

Federalismo: el caso español

JUAN JOSÉ GARCÍA ESCRIBANO*

Resumen: Desde su invención, el «federalismo» ha experimentado cambios profundos. En España, tras el fracaso de la I República y de su proyecto federal, el «federalismo» ha permanecido en la memoria histórica de los españoles con connotaciones negativas. Sin embargo, la Constitución de 1978 tiene una innegable orientación «federalizante»; si bien, adolece de unos mecanismos adecuados que posibiliten la cooperación y la colaboración entre las distintas unidades territoriales y permitan resolver las tensiones en la distribución del poder político.

Palabras clave: Federalismo, cooperación, descentralización.

Résumé: Depuis son invention, le «fédéralisme» a subi des profonds changements. En Espagne, après l'échec de la première République et de son projet fédéral, le «fédéralisme» demeure dans le souvenir historique des espagnols avec des connotations négatives. Cependant, la Constitution de 1978 possède une irréfutable orientation fédéraliste; par contre, elle n'établit pas les mécanismes nécessaires qui fassent possible la coopération et la collaboration entre les différentes unités territoriales et qui permettent de résoudre les tensions dans la distribution du pouvoir politique.

Mots clés: Fédéralisme, coopération, décentralisation.

Hace unos años todo aparentaba apuntar que los tiempos modernos iban, en gran medida, a abolir feudos, localismos, tribus e incluso etnias. No obstante, la presencia de todas estas colectividades y en especial de la nación, no sólo no ha sufrido merma alguna, sino que en muchos casos se ha acrecentado, convirtiéndose hasta en un fenómeno, a veces, perturbador.

De acuerdo con los principios de la concepción progresista del mundo, éste había de evolucionar hacia el universalismo, el humanismo, la igualdad, la democracia y la libertad para todos. No obstante, los nuevos tiempos han traído asimismo consigo particularismos, nuevas desigualdades, tribalismos, localismos y maneras muy intensas, y hasta implacables, de militancia. Entre estas últimas emergen numerosos movimientos nacionalistas.

En la actualidad estamos presenciando el surgimiento de dinámicas y relaciones sociales objetivas supraestatales y, al mismo tiempo, a la paulatina proliferación de distintos conflictos sociales de escala microsociales. Nos hallamos en un mundo que, por un lado, camina atropelladamente hacia la globalización y, por otro, comprueba cómo se acrecientan las inclinaciones nacionalistas y étnicas. La dimensión nacional-estatal se ve, por un lado, superada por una lógica mundial (globalizadora) y, por otro, cercenada internamente en una multiplicidad de nuevas lógicas de escala menor. Todo ello no entraña la consunción de la lógica y de la escala estatal sino, más bien, la superposición de lógi-

Fecha de recepción: 3 junio 2002. Fecha de aceptación: 26 septiembre 2002.

* Profesor Titular de Sociología. Departamento de Sociología y Política Social de la Universidad de Murcia. Facultad de Economía y Empresa. Campus de Espinardo. 30100 Murcia.

cas y dinámicas en un mundo cada vez más intrincado. La realidad apunta al desarrollo de nuevas tensiones y líneas de conflicto. «Desde el final de la guerra fría vivimos en lo que se ha dado en llamar un «nuevo orden mundial», en el que convive lo nuevo con lo no tan nuevo, el orden con el desorden y lo mundial con lo local. Es decir, vivimos en un mundo cuyas dos características fundamentales podría decirse que son la diversidad y el cambio; un mundo en el que convive la tradición con la innovación sobre un sustrato de creciente heterogeneidad» (Bas, 1997: 247).

Estas tendencias actuales, que tienden a la creación de unas entidades políticas más amplias y, al mismo tiempo, otras más reducidas, han contribuido al auge de los sistemas federales, debido a la posibilidad que éstos ofrecen de conciliar ambas inclinaciones y de amparar la pluralidad social dentro de una entidad política.

Ya en 1603, Johannes Althusius, en una primera formulación moderna del federalismo recogida en su obra *Politica methodice digesta*, señaló que éste es la antítesis del orden político medieval establecido de arriba abajo, puesto que el federalismo pretende exactamente lo contrario, es decir, la construcción del sistema político de abajo arriba. Cada nivel superior resulta de la deliberada unión de las asociaciones de nivel inferior y, a través de ellas, se llegaba al individuo. Esta perspectiva del federalismo permanece aún presente en el siglo XIX, en mayor o menor medida, siendo la misma el modelo de los Estados federales que en ese siglo se instituyen por la unión de Estados preexistentes.

Del análisis de los éxitos y fracasos de las federaciones durante la segunda mitad del siglo XX se pueden extraer algunas notorias enseñanzas acerca de la capacidad de las federaciones y, en términos más amplios, de los sistemas federales, para armonizar y administrar la diversidad social.

Es un hecho conocido que el federalismo moderno surgió con Estados Unidos, cuyo sistema de gobierno se significó por la integración de un Estado nacional *determinado y limitado* en sus poderes por el pueblo soberano, fuente constitutiva tanto de los Estados de la federación como del Estado nacional, todo lo cual se tradujo en un acuerdo formal, que quedó materializado en el documento constitucional.

La estructura del federalismo está intrínsecamente ligada a un concepto y a una práctica de *no concentración* del poder, en abierto antagonismo a lo que había sido un rasgo típico de los Estados europeos centralistas. El federalismo consecuentemente es, desde esta perspectiva, una forma de organización del poder político cuyo cometido es *distribuirlo*; o dicho de otra manera, cuya tarea es evitar su concentración. Así, con el surgimiento de Estados Unidos y de su versión del federalismo, se suscitó una vasta reforma de las ideas políticas y del ejercicio del poder.

Entre las innovaciones conceptuales y políticas ligadas a la formación de Estados Unidos se encuentra la redefinición del concepto de soberanía, que de haber sido concebida hasta ese momento como una atribución de los *Estados*, fue transferida como atributo a los *ciudadanos*, al pueblo. Cuando el pueblo es el soberano y asume su capacidad para determinar al Estado y a las leyes, lo que está aconteciendo es una radical transformación de las relaciones entre el Estado y los individuos. Para la historia de las ideas políticas el giro fue palmario, dada la concepción dominante en aquella época que definía a la soberanía como un poder indivisible y al mismo tiempo como una atribución ligada a la esencia del Estado. Desde esta concepción, vigente entonces en Europa, nominalmente era imposible la formación de un Estado que presumiera una «cesión» de soberanía a otros Estados y que, al mismo tiempo, fragmentara el poder político¹. El federalismo solventa este conflicto con-

1 Juan Bodino (1530-1596) definió el concepto de soberanía como *summa in cives ac subditos legibusque solute potestas* (poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes). No está sometido a las leyes porque el soberano es la fuente del derecho, lo que, en su tiempo, justificó el desarrollo del poder absolutista de las monarquías europeas. El concepto se mantuvo hasta el surgimiento de las formas republicanas de gobierno y, especialmente, hasta la reubicación del poder supremo, la soberanía, que del soberano o del Estado pasó a ser una atribución del pueblo.

ceptual al hacer residir la soberanía en el pueblo² y al determinar éste la organización del Estado y de sus poderes. Exactamente, una innovación del concepto de soberanía que jurídicamente establece una relación de subordinación del Estado a los ciudadanos (soberanos en cuanto pueblo), lo que hace evolucionar la propia idea de democracia y sus expresiones constitucionales. Así, el federalismo viene a ser pacto y solidaridad, colaboración, cooperación y participación desde una organización territorial descentralizada del poder político.

El propio término «federalismo» viene de pacto (*foedus*). Es el pacto que une los Estados previamente independientes (Estados Unidos), pero también el pacto que autonomiza las partes previamente fundidas en un Estado centralista (Alemania). De esta forma, Estado federal no tiene porque expresar «Estado compuesto de Estados». Una estructura federal puede alcanzarse desde la federación de Estados anteriormente existentes que resuelven articularse en un solo Estado, o por la federalización de un Estado centralista que hasta ese momento no hubiese tenido esa estructura. Sea de una forma o de otra, la mezcla de centralización con descentralización no es, en modo alguno, producto de un diseño o un modelo establecido *a priori*, sino la respuesta a un determinado desarrollo histórico, económico, social y político. Así, el adjetivo «federal» no puede expresar lo mismo en el artículo 20 de la Constitución de Alemania, que en el 1 de la Constitución de Suiza. No existe, pues, un único modelo de Estado federal. En todo caso, de la observación de los distintos Estados que se autodenominan «federales» podríamos extraer una serie de rasgos generales o características básicas que se podrían sintetizar en los siguientes principios:

- a) **Principio de separación:** una Constitución federal incluye disposiciones concretas mediante las que se realiza un reparto de competencias legislativas entre los dos niveles de gobierno.
- b) **Principio de autonomía:** cada nivel de gobierno es autónomo en su ámbito competencial.
- c) **Principio de participación:** las unidades federadas deben estar representadas y intervenir en las decisiones federales.

En el análisis de estas características para el caso de España, observamos la presencia de organizaciones con un sustrato territorial inferior al antiguo Estado central y con competencias legislativas y de dirección política. La Constitución de 1978 trató de poner fin a un problema histórico nunca resuelto, referido a las llamadas comunidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia), que luego se extendió al resto del Estado, no tratando sólo de solucionar el problema sino de elaborar un proyecto político de renovación estructural del propio Estado. Con la generalización de las Comunidades Autónomas se creó un sistema de descentralización política que venía definido en la propia norma constitucional como un autogobierno. Por tanto, no parece que exista duda alguna al asegurar que se cumple escrupulosamente el principio de separación.

En relación con el principio de autonomía, los distintos Estatutos de Autonomía han ido recogiendo las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma dentro del marco establecido en la propia Constitución³, por lo que éstas cuentan con niveles de autonomía plena en relación con sus ámbitos competenciales, asegurando, además, la norma constitucional la autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias⁴. Lo característico del Estado federal consiste en que

2 El federalismo promueve un concepto de soberanía que se asocia con las formas más desarrolladas de la democracia sin excluir, lógicamente, que ésta pueda tener otras fuentes que justifiquen su transformación, tanto en Estados unitarios como en sistemas federales.

3 Artículos 148 y 149 de la Constitución Española de 1978.

4 Artículo 156.1 de la Constitución Española de 1978.

las facultades que se atribuyen tanto a los órganos de la federación como las de los Estados miembros se reparten de manera tal, que debe existir un dualismo en centros de poder, y ninguno debe de tener la supremacía de competencias (Zippelius, 1999: 68).

Por tanto, si tuviéramos en cuenta únicamente los dos primeros principios enunciados, acabaríamos concluyendo que nuestro país es un Estado tan federal como cualquier otro de los Estados federales que coexisten en el mundo. La España de las autonomías que delineó el Título VIII de la Constitución se fue convirtiendo gradualmente, tras la aprobación de todos los Estatutos de Autonomía y el consiguiente traspaso de competencias a todas las Comunidades Autónomas, en una organización muy similar a la de cualquiera de los otros Estados federales. En otros países muy pocos ponen en duda que el nuestro sea, de hecho, un Estado federal. Así, por ejemplo, en la obra que la Universidad *La Sapienza* de Roma editó hace unos años con el expresivo título *Quale, dei tanti federalismi?*, el modelo federal español se examina a continuación del modelo de los Estados Unidos, y antes del belga, el suizo, el alemán o el austriaco.

Sin embargo, cuando en España los políticos hablan de federalismo, a diferencia de lo que acontece en el ámbito científico, lo hacen con una gran prevención. Desde finales del siglo XIX, con el hundimiento de la I República y de su proyecto federal, el federalismo quedó en la memoria histórica del pueblo español como sinónimo de caos, desgobierno, anarquía, cantonalismo y amenaza para persistencia del propio Estado; siendo éste el principal motivo por el que los escasos políticos que se deciden a pronunciarse sobre el tema lo hacen invariablemente con una notable circunspección y difiriendo sus propuestas a un futuro más o menos alejado y problemático. Además, el recelo que muestran los partidos nacionalistas a que el federalismo pudiera ser utilizado como una justificación para reclamar la homogeneidad de las Comunidades Autónomas no simplifica el problema. Con todo, cada día más, se hace más necesario reflexionar sobre el federalismo, y, al mismo tiempo, buscar sus sentidos y nuevas acepciones en consonancia con las exigencias de los tiempos actuales. La respuesta no puede ser el intentar uniformar la diversidad en un solo patrón, pretensión ésta que llevó, durante buena parte del siglo XX, a la escisión entre los proyectos políticos y la sociedad real.

Pero, qué sucede en el caso de España con el tercer principio al que más arriba hacíamos referencia: el «principio de participación». El análisis de este principio nos lleva a colegir que nuestro «Estado federal», caso de que así lo consideremos, no sería perfecto. Las federaciones utilizan una amplia variedad de mecanismos para gestionar las relaciones entre los niveles de gobierno central, regional y local. Estos mecanismos incluyen el poder ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno en cada nivel. La participación del ejecutivo varía considerablemente en el grado de formalidad: desde la elaboración de acuerdos intergubernamentales formales, hasta vínculos informales entre funcionarios gubernamentales. El poder legislativo realiza un papel trascendental al otorgar fuerza de ley a las políticas de cooperación. Estos mecanismos legislativos abarcan esquemas recíprocos, esquemas complementarios, una legislación espejo y el traspaso o delegación de poderes de un nivel de gobierno a otro. Por último, y aunque a menudo subestimado, el poder judicial es primordial debido a su cometido respecto de la confección de un marco legal el cual los distintos gobiernos van a gestionar sus relaciones intergubernamentales, a través de la articulación de poderes y competencias.

En España no encontramos, con suficiente nitidez, los mecanismos institucionales adecuados que den respuesta al principio de participación y que, por tanto, posibiliten la cooperación y colaboración entre las distintas unidades territoriales y favorezcan el desarrollo de la confianza entre los distintos actores políticos, no cumpliéndose, así, una de las condiciones esenciales del modelo federal: que la

voluntad de las partes se refleje en la integración de la voluntad general nacional, *de manera permanente*.

En todo sistema federal convive una tensión de intensidad variable entre el gobierno nacional y los gobiernos federados, que expresa una tensión en la distribución del poder político. Esta relativa inestabilidad es inevitable en el federalismo y sus soluciones prácticas conducen a situaciones que muestran dinámicas de centralización y de descentralización en la administración pública, o a etapas de coordinación, negociación o conflicto entre poderes nacionales y regionales. Estos escenarios son una parte *normal* del sistema federal, lo extraño sería que no existieran.

Es necesario precisar que la inestabilidad relativa no significa crisis, sino variables de interacción, legítimas en la medida en que asumen los canales formales establecidos por el modelo. Exactamente, como parte inherente al federalismo existe una instrumentación formal que regula las relaciones y sus formas, estableciendo límites a ese ambiente interno de inestabilidad relativa, lo que impide que el modelo desaparezca⁵.

En nuestro país estas tensiones no pueden resolverse a través de los canales adecuados, debido, en buena medida, a la inexistencia de una segunda cámara de verdadera representación territorial. El Senado, tal como quedó diseñado en la Constitución de 1978, no se acomoda a las exigencias de un Estado descentralizado. En el modelo de federalismo norteamericano, originalmente el poder legislativo quedó integrado por dos cámaras, la primera representando a los Estados en términos de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda representando a la población (Cámara de Representantes). La carencia en España de una indiscutible cámara territorial es una destacada anomalía que hace necesaria una reforma constitucional, que posibilite la existencia de una cámara legislativa en la que concurren los representantes de las Comunidades Autónomas; para que sea allí donde se disciernen y examinen, dentro del proceso legislativo, los legítimos intereses que ellas significan y defienden. Es ésta una reforma necesaria, no sólo para evitar el desmedido bilateralismo por el que discurre la política autonómica, sino, principalmente, para garantizar la presencia y la intervención de las Comunidades Autónomas en la política española, en la formación de la voluntad general nacional y en las distintas instituciones del Estado. Es ineludible transformar el Senado en una genuina Cámara de las Autonomías, en la que la presencia de los Gobiernos Autonómicos fortalecería la representación territorial, trasladaría al proceso de elaboración de las leyes las aspiraciones provenientes de las Autonomías, permitiría la participación de éstas en materias básicas, como son su financiación, la política fiscal o las políticas generales de grandes servicios públicos cuya ejecución les corresponde, y aseguraría el acuerdo con el Gobierno Central en la programación de los planes extraordinarios de infraestructuras, la participación en la Unión Europea, o los criterios para el reparto de los fondos europeos.

La incapacidad histórica de las élites gobernantes para articular en nuestro país una estrategia coherente y omnicompreensiva de las especificidades territoriales estimuló primero al regionalismo, luego al nacionalismo periférico y, eventualmente, al separatismo. La orientación «federalizante» que se desprende de la actual Constitución Española ha dado lugar durante estos últimos años a una oscilante dinámica centralizadora o descentralizadora que, con sus imperfecciones, ha permitido avanzar en la resolución de algunos conflictos. Sin embargo, como hemos examinado, el sistema

5 Esto no excluye que la historia revele dramáticas historias de federalismos que nunca consiguieron administrar su inestabilidad relativa, lo que se explica, en buena medida, porque su integración federal no fue un proceso federalista (pacto, acuerdo), sino un resultado de otros factores, como la guerra y las anexiones. Entre los ejemplos más recientes de crisis de federaciones se encuentra el desplome de la ex URSS. (Vid. Randall y Gibbins, 1994).

adolece de algunas carencias que podrían solventarse a través de una profundización en una dirección federal que contribuyera al desarrollo de una lealtad política compartida entre los distintos territorios que conforman esta nación de naciones que llamamos España y a la solución definitiva del problema nacional-regional español.

Bibliografía

- BAS, ENRIQUE (1997): «Escenarios para la sociedad tecnológica del mañana; un ejercicio prospectivo», en José Félix Tezanos, José Manuel Montero y José Antonio Díaz (eds.): *Tendencias de futuro en la sociedad española. Primer foro sobre tendencias sociales*, Madrid, Editorial Sistema, pp. 247-285.
- CAMINAL, MIQUEL (1998): «Nacionalismo y federalismo», en Joan Antón Mellón: *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, pp. 89-115.
- GELLNER, ERNEST (1989): *Cultura, identidad y política: el nacionalismo y los nuevos cambios sociales*, Barcelona, Gedisa.
- JIMÉNEZ BLANCO, JOSÉ; GARCÍA FERRANDO, MANUEL; LÓPEZ-ARANGUREN, EDUARDO Y BELTRÁN VILLALVA, MIGUEL (1977): *La conciencia regional en España*, Madrid, CIS.
- LAITIN, DAVID D. (1996): «Resurgimientos nacionalistas y violencia», en *Sistema*, nº 132-133, pp. 193-230.
- LÓPEZ-ARANGUREN, EDUARDO (1995): «Las dimensiones de la conciencia nacional y regional», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 71-72, pp. 41-77.
- RANDALL, STEPHEN Y GIBBINS, ROGER (eds.) (1994): *Federalism and the New World Order*, Calgary, University of Calgary Press.
- ZIPPELIUS, REINHOLD (1999): *Teoría general del Estado*, México, Porrúa-UNAM.