (1999) *Critical Citizens*, Oxford, Oxford University Press.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, R., R. Leonardi y R. Nanetti (1985) *La pianta e le radici: il radicamento dell'Istituto Regionale nel sistema politico italiano*, Bolonia, Il Mulino.
- Requejo, F. (2001) "Political Liberalism in Multinational States: the Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism", en Gagnon, A. y J. Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Viver PiSunyer, C. (1990) "Conflictes de competències entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya", en *Autonomies*, N° 12.

## Resumen

En este artículo se pretende resumir los principales resultados conseguidos tras veinticinco años de descentralización autonómica en España. El autor sostiene que si bien la solución encontrada tras la transición política española a finales de los años setenta sirvió adecuadamente para resolver los problemas del tradicional centralismo político del Estado español, no ha acabado de resolver los problemas de acomodo entre las distintas comunidades que tienen fuertes identidades diferenciales, ba-

sadas en lenguas y tradiciones culturales distintas a la hegemónica. España es hoy un país de los más descentralizados del mundo, pero no por ello ha modificado de manera proporcional los mecanismos decisorios en la línea de lo que sería un sistema federal en el marco europeo. Esa falta de acomodo entre capacidad de gestión de políticas y recursos y capacidad de autogobierno, está en la base de los continuos desajustes que viene sufriendo el sistema político español en estos años.

## Palabras clave

regionalismo - federalismo - gobierno multinivel - descentralización - política española

## Abstract

After 25 years of devolution in Spain, the author tries to evaluate the main results of this political process. Apparently, the regional solution has worked quite well if we consider the long centralist tradition in Spanish politics. But, if we consider the problems with some parts of Spain that have a strong feeling of identity due to linguistic and cultural traditions, different from the hegemonic one, the balance is not so positive. Spain is right

now one of the most decentralized countries in the world, but nevertheless it lacks a good way of solving internal conflicts and shares a common decision making process, like other federal and European systems. This lack of equilibrium between strong capacity of the regions of managing policies and resources but a lack of real power of self government is in the basis of the current conflicts in the Spanish political system.

## Key words

regionalism - federalism - multilevel government - decentralization - Spanish politics

## CUADRO I

### Propuesta de ordenación de los diversos tipos de descentralización política en Europa

Grado de diversidad cultural e identitaria	Organización política del Estado	
	Unitario	Descentralizado
Bajo grado de diversidad basada en elementos culturales e identitarios	Estado-nación	Federalismo cooperativo
	Administración descentralizada	
Alto grado de diversidad basada en elementos culturales e identitarios	Naciones sin Estado	Federalismo asimétrico
	Regionalismo	
		Democracia plurinacional

Fuente: Elaboración propia.

## CUADRO 2

### Propuesta de ordenación de los quince países de la Unión Europea en un eje de regionalismo a nacionalismos internos (antes de la ampliación)

Regionalismo funcional							Regionalismo Constitucional			Nuevos nacionalismos basados en elementos identitarios				
IRL	GR	P	NL	S	FIN	DK	F	A	AL	I	UK	E	B	

**Nota:** IRL (Irlanda); GR (Grecia); P (Portugal); NL (Holanda); S (Suecia); FIN (Finlandia); DK (Dinamarca); F (Francia); A (Austria); AL (Alemania); I (Italia); UK (Reino Unido); E (España), B (Bélgica).

Fuente: Elaboración propia.