



FEDERALISMO

El sistema de autonomías territoriales es uno de los elementos más significativos de la configuración de nuestro sistema político. Por primera vez en nuestra historia, hemos sido capaces de dar a luz un sistema de este tipo, y que haya perdurado casi medio siglo. Es, así, el elemento que más profundamente ha transformado nuestra realidad política, en perspectiva histórica.

El modelo de referencia para un sistema autonómico como el desarrollado durante estas décadas es el representado por los sistemas federales, con independencia del debate sobre si el nuestro constituye ya, o no, un sistema federal.

Los sistemas federales tienen una especial complejidad. Como afirmaba Alexis de Tocqueville, el federalismo descansa sobre una teoría compleja, que requiere una especial preparación de la ciudadanía, porque son las concepciones simples, aunque sean falsas, las que se apoderan más fácilmente del espíritu del pueblo. Es la dificultad a la que, a su juicio, se enfrenta la materialización práctica de la idea federal y la que hace tan necesario el fomento de una propia cultura federal; una cultura muy específica, que exige el reconocimiento de la diversidad y la integración como forma de garantizar la paz política. Una cultura que requiere aceptar la necesidad permanente de diálogo, negociación y cooperación; y asumir que el proceso político se despliega en un terreno de tensión y conflicto entre centro y periferia: lo que la profesora Erin Ryan ha acuñado como proceso de *soka-tira* (Tug of War).

A pesar del enorme logro de la vigencia temporal del sistema autonómico, comparativamente, ese casi medio siglo es un periodo muy corto, frente a robustos federalismos de larga tradición. Por eso es necesario mirar a otros países que han logrado garantizar de forma exitosa la paz política en sociedades profundamente complejas por la gran diversidad constitutiva que las caracteriza. Porque ese es el fin de la idea federal: garantizar la estabilidad política democrática en sociedades especialmente complejas, que exige un adecuado reconocimiento de la diversidad, alcanzando, al mismo tiempo, un nivel satisfactorio de integración que permita afrontar con eficacia los retos a los que tienen que hacer frentes esas sociedades.

Este dossier trata de contribuir a mostrar qué son los sistemas federales, qué podemos aprender de las mejores experiencias para tratar de encauzar adecuadamente los problemas que aquejan a nuestro sistema autonómico y dilucidar cómo afrontar los retos que la realidad nos plantea. Una cuestión que ya no solo afecta a la configuración interna de los Estados, sino a la que nos enfrentamos, igualmente, en esa experiencia excepcional que es la integración europea, en la que se plantea un dilema similar en torno a la integración necesaria para enfrentarse adecuadamente a los retos de la realidad y al nivel adecuado de reconocimiento de la diversidad. En el acierto en esa difícil ecuación se juega nuestro futuro.

JOHANNE POIRIER

Johanne Poirier, reconocida especialista en estudios de federalismo y sistemas federales, es, desde 2015, Catedrática (Full Professor) en la Universidad McGill (Montreal, Quebec, Canadá), como primera titular de la Cátedra Peter MacKell en Federalismo, universidad en la que, entre otras materias, enseña *Federalismo Comparado*. Entre 2004 y 2015 fue profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica).

«En el fondo, se necesitan interlocutores dispuestos a sentarse y discutir "lo que es tuyo" y "lo que es nuestro".»



Usted es una reconocida experta en estudios de federalismo y sistemas federales comparados. ¿Cuáles considera que son los objetivos fundamentales de un sistema federal y cuáles son los elementos clave para establecer un sistema federal sólido capaz de alcanzar con éxito dichos objetivos?

JOHANNE POIRIER. La idea central del federalismo es que las distintas comunidades políticas (provincias, regiones, comunidades, länder, cantones, etc.) deben gobernarse a sí mismas en los asuntos que son vitales para ellas, al tiempo que ponen en común su poder –o coordinan sus acciones– en los asuntos que son más eficaces (o más justos) cuando se gestionan de forma conjunta. Esto se resume en una ecuación: federalismo = «autogobierno» + «gobierno compartido». No se trata de un simple eslogan. Una federación exitosa es aquella en la que los componentes se comprometen a mantener un cierto equilibrio entre la autonomía de las partes, por un lado, y su interdependencia, por otro.

Dicho esto, el «éxito» de una federación concreta dependerá de los objetivos específicos que los «arquitectos» del sistema (y, con suerte, la ciudadanía) tuvieran en un primer momento. Un sistema federal no es un fin en sí mismo: los países optan por esa forma de estructura política y constitucional –que, hay que reconocerlo, es compleja– por diversas razones. ¿Es para dividir el poder y limitar el riesgo de una tiranía centralizada? ¿Es para dar cabida a la profunda diversidad cultural, lingüística, geográfica, religiosa, económica o nacional dentro de un mismo país? ¿Es para

gestionar grandes espacios o zonas geográficas y recursos muy diferentes? ¿Es para acercar el gobierno a la ciudadanía y profundizar así en la democracia? ¿Es para facilitar la innovación a nivel local, cuando las soluciones uniformes son más difíciles de obtener o menos respetuosas con las preferencias políticas divergentes? ¿Es para estructurar la solidaridad entre unidades que prefieren –o por alguna razón tienen que– convivir en la misma comunidad política? ¿Es una mezcla de todo ello?

Cada federación, y probablemente diferentes analistas, podrían dar respuestas distintas a estas preguntas. Y también diferentes valoraciones sobre cómo se han cumplido esos objetivos. Además, algunos de esos objetivos pueden entrar en conflicto. Por ejemplo, una fuerte autonomía regional puede entrar en conflicto con la igualdad de derechos sociales en toda la federación.

Entre los diferentes sistemas federales, refiriéndose a aquellos que han abordado de manera más adecuada los retos que plantean sus países, ¿qué destacaría como logros y qué como desafíos que no se han abordado satisfactoriamente? En otras palabras, ¿qué destacaría como buenas prácticas y qué como cuestiones que esperan una respuesta adecuada?

J. P. Destacaría tres elementos clave. El primero es el compromiso de compartir el poder. En teoría, un sistema federal puede existir en un contexto no democrático, incluso autoritario. Pero si las decisiones las

Alberto López Basaguren



toma un poder centralizado, que ocupa las instituciones de «autogobierno» y «gobierno conjunto» con sus afines, el propósito mismo del federalismo queda simplemente anulado. En resumen, el federalismo sin democracia es técnicamente posible, pero no cumplirá la promesa de «unidad y diversidad».

La segunda clave para un sistema federal «exitoso» es reconocer que la división del poder puede tener consecuencias tanto positivas como negativas en la gestión de la diversidad. Especialmente desde la década de 1970, la mayoría de los países han optado por soluciones federales para dar cabida a una profunda diversidad cultural, poner fin a los conflictos entre comunidades, etc. La garantía constitucional de autonomía en cuestiones como la cultura, la educación, el derecho de familia o la gestión de las relaciones entre el Estado y la religión a grupos distintos que pueden constituir una mayoría en algún territorio dentro de la federación parece una solución. Esto plantea dos problemas. El primero es que las fronteras rara vez se ajustan perfectamente a lo que podríamos llamar (por simplificar) diferencias «culturales». Así, una minoría se convierte en mayoría en «su» territorio. Esto puede generar el fenómeno de la «minoría dentro de la minoría»: grupos que no se sienten incluidos

en este nuevo grupo con poder. Para gestionar esta dificultad se requiere una combinación de instituciones federales y un compromiso firme con los derechos fundamentales y la protección de las minorías. El objetivo es evitar la tiranía de la mayoría, incluso a nivel «local».

El tercer elemento clave está relacionado con el anterior. En el contexto de los sistemas federales creados mayoritariamente para dar cabida a la diversidad cultural, los factores que refuerzan la autonomía se diseñan como herramientas de pacificación. Al fin y al cabo, la palabra «autonomía» proviene de los términos griegos «auto» (propio/uno mismo) + «nomos» (ley). Crear nuestras propias leyes. No estar (totalmente) gobernados por otros. Esta puede ser la clave del éxito. Sin embargo, a largo plazo, esta autonomía en áreas clave como la cultura, la educación y la comunicación puede acentuar divisiones significativas. Pero si se comparte un país, si se está en un «sistema» federal, se necesitan algunos elementos de conexión, algunos puentes. Es difícil debatir, llegar a acuerdos, compartir con otros grupos si no se los conoce, si no se puede leer lo que ellos leen, ni escuchar las noticias que ellos escuchan, ni saber lo que aprenden en la escuela. Por lo tanto, uno de los principales retos del sistema federal es respetar la autonomía y la diferencia y, al mismo tiempo, establecer lazos entre las entidades autónomas.

La necesidad de tender esos puentes –sin socavar la autonomía– es evidente en algunos países, como Etiopía o Bélgica, por ejemplo. Por alguna razón, a pesar de las diferencias lingüísticas, Suiza parece gestionar mejor ese reto. Esto podría explicarse en parte por el hecho de que el sistema lleva mucho más tiempo en funcionamiento. Y porque las instituciones (incluida la forma en que se constituye el Gobierno federal) obligan a los partidos a negociar constantemente entre sí.

Durante las primeras etapas de la COVID-19, se especuló ampliamente con que los países centralizados –y más aún los autoritarios (como China)– estaban mejor preparados para gestionar una crisis de esta magnitud que los sistemas federales, que se percibían como más complejos. Ahora que disponemos de suficiente información, ¿fue realmente así? ¿Cómo han respondido los sistemas federales más sólidos a la hora de gestionar una crisis tan extrema? ¿Han fracasado o han demostrado capacidad para gestionarla? • • •

«Uno de los principales retos del sistema federal es respetar la autonomía y la diferencia y, al mismo tiempo, establecer lazos entre las entidades autónomas. Por alguna razón, a pesar de las diferencias lingüísticas, Suiza parece gestionar mejor ese reto. Esto podría explicarse en parte por el hecho de que el sistema lleva mucho más tiempo en funcionamiento.»

«Quienes estudiamos el federalismo casi siempre incluimos a España en nuestra «cesta» de casos prácticos. En parte, esto se debe al fascinante proceso de descentralización asimétrica que tuvo lugar a finales de los años 70, junto con el retorno a la democracia. Por supuesto, la asimetría va y viene en España y sigue siendo controvertida.»

••• **J. P.** Mi impresión es que aún no hay una conclusión definitiva sobre esta cuestión. Había muchos factores en juego. Por supuesto, en cierto sentido, tener una única respuesta o medida aplicable en un país, en lugar de varias, es más fácil de entender por la gente. Y posiblemente más fácil de aplicar. Pero esto depende de la decisión en sí. El hecho de que algunos territorios autónomos pudieran tomar sus propias decisiones en Brasil o en los Estados Unidos probablemente fue algo positivo, dado el escepticismo y la renuencia a actuar de los gobiernos centrales de esos países. De otra manera, dada su enorme extensión, tener una «respuesta única» para todo Canadá también habría sido inadecuado. La pandemia no fue la misma al mismo tiempo en el oeste, el norte, el centro y el este. Contar con responsables de la toma de decisiones en diversas partes, que conocían mejor sus propias situaciones y podían adaptar (o inventar) respuestas a esas situaciones, fue, en algunos casos, algo positivo. Del mismo modo, la pandemia fue un verdadero campo de pruebas para la dimensión «laboratorio» del federalismo: diferentes unidades podían probar una medida (confinamiento, cierre de escuelas, cierre de restaurantes, mascarillas, etc.). Si parecía funcionar, otros podían imitarla. Dicho esto, la falta de coordinación, o simplemente la dificultad de la coordinación, se sintió profundamente en los sistemas federales. En la pequeña Bélgica hay ocho ministros de Sanidad. En realidad cooperaron, pero es difícil imaginar que esta fuera la forma más eficaz de responder a la emergencia.

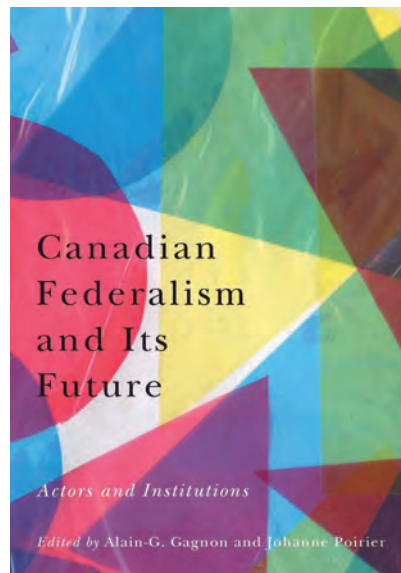
Las relaciones intergubernamentales (RIG) han cobrado cada vez más importancia en los sistemas federales actuales, en contraste con los enfoques clásicos (históricos) que ponían mayor énfasis en la configuración de un Senado representativo de los territorios, por ejemplo. En primer lugar, para el público no especializado, ¿cómo explicaríamos qué son las RIG?

J. P. De hecho, esta pregunta está estrechamente relacionada con la anterior. Ya he explicado anteriormente que el federalismo implica una combinación de «autogobierno» y «gobierno compartido». Las relaciones intergubernamentales forman parte de la dimensión del gobierno compartido. Cómo «trabajan juntos» quienes integran una federación. Por supuesto, una forma de compartir el gobierno es simplemente otorgar el poder sobre algunas cuestiones políticas a la autoridad central, que toma decisiones por el conjunto. Otra forma

muy común es contar con una segunda cámara –un Senado– que sea la «voz» de las unidades constitutivas en el proceso legislativo federal. Algunas funcionan bien: el ejemplo arquetípico es el Bundesrat alemán. Sin embargo, a pesar de que a menudo presentamos las segundas cámaras como elementos institucionales clave de cualquier sistema federal, en la mayoría de los casos, esas segundas cámaras no son particularmente eficaces, ya que se ven envueltas en la política partidista. «Actuar juntos» entonces toma otras formas, o formas adicionales.

Aquí es donde entran en juego las «relaciones intergubernamentales» (RIG). Pensemos en un paralelismo parcial con las relaciones internacionales: en un sistema federal, también existe una forma de diplomacia intrafederal. Esta puede tener lugar al «más alto» nivel, entre los jefes de los distintos ejecutivos. Con la participación del centro, o simplemente entre unidades (que pueden desarrollar posiciones negociadoras comunes en preparación para las discusiones con el centro, por ejemplo). Las RIG también tienen lugar a través de organismos formales e informales, intercambios burocráticos y el intercambio de información. O a través de innumerables acuerdos, que son formas de pacto entre los miembros de la federación (y que, en algunos casos, pueden compararse con los tratados internacionales). Estas son las «formas» que pueden adoptar las RIG. Pero, ¿qué hay del «contenido»?

Aquí, el abanico es muy amplio. En la mayoría de los sistemas federales actuales, casi ninguna cuestión



política escapa a la necesidad de algún tipo de coordinación. ¿El agua es «federal»? ¿Y los acueductos locales? ¿La inmigración es federal? ¿Y la integración de los recién llegados, su acceso a las escuelas y otros servicios? ¿Una carretera atraviesa varias unidades? ¿Cómo se garantiza su construcción y mantenimiento? ¿Necesita una persona asistencia sanitaria en otra parte del país? ¿Cómo se pagará si los hospitales son responsabilidad de diferentes unidades, etc.? Todas estas cuestiones requieren coordinación. A menudo, esto se lleva a cabo a través de mecanismos que forman parte de lo que yo denomino «derecho intergubernamental». Pero todo esto también forma parte de las relaciones intergubernamentales.

En segundo lugar, ¿por qué cree que las RIG son tan importantes en los sistemas federales actuales?

J. P. Las relaciones intergubernamentales están absolutamente presentes en la vida cotidiana de un sistema federal. A veces son difíciles de observar, ya que las negociaciones pueden tener lugar a puerta cerrada o simplemente no son lo suficientemente «atractivas» como para interesar a los medios de comunicación o al público. Pero son cruciales. En algunas federaciones, la política partidista desempeña el papel de las relaciones intergubernamentales: es ahí donde se alcanzan los compromisos. Por supuesto, esto tiene un alto coste cuando el centro y algunas unidades no están dirigidas por partidos afines. O cuando las unidades que podrían coordinar sus acciones no pueden hacerlo por motivos partidistas. En esos contextos, contar con instituciones muy estructuradas para que los socios federales dialoguen entre sí, puede crear una dinámica de comunicación que, a largo plazo, puede animar a personas que no están en el mismo lado de la barrera política a trabajar juntas. Pero esto, por supuesto, depende en gran medida del contexto.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos está poniendo de manifiesto que el tan alabado sistema de controles y contrapesos (checks-and-balances) está teniendo grandes dificultades para contener a un presidente que busca arrogarse un poder ilimitado. ¿Cree usted que el sistema federal, la división territorial del poder, puede ser un contrapeso a una presidencia con tales ambiciones?

J. P. Hasta cierto punto, sí. Puede ralentizar el proceso de decadencia democrática, cuando algunos estados (en su mayoría demócratas, por supuesto) se resisten, desafían, se dirigen a los tribunales y siguen su propio camino. No siempre ganan, por supuesto. Pero hay una

vía de resistencia. Por ahora, Washington puede abolir su Departamento de Educación, pero no puede imponer un plan de estudios a los estados. Lo que sí puede hacer, por supuesto, es recortar los fondos o amenazar con recortarlos a los estados a menos que cumplan con determinadas líneas de actuación. Se podría decir que es una forma de hacer indirectamente lo que no se puede hacer directamente. Aun así, hay cierto margen para renunciar al dinero, negociar e intentar hacer valer la autonomía. Obviamente, a los estados más grandes y ricos les resulta más fácil resistirse. En resumen, la autocracia es posible en un contexto federal. Pensemos de nuevo en Rusia. Pero llevar a una democracia en esa dirección, sin una revolución en toda regla, es más difícil. O al menos eso es lo que cabría esperar.

En España existe una controversia sobre si es ya un sistema federal. En este sentido, hay propuestas que abogan por una reforma federal, defendiendo una mayor federalización de la autonomía territorial. Por un lado, ¿cuál es su opinión sobre el lugar que ocupa España en el mundo de los países federales? Por otro lado, ¿qué cree que necesitaría España para ser un sistema federal eficiente, dadas sus específicas circunstancias?

J. P. Bueno, quienes estudiamos el federalismo casi siempre incluimos a España en nuestra «cesta» de casos prácticos. En parte, esto se debe al fascinante proceso de descentralización asimétrica que tuvo lugar a finales de los años 70, junto con el retorno a la democracia. Por supuesto, la asimetría va y viene en España y sigue siendo controvertida. Pero eso es en parte lo que la hace tan interesante. Personalmente, también me gusta estudiar España porque el sistema jurídico se ha tomado muy en serio la coordinación intergubernamental. Desde una perspectiva comparativa, es estimulante.

Prefiero no responder directamente a esta última pregunta. Simplemente no tengo suficientes conocimientos sobre la legislación y la política españolas como para ofrecer una opinión fundamentada. A un nivel muy general, volvería a la parte anterior de este debate: se necesitan instituciones para la autonomía (que deben estar protegidas por una constitución frente a la acción unilateral de otro orden). Y se necesitan diversos tipos de puentes: institucionales y «culturales» en el sentido amplio del término. En el fondo, se necesitan interlocutores dispuestos a sentarse y discutir «lo que es tuyo» y «lo que es nuestro», a pesar de las divisiones partidistas. Y que estén comprometidos con el diálogo, las negociaciones y los compromisos continuos. Una y otra vez. ¡Al igual que en una relación personal duradera! ▽

La idea federal en España

Jorge
Caglio
y Conde

Puede parecer extraño que en un país que muchos califican hoy de federal se haya tenido históricamente una actitud tan hostil hacia el federalismo.

En efecto, desde principios del siglo XIX, la idea federal ha sido en España un referente negativo, una opción que sistemáticamente se ha descartado, sin demasiado debate, por lo demás. Es lo que sucede ya entre 1810 y 1812, cuando los diputados gaditanos expresan su rechazo hacia una idea que representaba para ellos el germen de la división, el primer paso hacia la independencia, principalmente pensando en «las provincias de Ultramar».

Volveremos a encontrar esa asociación entre federalismo y fragmentación de la nación a partir de entonces una y otra vez. El liberalismo español argumentará así su rechazo del modelo estadounidense a mediados del siglo XIX. Durante el Sexenio Democrático (1868-1874) volverá a ocurrir, esta vez habiéndose presentado además una ventana de oportunidad en 1873. Y volverán a triunfar los enemigos del federalismo, pues los republicanos no alcanzarán siquiera a adoptar una Constitución federal. Casi sesenta años más tarde, en el inicio de la Segunda República, solo se mentará la idea para rechazarla (o asimilarla a lo que trataban de crear: un Estado descentralizado), como así ocurrirá de nuevo en 1978.

En esta historia, siempre a la contra de los federales españoles, pueden señalarse tres interpretaciones diferentes de la idea federal, todavía hoy vigentes: la que parece más fiel a la lógica inicial del federalismo en nuestra modernidad política, y otras dos, en una dirección en la que va ya diluyéndose en su adaptación al proyecto de nación español.

A) La federación como modelo de Estado a partir del cual crear (o no) una nación federal.

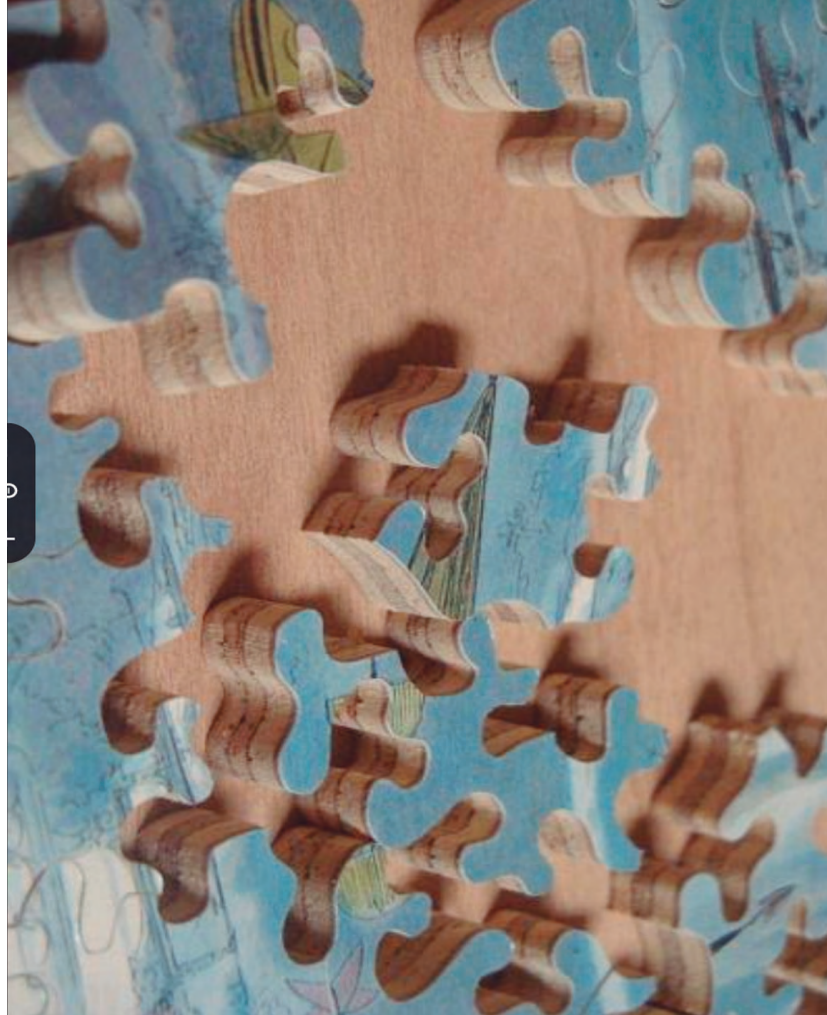
La historiografía ha sido muy injusta al relegar a un segundo o tercer plano a los pensadores del federalismo que más esfuerzos han hecho por ser coherentes con la idea federal, cuya primera y más genuina materialización la encontramos en la Constitución estadounidense de 1787.

Hablamos de federalistas entre los que sobresale, en la segunda mitad del siglo XIX, Valentí Almirall. Este intelectual catalán conocía muy bien las experiencias federales de su tiempo y ha dejado una obra escrita de indudable valor. Almirall piensa el federalismo para España a partir de una defensa del carácter nacional de los entes federados, lo cual habría de obligar a imaginar una federación no nacionalmente española (o no únicamente) en su momento de gestación. Todo lo cual no era impedimento para que dicha federación evolucionase por medio de los procedimientos federales establecidos constitucionalmente quizás hacia un proyecto de nación española.

Que esta idea de federación era perfectamente coherente con la idea federal lo muestra la propia experiencia estadounidense. No hay en esta, al revés de lo que con demasiada frecuencia se piensa, un proyecto nacional ya en su origen. O mayoritariamente nacional, si se prefiere. El matiz es importante, pues no tratamos de decir que en el proceso constituyente estadounidense no hubiera ya políticos defendiendo la idea de nación que por esas fechas empezaba a ser operativa políticamente. Lo que tratamos de decir es que ese sistema federal jamás habría sido el que fue si el proyecto hubiese sido crear una nación. Lo que allí se crea es una Unión de Estados (States), no un Estado-nación. Lo confirman los equilibrios que se buscan para salvaguardar la soberanía inicial de los Estados, empezando por el papel decisivo de estos en el procedimiento de enmienda constitucional, la existencia de un Senado (cámara de los Estados) tan fuerte, o el hecho de que la Constitución tuviese que ser ratificada por los Estados fundadores, como creadores del sistema.

El enfoque nacionalista del problema que se irá consolidando con el paso del tiempo hasta la actualidad hará perder de vista el interés de escritos federalistas como los de Almirall, un autor desconsiderado por los historiadores como un falso federal en razón de su catalanismo, lo que desde la perspectiva nacionalista española vendría a ser lo mismo que un separatista.

«La adaptación del federalismo a la lógica del Estado-nación en el último siglo y medio en política comparada ha hecho que su equiparación con la descentralización haya parecido cada vez más razonable para un gran número de observadores. Esta evolución de la idea federal acabará haciendo de ella un instrumento al servicio del proyecto de nación. Un aspecto que los analistas han descuidado al entender erróneamente que los federalistas no podían ser nacionalistas.»



B) Una federación pensada para la nación española.

Los federales españoles desde el siglo XIX van a defender muy mayoritariamente la idea federal como la especial forma política que debía adoptar la nación española. Esta última ejerce así una tutela rigurosa sobre la manera como el federalismo va a poder ser pensado. Ha de subrayarse, en efecto, que estamos en el siglo en el que los historiadores sitúan el inicio del proceso de nacionalización español, es decir, el momento en que el nacionalismo español lucha por construir la nación contra los representantes del Antiguo Régimen. Los federales no solo van a abrazar con entusiasmo la idea de nación, sino que tendrán por encima que responder al temible reproche que, como ya se ha visto, hacía del federalismo algo equivalente al independentismo, un peligro para la unidad nacional. Lo cual harán tratando de despejar las dudas que pudiesen existir sobre las intenciones antipatrióticas de su proyecto.

El que pasa por ser el mejor pensador del federalismo español, otro catalán, pero no catalanista en este caso, Francisco Pi y Margall, ilustra idealmente esta posición. Sus escritos muestran cómo la idea federal se encuentra en todo momento supeditada a la nacional. Esto se ve ya en sus repetidas afirmaciones sobre el carácter nacional del cuerpo político que se había de federar, lo cual llevaría a tener que considerar -a diferencia de la experiencia mencionada de los EEUU- que la nación española era algo previo al proceso constituyente de la federación. También se ve en sus intentos de adaptar la lógica federal dominante en el siglo XIX

(nacionalmente premoderna, podría decirse) a la nacional que domina en sus escritos, algo perceptible en el uso cosmético que hace por ejemplo del «pacto federal», pues no hay de él (como pacto constituyente entre cuerpos políticos soberanos) la menor huella en las soluciones que propone en su obra. Lo mismo podría decirse de los equilibrios de poder entre federación y entes federados, o con algunos de los procedimientos clave en un sistema federal.

Lo que acaba proponiendo Pi y Margall es, en el fondo, algo que se acaba pareciendo más a las federaciones nacionales, bastante o muy centralizadas, que en la historia se irán viendo poco a poco cada vez más. Un federalismo nacionalmente monista y con una clara tendencia centrípeta que hará, es cierto, que sus diferencias con el Estado descentralizado puedan acabar pareciendo poco importantes.

C) La federación como Estado-nación descentralizado.

La tercera posición encuentra sus primeros ensayos en la familia krausista española, a partir de los años 1850-1860. Los krausistas defenderán la autonomía de todos los organismos vivos en una sociedad o nación que es también pensada como un organismo. Su traducción jurídico-política será la de un Estado regional descentralizado.

La influencia del krausismo será sin duda importante en las décadas posteriores. Pero más aún lo serán la presencia y la presión de los movimientos regionalistas y nacionalistas organizados en Cataluña y el País Vasco en las tres primeras décadas del siglo XX. El Estado de la Segunda República solo será descentralizado a regañadientes, más porque no se podían ignorar las demandas de autogobierno existentes que por un especial apego de los republicanos españoles a la autonomía territorial. La misma historia se repetirá durante la Transición en los años 1970.

Como se ha dicho, la adaptación del federalismo a la lógica del Estado-nación en el último siglo y medio en política comparada ha hecho que su equiparación con la descentralización haya parecido cada vez más razonable para un gran número de observadores. De ahí que, en realidad, entre esta última posición y la anterior, la pimargalliana, haya materialmente más bien una diferencia de grado en lo relativo a la descentralización territorial del Estado, menor en la primera que en la segunda.

Esta evolución de la idea federal acabará haciendo de ella un instrumento al servicio del proyecto de nación. Un aspecto que los analistas han descuidado al entender erróneamente que los federalistas no podían ser nacionalistas. ▽

Jorge Cagiao y Conde, Nantes Université (CRINI)

Hitos y personalidades de la historia del Federalismo Vasco

Solemos situar el nacimiento del federalismo vasco el 23 de junio de 1869, fecha de la firma del Pacto Federal de Eibar entre representantes de las provincias vascas y Navarra, con la presencia de destacados personajes como Cosme Echevarrieta o Ricardo Becerro de Bengoa. Aquel pacto, firmado al hilo de otros que se produjeron en aquel momento en España (Tortosa, Córdoba, Valladolid y La Coruña) plasmaba la concepción del Estado que había elaborado Francisco Pi y Margall en sus escritos, destacando la obra *Las Nacionalidades*. Para Pi, el Estado se tenía que construir de abajo hacia arriba, desde lo local, provincial y regional hasta el poder central, en base, precisamente, a esos pactos federales.

La constitución federal non nata de 1873 recogería en parte esta doctrina pimargaliana, porque si bien declaraba la autonomía de los distintos Estados que componían la federación, entre ellos el de las provincias vascas, no se recogía el compromiso sinalagmático, es decir, no era una constitución federal pactista.

El fracaso de aquella I República en España y la discordia entre los propios republicanos lastraron al federalismo español. En el País Vasco hubo que esperar hasta final de siglo para encontrar una reunión de tinte federalista vasconavarro como la de 1869. El 27 de septiembre de 1896, los republicanos de las cuatro provincias se reunieron en Alsasua, presididos por uno de los firmantes del pacto federal de Eibar, Justo María Zabala, y con la asistencia del líder republicano nacional, Nicolás Salmerón, uno de los presidentes de la extinta I República. En aquella reunión se aprobó un programa político, constituido por 8 puntos, en el que además de llamar a la unión de todos los republicanos españoles y apostar por las vías legales para alcanzar el poder, se acordaba en el punto 3 la defensa «de la autonomía municipal y provincial y regional, que por lo menos salve a los fueros del país vasco-navarro», mientras que en el punto 4 se recomendaba la conveniencia de organizar una junta regional que agrupara a los delegados de las cuatro provincias. Es decir,

si no se hablaba explícitamente de federalismo, sí se hablaba de la necesidad de la descentralización de España ante el centralismo del sistema canovista de la Restauración, que ahogaba la iniciativa de municipios, provincias y regiones. De la misma forma, la intención de crear una organización supraprovincial vasconavarra, junto con la presencia de Justo María de Zavala, nos recuerdan inmediatamente al espíritu del Pacto Federal de Eibar.

Hubo que esperar casi otros 20 años para celebrar otra reunión similar. El 11 de febrero de 1914 se formalizó en Bilbao el nacimiento de la Federación Republicana Vasco-Navarra, en una reunión en la que se aprobaron las bases de dicha formación, que tenía como objetivo la consolidación de la República como forma de gobierno de la nación española y la formación de una Federación nacional de partidos republicanos autónomos como base de la unidad de acción de las fuerzas republicanas nacionales y la constitución del Partido Republicano español. El ideario de la Federación no era muy novedoso: libertad de conciencia, soberanía popular y autonomía individual, municipal, provincial y regional, aparte de hacer una mención a la recuperación de los fueros de cada una de las provincias modificándolos de acuerdo con la nueva época y sin que eso perjudicara a la unidad de la patria española. En julio de ese mismo año, los republicanos vasconavarros celebraron una Asamblea republicana en Tolosa con el objetivo de presentar oficialmente la Federación regional y exportar ese modelo al resto de España. En dicha asamblea se ratificaron y ampliaron las bases aprobadas en febrero y se trató de la manera de llevar a cabo la organización federativa de las demás regiones españolas. En este sentido, cada organización provincial se ocuparía de acercarse a un grupo de provincias para tratar que los partidos autónomos de cada provincia se federasen y se incorporasen posteriormente a una hipotética Unión federativa nacional. Huelga decir que la iniciativa vasca para extender el federalismo a otras provincias y regiones de España fue un fracaso.

Jon Penche González

«El federalismo vasco estuvo muy ligado a las reivindicaciones de la cultura política republicana. Aunque este federalismo muchas veces se identificaba con el logro de una autonomía, la demanda estuvo latente más allá del Sexenio Democrático. Más allá de la Guerra Civil, se agrupó en torno al Movimiento Federalista Vasco, que formaba parte de la Unión Europea de Federalistas.»



Reaparecería el federalismo vasco ya en la II República. Una República que cuando se proclamó no sabíamos cómo se iba a apellidar, si unitaria o federal, o integral como finalmente fue. En esta época aparecerían personajes, como Ramón de Madariaga, profundamente federalistas. Hijo de un concejal republicano federal de Bilbao y padre de otro concejal bilbaíno de ANV, Madariaga esbozó un anteproyecto de estatuto de autonomía vasconavarro, sobre el que se redactaría el proyecto de Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos, en el que se recogía la tradición federalista vasca. En él, Madariaga proponía un doble pacto federativo. Uno del Estado vasco autónomo con el Estado español («País Vasco...tiene derecho a constituirse y regirse por sí mismo como Estado Autónomo dentro de la totalidad del Estado español»), y otro interno entre los 4 territorios que conformaban el Estado vasco («se debe respetar la autonomía de las 4 provincias que lo integran, que cada una tendrá su estatuto»).

Es Madariaga un personaje desconocido para el gran público, a pesar de su trascendencia política en aquellos momentos. Sería el otro candidato a ser el primer lehendakari en 1936, y tendría un final trágico de su vida, cuando creyendo que no tendría represalias volvió de su exilio a Bizkaia en 1940. Denunciado al ser identificado por algún vecino, pasó por la cárcel, saliendo en arresto domiciliario. Visitando su casa, desvalijada e incautada, sufrió una apoplejía de la que no se recuperó.

La larga dictadura franquista hizo que las iniciativas federalistas vascas se dieran en el exilio. Así, la victo-

ria de los aliados en la II Guerra Mundial alentó la construcción de una nueva Europa. El Movimiento Federalista Vasco se creó en 1947 en París, apoyado por PNV, ANV, PSOE e Izquierda Republicana. La creación del MFV posibilitó a los representantes vascos participar en el órgano federalista más importante de Europa de la época, la Unión Europea de Federalistas (UEF), creada en 1946, donde el MFV entraría en 1948.

En este sentido, merece la pena citar a algunas personalidades federalistas vascas que tuvieron activi-

dad en la larga noche del franquismo. Una de ellas fue Gonzalo Nardiz, consejero de Agricultura del primer gobierno vasco por ANV. La propia ANV tenía en el federalismo y el europeísmo una de sus señas de identidad, aspirando a incorporar al País Vasco a una futura federación europea.

Nardiz presidió el Consejo Vasco por la Federación Europea tras su creación en 1951, y como tal participó como representante en el Consejo Federal Español y en otras reuniones, conferencias y congresos, como el famoso «Contubernio de Munich», hasta la época de la transición.

Como balance de esta apretada historia del federalismo vasco podemos concluir que, más allá del hito histórico del pacto federal de Eibar de 1869, el federalismo vasco estuvo muy ligado a las reivindicaciones de la cultura política republicana. Aunque este federalismo muchas veces se identificaba con el logro de una autonomía, la demanda estuvo latente más allá del Sexenio Democrático, en sendas reuniones de los republicanos vasconavarros durante la Restauración en Alsasua, Bilbao y Tolosa, o en el planteamiento de un estatuto vasco en la II República, por parte del republicano bilbaíno Ramón de Madariaga. Más allá de la Guerra Civil, el federalismo vasco se agrupó en torno al Movimiento Federalista Vasco, que formaba parte de la Unión Europea de Federalistas, donde destacó el papel de Gonzalo Nardiz, consejero del Gobierno Vasco por ANV. ▽

Jon Penche González

Investigador contratado de la Cátedra UNESCO de DD.HH. y Poderes Públicos de la EHU

Federalismo y Estado de bienestar. Los debates pendientes en España.

Eva
Sáenz Royo

1. La introducción del Estado de bienestar en estructuras federales.

Históricamente el federalismo es un resultado del pensamiento liberal y se concibe desde su origen, en la Constitución de EEUU de 1787, como un instrumento más de garantía de la libertad. El federalismo original, como hijo del liberalismo, concibe una separación entre Estado y sociedad que se refleja en las competencias que asume el centro. Así, las constituciones de EEUU de 1787, la canadiense de 1867 y la alemana de 1871 no otorgan al centro ningún tipo de competencias en el ámbito del bienestar social.

La incorporación del Estado del bienestar en estructuras federales encontrará inicialmente algunas dificultades. De ahí que la doctrina se planteara la compatibilidad del objetivo social del Estado y el principio de organización federal. En EEUU, autores como Harold Laski, en un sucinto pero denso ensayo de 1939 titulado «The Obsolescence of Federalism», señalaba que es precisamente la estructura federal el principal obstáculo para llevar a cabo desde el centro las reformas sociales y económicas necesarias para «establecer unos estándares mínimos en ámbitos como el educativo, sanitario o el seguro de desempleo. En la doctrina alemana, la relación entre el Estado Federal y el Estado de bienestar se describe como una relación en la que siempre uno de los elementos se ve debilitado.

En todo caso, históricamente dos fueron los efectos de la introducción del Estado de bienestar en estructuras federales: la desaparición de la clara separación de poderes entre la Federación y los estados miembros propia del federalismo más clásico (el llamado «federalismo dual»); y la centralización de competencias, cuya intensidad sería proporcional a la fortaleza del Estado de bienestar. A este respecto, el modelo estadounidense mostraría más resistencia a la centralización de competencias que el modelo alemán. Así, EEUU representa un Estado de bienestar débil, donde las políticas sociales están en manos de los estados

miembros y solo excepcionalmente el centro ha intervenido a través de su poder de gasto con programas como el Medicare y el Medicaid. En cambio, la fortaleza del Estado social alemán se tradujo en una fuerte centralización en pensiones, protección social y sanidad.

2. El Estado Autonómico frente al reto del Estado de bienestar: los debates pendientes.

En España se incorporó simultáneamente en nuestro texto constitucional la descentralización política y las estructuras del bienestar social. Además, siguiendo la tradición del continente europeo de un Estado de bienestar fuerte, y a diferencia del modelo americano, la Constitución de 1978 estableció una fuerte centralización en materia de pensiones, además de la necesidad de que los españoles gozáramos de una igualdad básica en prestación sanitaria y educativa otorgando para ello sendas competencias legislativas básicas al parlamento estatal. Es decir, los constituyentes establecieron las bases para una centralización mínima del Estado de bienestar: una obligación del parlamento y del gobierno central para garantizar unas prestaciones sociales mínimas y uniformes para todos los españoles. A partir de ahí, se preveía, salvo en el caso de las pensiones, que las Comunidades Autónomas desarrollarían y gestionarían el Estado de bienestar, suponiendo esta descentralización social una de las grandes novedades respecto a nuestra historia.

La descentralización que supuso la Constitución de 1978 en el ámbito del Estado de bienestar ha dado lugar a una serie de debates a lo largo de estos más de cuarenta y cinco años, muchos de los cuales han sido concluidos, pero muchos otros quedan todavía por resolver. Al margen de algunos debates específicos en determinados ámbitos competenciales, existe respecto a los cuatro grandes pilares del Estado de bienestar (pensiones, sanidad, educación y asistencia social) debates transversales y comunes que deberán ser despejados en los próximos años.

«Un debate crucial en los próximos años será el de la financiación del Estado de bienestar. Los principales déficits es el de la falta de transparencia: falta de transparencia en el cálculo del cupo y de la aportación económica del País Vasco y Navarra,... Los avances en la financiación transparente del Estado de bienestar deberían ser sustantivos en los próximos años..»

El ex ministro Montoro y el consejero Pedro Azpiazu en un encuentro sobre el Concierto Económico.



Patxi Corral

En primer lugar, el debate sobre la capacidad de mejora de las Comunidades Autónomas respecto a los mínimos fijados estatalmente en materia de bienestar. Después de ciertas ambigüedades jurisprudenciales, este debate ha quedado concluido gracias al reconocimiento legislativo específico de esa capacidad de mejora en ámbitos como las pensiones no contributivas, las prestaciones en dependencia, la renta mínima vital, las prestaciones sanitarias o las becas y ayudas al estudio. Queda por concluir el debate sobre posibilidad de mejora autonómica respecto a las pensiones contributivas o, a raíz de los últimos y polémicos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, respecto a los beneficiarios del Sistema Nacional de Salud o de la prestación farmacéutica. Una reforma constitucional que especificara esa capacidad de mejora autonómica evitaría las ambigüedades jurisprudenciales y los vaivenes legislativos presentes en estos más de cuarenta y cinco años de vigencia constitucional.

En segundo lugar, el debate sobre la gestión autonómica de prestaciones reconocidas por el Estado. No parece haber duda de la gestión autonómica cuando las prestaciones son servicios como el caso de los servicios sanitarios, educativos o los servicios de dependencia. Las dudas surgen sobre todo cuando las prestaciones son de carácter económico. La gestión descentralizada de las pensiones no contributivas está reconocida legalmente, aunque ha conllevado ciertos problemas de heterogeneidad en su aplicación.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido la posible gestión descentralizada de las pensiones contributivas, de las becas y ayudas estatales al estudio y de la renta mínima vital. En la práctica la gestión de estas prestaciones sigue siendo centralizada, con alguna excepción: está en proceso de negociación la gestión descentralizada de las pensiones en el País Vasco; se reconoce la gestión descentralizada de las becas estatales en País Vasco y Cataluña; y la gestión descentralizada de la renta mínima vital se reconoció desde el inicio en País Vasco y Navarra. Personalmente soy partidaria de la centralización de la gestión. Por una parte, por una cuestión de claridad, responsabilidad y rendición de cuentas ya que, si la prestación y su pago le corresponde a la Administración General del Estado, el ciudadano debe reconocerlo así yendo a «su ventanilla». En segundo lugar, por garantizar una aplicación homogénea ya que la experiencia práctica de la descentralización de la gestión de las pensiones no contributivas ha demostrado que, aunque haya regulación estatal, su aplicación puede ser heterogénea. Además, en un mundo en el que se pueden tramitar telemáticamente dichas prestaciones económicas resulta difícilmente justificable su gestión descentralizada.

En tercer lugar, un debate crucial en los próximos años será el de la financiación de nuestro Estado de bienestar. En este punto uno de los principales déficits es el de la falta de transparencia: falta de transparencia en el cálculo del cupo y de la aportación económica del País Vasco y Navarra; falta de transparencia respecto al sistema de financiación del resto de las Comunidades Autónomas, donde curiosamente se hace pagar a las mismas las prestaciones sanitarias previstas legalmente por el Estado; falta de transparencia respecto a la contabilidad presupuestaria autonómica, ya que hoy es imposible conocer la utilización que hace cada Comunidad Autónoma de su autonomía tributaria para mejorar las prestaciones sociales, especialmente en el ámbito educativo y sanitario. Los avances en la financiación transparente del Estado de bienestar deberían ser sustantivos en los próximos años. ▽

En tercer lugar, un debate crucial en los próximos años será el de la financiación de nuestro Estado de bienestar. En este punto uno de los principales déficits es el de la falta de transparencia: falta de transparencia en el cálculo del cupo y de la aportación económica del País Vasco y Navarra; falta de transparencia respecto al sistema de financiación del resto de las Comunidades Autónomas, donde curiosamente se hace pagar a las mismas las prestaciones sanitarias previstas legalmente por el Estado; falta de transparencia respecto a la contabilidad presupuestaria autonómica, ya que hoy es imposible conocer la utilización que hace cada Comunidad Autónoma de su autonomía tributaria para mejorar las prestaciones sociales, especialmente en el ámbito educativo y sanitario. Los avances en la financiación transparente del Estado de bienestar deberían ser sustantivos en los próximos años. ▽

Eva Sáenz Royo. Profesora de Derecho Constitucional, Universidad de Zaragoza



Reto y necesidad de la profundización federal de la UE

CONTEXTO. La Unión Europea afronta en la actualidad un momento decisivo que obliga a reflexionar sobre la necesidad de una profundización federal que dote al proyecto europeo de coherencia, eficacia y legitimidad democrática. Tras décadas de avances graduales, las crisis del primer cuarto del siglo XXI han demostrado que el método intergubernamental es insuficiente para responder a los desafíos de un mundo marcado por la rivalidad geopolítica, la presión sobre el multilateralismo y la acelerada transición tecnológica y energética. La UE ha sido capaz de reaccionar ante los acontecimientos, pero no de anticiparlos ni de actuar con continuidad. Esta falta de previsión estratégica no responde a una carencia de talento político ni de capacidad económica, sino a un diseño institucional incompleto, que dispersa responsabilidades, frena la toma de decisiones, y limita la participación parlamentaria y ciudadana.

Los retos que afronta la Unión –seguridad, energía, cambio climático, migraciones, competitividad, defensa de la democracia– requieren instrumentos que ningún Estado miembro puede proporcionar por separado. Sin embargo, la arquitectura actual sigue concediendo la última palabra en ámbitos esenciales a la regla de unanimidad, lo que origina bloqueos, vetos y negociaciones interminables que, en la práctica, otorga a actores externos una ventaja estructural. La profundización federal no pretende suprimir la soberanía nacional, sino transformarla en una soberanía compartida más eficaz y democrática, capaz de proteger los intereses

de los ciudadanos europeos en un mundo que podría articularse sobre la base de esferas imperiales de influencia estadounidense, rusa, y china, y que en todo caso no perdona la fragmentación.

LA VOCACIÓN FEDERAL DE LA UE. La UE nace como un proyecto de vocación federal, como atestigua la Declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950. Monnet, antiguo alto funcionario de la fallida Sociedad de Naciones, ideó un nuevo tipo de organización política que superaba el paradigma de las organizaciones internacionales intergubernamentales donde no se pone en común la soberanía. Entendemos por intergubernamental el método de toma de decisiones en el que solo intervienen los ejecutivos, y que queda sometido, generalmente, a la regla de la unanimidad.

En consecuencia, el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero crea no solo un ejecutivo transnacional (la Alta Autoridad), sino también una asamblea parlamentaria con capacidad de aprobar el presupuesto, y un Tribunal de Justicia, cuyas sentencias son de obligado cumplimiento, lo que muestra que se trata de una organización internacional radicalmente distinta a las conocidas.

Dicho esto, la UE contiene fuertes elementos intergubernamentales que se han ido, por lo general, matizando con el tiempo. El Tratado de Lisboa de 2007 fue clave, al generalizar la codecisión legislativa entre Parlamento y Consejo, y al ampliar las materias sometidas a la regla de la mayoría cualificada.

«Los retos que afronta la Unión –seguridad, energía, cambio climático, migraciones, competitividad, defensa de la democracia– requieren instrumentos que ningún Estado miembro puede proporcionar por separado. Sin embargo, la arquitectura actual sigue concediendo la última palabra en ámbitos esenciales a la regla de unanimidad, lo que origina bloqueos, vetos y negociaciones interminables...»

**Domènec
Ruiz Devesa**

Como elementos intergubernamentales destacan la reserva legislativa de determinadas materias clave al Consejo, como la fiscalidad, los ingresos de la UE, y la deuda, o la regla de la unanimidad en política exterior, el presupuesto multianual, y los impuestos. A lo que hay que sumar un desborde competencial por la vía de hecho del Consejo Europeo a raíz de la crisis financiera, y una cultura westfaliana en el Consejo, que lleva a trabajar de acuerdo con la regla de la unanimidad incluso cuando no está previsto en los Tratados. Todo ello configura un sistema de primacía de los gobiernos estatales en el sistema de poder europeo, más cercano a un modelo confederal que federal, y que supone que la UE está todavía muy lejos de la visión fijada como objetivo final en la Declaración del 9 de mayo.

Avanzar en la federalización de la UE es fundamental para garantizar una toma de decisiones ágil y democrática, particularmente en asuntos tan sensibles como el apoyo a Ucrania, que es vital para la seguridad europea, o el Marco Financiero Plurianual para el período 2028-2034. La ausencia de un marco federal ha mostrado sus límites en la acción exterior, con la paralización por Hungría de la entrega de armamentos por la UE a Ucrania. La situación en Gaza expone hasta qué punto la inacción del Consejo puede socavar la credibilidad internacional de la Unión. Si la UE quiere actuar como un actor global, no puede depender de la voluntad caprichosa de cada gobierno nacional, sino de principios jurídicos vinculantes y mecanismos de responsabilidad plenamente europeos.

Lo mismo sucede con la capacidad presupuestaria. La transición ecológica, la digitalización, la política industrial o las grandes infraestructuras requieren inversiones sostenidas que superan con mucho el actual presupuesto de tan solo un 1 por ciento del PIB europeo. La creación de un verdadero presupuesto federal, financiado por verdaderos recursos propios y la capacidad de emitir deuda común cuando sea necesario, es una condición imprescindible para competir con economías del tamaño de Estados Unidos o China. No se puede hablar de autonomía estratégica si la financiación europea depende siempre de negociaciones que buscan satisfacer el «juste retour» y no el interés general, y donde los veintisiete tienen un derecho de veto.

La extensión del procedimiento legislativo al Parlamento y la superación de la unanimidad en el Consejo pueden realizarse a tratado constante, mediante decisión unánime del Consejo Europeo, lo que es altamente improbable. Más prometedora es la vía de la reforma de los Tratados, como propuso el Parlamento Europeo en noviembre de 2023, y cuya activación solo requiere la mayoría simple en el

Consejo Europeo, requiriéndose la unanimidad y las ratificaciones nacionales al final del procedimiento. En el contexto de una reforma general, es posible acordar arbitrajes y contrapartidas en distintos campos que permitan contentar a los que se resisten a perder el derecho de veto.

EL NECESARIO CARÁCTER GEOPOLÍTICO DE LA UE.

En diversos escritos he subrayado que, pese a la proliferación de iniciativas –fuerza de reacción rápida, instrumentos industriales, misiones específicas, fondos temporales–, la UE sigue careciendo de una visión verdaderamente común en materia de defensa. Por ahora, la Comisión y los Estados solo ven la defensa europea como un proyecto industrial y no estratégico ni operativo. El artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea prevé ya la posibilidad de establecer una defensa común. Es, por tanto, un mandato normativo que los Estados miembros aún no han querido activar. Mientras este paso no se dé, seguiremos acumulando propuestas parciales que generan más confusión que integración. Debemos superar el paradigma de «más proyectos» y pasar al de «más coherencia», dotándonos de un Sistema de Defensa Europeo integrado y no dependiente ni de la OTAN ni de los EEUU. Debe incluir un cuartel general, una cadena de mando, una doctrina común, y una planificación colectiva de la defensa territorial. En ausencia de una decisión unánime del Consejo Europeo, la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) constituye el mecanismo más idóneo para iniciar una convergencia federal en materia de defensa, articulado en torno a un grupo de vanguardia, como en su día sucedió con el euro o Schengen.

ELECCIONES EUROPEAS... VERDADERAMENTE EUROPEAS.

La UE necesita también reforzar su legitimidad democrática y construir un espacio político verdaderamente europeo. Las elecciones al Parlamento Europeo siguen estructurándose en clave nacional, lo que dificulta que emerjan debates paneuropeos y reduce la visibilidad de los candidatos a la presidencia de la Comisión. La creación de listas transnacionales podría generar una campaña electoral en torno al futuro de Europa y dar visibilidad a los partidos políticos europeos.

CONCLUSIÓN. Federalizar no es renunciar a la diversidad europea; es protegerla. No es diluir los Estados, sino fortalecer a los ciudadanos. La profundización federal es, en definitiva, el único camino para que Europa siga siendo relevante en el siglo XXI. ▼

Domènec Ruiz Devesa. Presidente de la Unión de los Federalistas Europeos. Eurodiputado 2019-2024. Investigador Sénior del CIDOB

Alberto López Basaguren

Integrar un país con distintas lenguas es uno de los retos más importantes a los que se ha enfrentado la puesta en práctica de la idea federal. El resultado es lo que podemos denominar «Federaciones multilingües», en las que se trata de garantizar la paz lingüística como condición indispensable de la paz política.

En el mundo hay numerosos sistemas federales plurilingües (véanse los trabajos del *Forum of Federations*: <https://www.forumfed.org/topic/language-policy/>). Pero son Suiza, Canadá y, más tardíamente, Bélgica, los sistemas de referencia, por la profundidad, solidez y amplitud de su reconocimiento de la pluralidad lingüística, que les ha permitido, con una prolongada vigencia temporal, garantizar la estabilidad democrática en sociedades en las que la ausencia de la homogeneidad lingüístico-cultural dificultaba la integración.

REALIDAD SOCIO-LINGÜÍSTICA Y RÉGIMEN PLURILINGÜE. La primera característica que hay que destacar de estas Federaciones es la plena adecuación entre régimen plurilingüe y realidad socio-lingüística. De forma muy mayoritaria, los grupos lingüísticos que integran el país en estas Federaciones están asentados de forma territorialmente concentrada. Como consecuencia, en la mayoría de los casos en cada zona territorial solo existe una lengua oficial, no siempre la misma. Así, en Canadá, en nueve Provincias el inglés es la única lengua oficial –en ocasiones, de facto– y en una es el francés, mientras que en los 3 Territorios –dependientes del Gobierno federal– las dos lenguas son oficiales, además de distintas lenguas de las Primeras Naciones. En Suiza, en diecinueve Cantones la lengua oficial es el alemán, en cuatro lo es el francés, y en uno el italiano. En Bélgica, en una Región el neerlandés (flamenco) es la lengua oficial y en otra el francés; finalmente, en unos pocos municipios la lengua oficial es el alemán.

Esta predilección por el establecimiento de una sola lengua oficial (principio de territorialidad) llega al extremo de que, cuando la frontera lingüística se sitúa dentro de un mismo territorio constitutivo de la Federación, la lengua oficial se establece, incluso, a nivel municipal, como ocurre en los Cantones multilingües suizos –tres bilingües; uno trilingüe–, de acuerdo a cada realidad lingüística, con lo que dos municipios vecinos pueden tener distinta lengua oficial.

Las zonas de frontera lingüística no siempre hacen posible –o se considera inadecuada– una solución similar, por lo que, aunque de forma excepcional, existen territo-

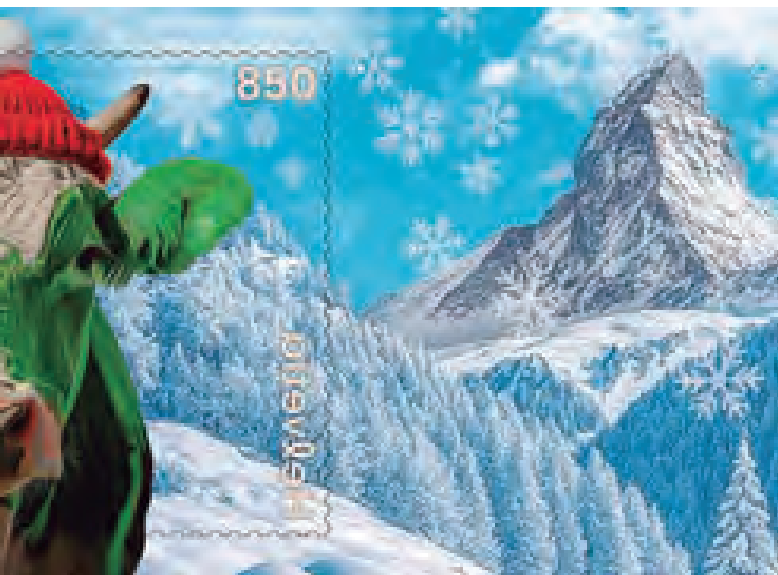
Federaciones multilingües:



rios en los que varias lenguas son oficiales de forma simultánea –bilingüismo oficial–. Es lo que ocurre en la Provincia de Nuevo Brunswick y en los tres Territorios (Canadá), en la Región Bruselas-Capital (Bélgica) y en la ciudad de Biel/Bienne (Suiza) –a la que hay que sumar las ciudades bilingües de facto Friburgo y Murten/Morat (Cantón de Friburgo) y Sierre/Siders (Cantón de Valais)–, así como los municipios bilingües (alemán/romanche) del Cantón de los Grisones.

Junto a ellas, hay situaciones de grupos lingüísticos minoritarios que, a pesar de estar situados en territorios con una sola lengua oficial, tienen derechos de minoría protegidos legalmente. Es el caso de la minoría anglófona en Quebec que, cuando reúne determinadas condiciones, no es un régimen de libre opción para cualquier persona, tiene garantizados por la Constitución algunos derechos, especialmente en el ámbito educativo; e, igualmente, de las minorías francófonas en las demás Provincias de Canadá, cuando constituyen un grupo numéricamente relevante. Lo mismo ocurre en Bélgica, en donde algunos municipios de cada uno de los territorios con una sola lengua oficial tienen «facilidades lingüísticas»: especialmente municipios en la periferia de Bruselas pertenecientes a la Región de Flandes, a favor del francés; unos pocos municipios de la Región Valonia, a favor del neerlandés; un par de municipios de esta

un modelo de convivencia.



misma Región, a favor del alemán; y los municipios de lengua alemana, a favor del francés.

Así, las Federaciones multilingües están integradas, salvo excepción, por territorios monolingües en los que la mayoría de sus habitantes –salvo determinadas élites– solo conocen la lengua del territorio. Carecen, por tanto, de una lengua franca, hablada o, cuando menos, conocida de forma general por la población del país. Esta situación se resuelve con la declaración de todas las lenguas (autóctonas) del país como lenguas oficiales de la Federación, es decir, de las instituciones comunes del país; y lo mismo ocurre en los territorios bilingües integrados por distintos territorios monolingües –como los Cantones suizos–. Lo que tiene algún efecto paradójico: la persona perteneciente a un grupo lingüístico cuya lengua no es oficial en el territorio en el que reside, pero sí en la Federación, no podrá utilizar su lengua ante los poderes públicos de ese territorio –ni tendrá disponible un sistema de enseñanza en esa lengua, por ejemplo–, pero podrá utilizarla ante los poderes públicos de la Federación; situación que también se produce en los Cantones multilingües suizos.

SEPARATISMO LINGÜÍSTICO. La Federaciones multilingües, sin excepción, han establecido sistemas de lo que podemos considerar «separatismo lingüístico»: a cada grupo lingüístico se le garantiza que pueda vivir en su lengua entre quienes

integran el mismo, con un sistema educativo y con medios de comunicación en esa lengua, garantizando su reproducción como tal grupo lingüístico. Es el principio de libertad lingüística, siempre que la lengua a cuyo grupo pertenece la persona tenga el carácter de lengua oficial en el ámbito de que se trate.

Esta configuración ha planteado, tradicionalmente, un problema de comunicación entre grupos lingüísticos, por una parte, y problemas respecto a la integración «nacional». Para afrontar este problema, se suele optar por la enseñanza de otra lengua nacional como primera lengua extranjera en el sistema educativo obligatorio a partir de la enseñanza primaria. Es lo que ocurre, de forma asentada, en las tres comunidades lingüísticas de Bélgica. En Suiza, dónde este tema es objeto de significativa preocupación, se pretende el mismo objetivo a partir de un Convenio intercantonal –Concordat HarmoS (2006)–, que entró en vigor en 2009, pero del que se están desvinculando distintos Cantones de lengua alemana, que retrasan la introducción del aprendizaje de otra lengua nacional, como lengua extranjera, a la educación secundaria, estableciendo el inglés, desde primaria, como primera lengua extranjera. El Gobierno de la Confederación está pensando en imponer obligatoriamente que la primera lengua extranjera sea otra lengua nacional y no el inglés, lo que en la tradición suiza representaría, entre otras cosas, una significativa ruptura de la distribución tradicional de competencias en el ámbito de la enseñanza.

Se puede concluir que las Federaciones multilingües ponen de manifiesto una serie de principios dirigidos a garantizar la paz lingüística en términos democráticos: adecuación entre régimen plurilingüe y realidad lingüística, como fundamento; proteger a los distintos grupos lingüísticos, de acuerdo a esa realidad, garantizándoles la capacidad de vivir en su lengua y reproducirse como tal grupo, de forma separada a los demás grupos lingüísticos, como objetivo; la libertad de opción lingüística entre lenguas que tengan carácter oficial, como marco; finalmente, el respeto a la identidad de cada grupo en relación a las medidas coercitivas que se pueden establecer para facilitar la intercomunicación entre grupos lingüísticos, como límite. La imposición de medidas obligatorias de aprendizaje de otra lengua oficial se debe limitar, en su caso, a su inclusión como lengua «extranjera» en la enseñanza obligatoria; traspasar ese límite es considerado contrario a la libertad de lengua y al igual reconocimiento de los grupos lingüísticos. ▽

Alberto López Basaguren
Catedrático de Derecho Constitucional. UPV/EHU

Algunas enseñanzas del federalismo canadiense útiles para España

Francisco Javier
Romero Caro

El sistema federal canadiense, a pesar de ser uno de los modelos federales clásicos, no había sido un modelo que hubiera despertado gran interés en España con anterioridad a la crisis secesionista en Quebec, la cual alcanzará su punto álgido en el referéndum de 1995 en el que la opción soberanista se quedó a menos de 50.000 votos de la victoria (50.58% contra 49.42%). La gestión de dicho escenario por parte de las instituciones federales ya sea mediante el dictamen consultivo del Tribunal Supremo que esboza un marco jurídico con el que dar respuesta a una demanda de secesión por parte de una provincia, o a través de la aprobación de la célebre Ley de Claridad, han resultado en un renovado interés por el modelo federal de Canadá. Sin embargo, este repentino interés por el caso canadiense en lo relativo a la secesión y su posible importación a España ha desembocado, tanto entre los partidarios como los detractores de la secesión, en lecturas sesgadas e incompletas de lo acaecido en dicho país, hasta el extremo que algunas fuerzas han construido su propio «relato canadiense», omitiendo u obviando algunas lecciones sumamente importantes que, a pesar de la creencia generalizada, favorecen más a la causa federalista que a las fuerzas soberanistas.

En cualquier caso, el federalismo canadiense gracias a su flexibilidad y capacidad de adaptación se ha convertido en un modelo hasta ahora aparentemente exitoso de reacción ante una crisis secesionista. De dicha experiencia se pueden extraer algunas enseñanzas que, salvas las distancias, pueden ser de interés para España.

Capacidad de afrontar las crisis desde el marco jurídico, respetando los principios del Estado de Derecho.

La respuesta a la crisis secesionista a través de una interpretación constitucional realizada por el Tribunal Supremo en el Dictamen sobre la secesión de Quebec es seguramente la característica más conocida del modelo canadiense. El silencio de la Constitución en lo referente a la secesión y la inexistencia de una cláusula que declare la indivisibilidad del territorio permitieron al TS realizar una construcción jurídica en la que, de la interacción de una serie de principios estructurales (el federalismo, la democracia, el cons-

titucionalismo y el imperio de la ley y la protección de las minorías), se deriva un deber de negociar de buena fe la cuestión de la secesión. Esta interpretación supuso un cambio de paradigma con respecto al tradicional del federalismo estadounidense, que negaba cualquier posibilidad de la misma al concebir la unión federal como perpetua e indisoluble. Por lo tanto, en el caso de concurrir la voluntad decidida de la población de una provincia, expresada a través de una mayoría clara –en sentido cualitativo– al respecto de una pregunta clara sobre la secesión, de dejar de formar parte de Canadá, los actores políticos estarán obligados a negociar de buena fe sobre la posibilidad de reformar la Constitución para afrontar políticamente dicha voluntad de secesión. Esta construcción convierte al sistema constitucional canadiense en dúctil, aumentando su flexibilidad y dotándolo de una herramienta con la que responder, desde el derecho interno, a una crisis constitucional causada por la amenaza de secesión de una provincia, evitando la ruptura del sistema federal.

Flexibilidad en el acomodo de la diversidad.

Un segundo factor que caracteriza el modelo canadiense es la voluntad política de dar respuesta a las demandas de acomodo provenientes de Quebec en virtud de sus características distintivas sin que ello suponga un menoscabo de la igualdad. Así, se han producido avances en diferentes campos sin necesidad de recurrir a reformas constitucionales, procesos que habían tensionado enormemente la federación en el pasado y que acabaron condenados al fracaso. Ello ha permitido concluir acuerdos políticos a través de los que articular vías para la participación de Quebec en la UNESCO, la promoción y protección del francés en todos los ámbitos de la vida pública, el reconocimiento de la nación québécoise por parte de la Cámara de los Comunes o la participación de Quebec en el proceso de selección y nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo. Estas medidas han sido posibles, con algunos episodios de tensión, gracias a la cooperación leal entre el gobierno federal y Quebec, la cual ha seguido viva incluso durante aquellos momentos en los que la tensión entre ambos ha sido más elevada.

«Quebec ha impulsado el diálogo horizontal entre provincias con el objetivo de garantizar el respeto de la autonomía provincial, consolidando un modelo federal asimétrico que permita a Quebec desarrollar y proteger sus características distintivas. Este impulso ha permitido a los gobiernos provinciales ganar peso y convertirse en actores relevantes a la hora de condicionar la voluntad federal.»



El diálogo intergubernamental y a lealtad federal como claves de bóveda del sistema.

Las dificultades para reformar la Constitución y la incapacidad del Senado para actuar como cámara de representación territorial han espolado el desarrollo de un importante sistema de relaciones intergubernamentales a través del que canalizar las tensiones entre centro y periferia. La cooperación intergubernamental se ha mostrado clave para alumbrar acuerdos a través de los que modernizar y mejorar el funcionamiento del sistema federal. La cooperación entre el gobierno federal y los ejecutivos provinciales ha posibilitado introducir un mayor grado de asimetría en el sistema federal canadiense, dando respuesta a las diferentes necesidades provinciales. Estas asimetrías han permitido otorgar un tratamiento diferenciado a Quebec en áreas como inmigración, sanidad, asistencia social o relaciones internacionales, contribuyendo a su acomodo en la federación y reduciendo la tensión secesionista. Por su parte, Quebec ha impulsado el diálogo horizontal entre provincias con el objetivo de garantizar el respeto de la autonomía provincial, consolidando un modelo federal asimétrico que permita a Quebec desarrollar y proteger sus características distintivas. Este impulso ha permitido a los gobiernos provinciales ganar peso y convertirse en actores relevantes a la hora de condicionar la voluntad federal. Quizá la mayor lección para el caso español en este

ámbito es el alto grado de lealtad que caracteriza el sistema y la aceptación mutua del diálogo intergubernamental como mecanismo de solución de conflictos. Como muestra, incluso durante el apogeo de la crisis secesionista, el primer ministro de Quebec nunca se ausentó de una cumbre con el gobierno federal, a diferencia de en España donde algunos presidentes autonómicos hacen gala del boicot como forma de entender la política.

La importancia de garantizar la solidaridad interterritorial

La solidaridad interterritorial es otro de los pilares del federalismo canadiense, siendo la cohesión territorial un valor que guió la

creación de Canadá como una federación que abarca del Atlántico al Pacífico. La finalidad del programa de nivelación es garantizar que las provincias dispongan de suficientes recursos financieros que les permitan ofrecer servicios públicos comparables a niveles similares de impuestos. Estas transferencias por parte del gobierno federal pretenden evitar que las disparidades fiscales entre provincias sean de tal magnitud que penalicen a los ciudadanos con unos servicios públicos inferiores según su lugar de residencia. A través de dicho programa se pretende cultivar una idea de fraternidad y solidaridad que promueva la integración y la unidad nacional, visibilizando los beneficios de la pertenencia a un proyecto común de país. Pese a todo, el funcionamiento del sistema no está exento de tensiones, sirviendo de acicate para el surgimiento de nuevos nacionalismos como es el caso de la provincia de Alberta.

Estas lecciones, leídas con la debida cautela que toda migración de ideas requiere, pueden servir de utilidad para España a la hora de abordar reformas de nuestro modelo de autonomía territorial con las que dotar de flexibilidad al sistema constitucional en búsqueda de un correcto acomodo de las diferentes sensibilidades territoriales que coexisten en España.

Francisco Javier Romero Caro. Senior Researcher, Institute for Comparative Federalism - Eurac Research

Enseñanzas federales alemanas para el Estado autonómico español

Transcurridos 47 años desde la aprobación de la Constitución, y la subsiguiente puesta en marcha del Estado Autonómico, resulta acuciante, y así ha venido siendo reclamado por voces muy autorizadas desde hace tiempo, la necesidad de acometer una reforma constitucional, con la que, entre otras cosas, se trate de poner remedio a algunas de las insuficiencias, deficiencias o disfunciones que se han ido manifestando a lo largo del tiempo en relación con la propia organización y funcionamiento de aquel, ya sea en el terreno competencial, institucional o financiero. Como es lógico, esa reforma constitucional requiere de unos consensos políticos que hoy parecen muy lejanos. No obstante, ello no puede servir de excusa para no cumplir con nuestra «obligación» de realizar propuestas que puedan coadyuvar a la búsqueda de las mejores soluciones o alternativas. Para ello, la mirada a lo que sucede en nuestro entorno suele resultar muy provechosa, aun siendo conscientes de que cada Estado es único, como «hijo» que es de su propia historia. No se trata, por tanto, de buscar modelos que importar, sino de algo mucho más modesto: identificar problemas concretos de nuestro Estado y buscar alternativas igualmente concretas que hayan funcionado en otros Estados y que puedan ser de utilidad en el nuestro, una vez realizadas las adaptaciones necesarias. A este respecto, el referente alemán no se puede perder de vista, siquiera sea por la influencia tan relevante que su Ley Fundamental ha tenido en el constitucionalismo europeo.

Aunque sea de manera muy sucinta, veremos a continuación algunas enseñanzas que podemos extraer del federalismo alemán actual, tal y como fue configurado en sus inicios, con la aprobación en 1949 de la Ley Fundamental de Bonn, tras el horror del régimen nacional-socialista y su terrible epígono, la II Guerra Mundial, atendiendo también a las transformaciones que ha ido experimentando durante estos 75 años largos de vigencia, durante los cuales aquella, su Constitución, ha sido reformada en 69 ocasiones, muchas

de ellas en relación con aspectos relacionados con la organización territorial, y sin olvidar el importante impacto que tuvo, a este respecto, la reunificación de «las dos Alemanias», a partir de 1989.

Si nos fijamos en el aspecto competencial, tal vez, la principal enseñanza que podamos extraer del federalismo alemán apunte a la conveniencia de que las competencias del Estado central o Federación vengán definidas, con tanta precisión como sea posible, y en términos de exclusividad, en la propia Constitución federal, quedando reservadas a los Estados miembros o Länder las restantes competencias, pues de ese modo se conseguirá, si no evitar, sí, al menos, mitigar la conflictividad competencial que se deriva del hecho de dividir una misma facultad, la legislativa, entre los dos niveles de gobierno. Eso es lo que sucedía en Alemania con la llamada legislación marco, suprimida en la reforma constitucional de 2006; y eso es lo que sucede en el Estado autonómico español con la técnica «legislación básica estatal – legislación autonómica de desarrollo», que, a mi juicio, habría de ser igualmente suprimida como técnica de distribución competencial. Y es que, en efecto, solo a través de un reparto claro de las competencias en sede constitucional se podrán reducir los conflictos que se vienen produciendo desde el comienzo mismo del Estado autonómico. Unos conflictos que, por lo general, tiene que resolver el Tribunal Constitucional, lo que, más allá de las tensiones políticas que ello genera, sitúa, muchas veces, a este órgano ante una delicada posición institucional como árbitro del reparto del poder público. Otra ventaja asociada a esa clarificación competencial, que no se puede en absoluto despreciar, es la que tiene que ver con la facilidad que

Antonio
Arroyo Gil



«Un Estado descentralizado, como lo es el Estado federal alemán, pero también el Estado autonómico español, requiere el respeto a las reglas jurídicas que delimitan el campo de juego de las relaciones competenciales, cooperativas o financieras entre todos los niveles de gobierno que lo integran y también una lealtad recíproca.»



la misma ofrece a los ciudadanos para que puedan identificar con mayor precisión al responsable del ejercicio (o falta de ejercicio) de la competencia de que en cada caso se trate, pudiendo así premiarle o castigarle políticamente, sobre todo, cuando llegue el crítico momento electoral.

Por otro lado, y directamente relacionado con lo anterior, podemos comprobar que en la República Federal de Alemania, a diferencia de lo que sucede en el Estado autonómico español, los instrumentos de colaboración (cooperación y coordinación) entre las diferentes partes de la relación federativa funcionan de manera adecuada, tanto en los más altos niveles de gobierno (Conferencias de Presidentes de la República Federal y de los Länder y de estos entre sí) como en un estadio más funcional (Conferencias sectoriales). No en vano, Alemania ha sido tradicionalmente puesta como ejemplo de Estado federal cooperativo. Parece, en efecto, que a este respecto es mucho lo que podemos aprender, teniendo en cuenta el irregular y deficiente funcionamiento de nuestra Conferencia de Presidentes (entre el presidente del Gobierno de España y los presidentes de los gobiernos autonómicos) y la inexistencia de un foro de encuentro en el que solo se reúnan los presidentes de las Comunidades Autónomas para adoptar decisiones de alto calado político que puedan ser de interés para todas ellas.

También en el ámbito de la representación territorial es posible encontrar en Alemania un ejemplo que podría ser de gran utilidad de cara a una posible reforma futura de nuestro Senado, dado que, en la actualidad, por su composición y funciones, este, como es bien conocido, en absoluto responde a la caracterización que de él hace el art. 69.1 CE. El Consejo Federal alemán (*Bundesrat*), en efecto, constituye un referente de primer orden en el panorama comparado, al ser, en sentido estricto, el único órgano constitucional en el que se da con cierta eficacia la

llamada «representación territorial». En él se encuentran representados los gobiernos de los Länder de manera relativamente proporcional al peso de su población, y a través del mismo participan en la adopción de determinadas decisiones federales que les incumben de manera directa. Aunque ha sido discutido, en tanto que supone la participación en la potestad legislativa de

instancias de origen gubernamental, lo cierto es que tiene pleno sentido que sean miembros de los gobiernos de los Länder los que integren este órgano de representación territorial, dado que son precisamente ellos los responsables de ejercer la dirección política de su respectivo territorio y, en consecuencia, los que pueden expresar de mejor manera, es decir, de forma unitaria, la voluntad política de cada uno de ellos.

Por último, otra enseñanza valiosa que podemos extraer del federalismo cooperativo alemán es la que tiene que ver con el modo en que deben actuar todos los niveles de gobierno en el ejercicio de sus respectivas competencias. La llamada «lealtad federal», un principio de creación jurisprudencial, marca, en efecto, la pauta del «comportamiento» que resulta exigible a fin de evitar que un ejercicio desconsiderado de sus competencias por alguno de los sujetos de la relación federativa (ya sea la Federación, ya sea alguno/s de los Länder) pueda causar perjuicios a los demás. Resumidamente, bajo la invocación de este principio, el Tribunal Constitucional Federal alemán demanda, tanto a la Federación como a cada uno de los Länder, un ejercicio de las competencias en el que se tengan en cuenta no solo los intereses propios, sino también los de las otras partes. Y es que, en definitiva, un Estado territorialmente descentralizado, como lo es el Estado federal alemán, pero también el Estado autonómico español, para su buen funcionamiento, requiere no solo del respeto a las reglas jurídicas que delimitan el campo de juego de las relaciones competenciales, cooperativas o financieras entre todos los niveles de gobierno que lo integran, sino también de un modo de relacionarse entre unos y otros inspirado en usos y convenciones políticas que respondan a esa idea de lealtad recíproca. ▽

Antonio Arroyo Gil. Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

El federalismo como principio de unidad

Stéphane
Dion

Es bien sabido que, aunque oficialmente España no es una federación, en la práctica tiene algunas características propias de una.

Básicamente, el federalismo es la atribución por parte de la Constitución de competencias legislativas al parlamento federal y a las asambleas legislativas de las entidades federadas, cada una de las cuales es elegida directamente por la población. En el sistema español, las regiones ejercen amplias responsabilidades, más importantes que en muchas federaciones clásicas, pero estas les son asignadas por devolución más que por división constitucional como tal. Por ello, en la literatura sobre federalismo, la España contemporánea se clasifica a veces entre las federaciones, pero a menudo se considera más bien un Estado cuasi federal. O, según la expresión de Xavier Arbos, «una federación sin federalismo».

Siempre me ha parecido que la reticencia de muchos españoles a definir su país como una federación o incluso como una cuasi federación proviene de la creencia errónea de que los Estados federados son, por definición, más frágiles en su unidad que los Estados unitarios. Este error de perspectiva no solo está de moda en España. A menudo se acusa al federalismo de ser un sistema político demasiado frágil para mantener unidas a poblaciones heterogéneas. En lugar de unir, sería una antesala de la separación.

La verdad es que ninguna federación auténtica, es decir, democrática, ha sufrido una secesión hasta la fecha. No hay nada que indique que este sistema de gobierno sea particularmente inestable. Además, en el derecho internacional, la integridad territorial de los Estados no es menos reconocida para las federaciones que para los Estados unitarios. Por otra parte, sería injusto e ilógico que fuera de otro modo, ya que los Estados no tendrían ningún interés en convertirse en federaciones si su unidad estuviera menos sólidamente fundamentada en el derecho. Así lo explicó claramente, en el marco de la remisión del Tribunal Supremo de Canadá sobre la secesión de Quebec en 1998, el profesor suizo Luzius Wildhaber, antiguo juez y primer presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Si bien algunos regímenes autoritarios o totalitarios, hoy desaparecidos, podían afirmar que eran formalmente federaciones, solo lo eran en apariencia. En esencia, el federalismo es una forma de gobierno democrático basada en el imperio de la ley, con parlamentos elegidos directamente por los votantes y un poder judicial independiente del poder político y capaz de limitar cada orden de gobierno a las responsabilidades que le reconoce la Constitución.

El federalismo se pone a prueba cuando el gobierno federal debe compartir el poder con gobiernos regionales elegidos que pueden tener orientaciones políticas diferentes. México, Brasil y Argentina se han convertido en verdaderas federaciones al democratizarse.

Si la democracia es una condición para el federalismo, este último es una protección para la democracia. Si uno o varios gobiernos de una federación se desvían hacia el autoritarismo o hacia excesos ideológicos o de otro tipo, los demás gobiernos de la federación pueden ejercer un contrapeso beneficioso. Por citar un ejemplo de actualidad que nos viene a todos a la mente: es una suerte para Estados Unidos —y para el mundo— que muchos gobernadores sean demócratas, o incluso que los estados republicanos puedan no seguir al presidente Trump en todas sus iniciativas.

El federalismo es un principio democrático, pero también uno de unidad. De hecho, al igual que la gran mayoría de las democracias con regímenes unitarios, casi todas las federaciones democráticas se declaran indivisibles, en su jurisprudencia o en su constitución, como lo hace la Constitución española en su artículo 2. Es el caso de Estados Unidos, Alemania, Suiza, Australia, India, etc.

Entre la breve lista de países democráticos que no se reconocen como indivisibles se encuentra Canadá, que es una federación, pero también el Reino Unido, que no lo es.

La razón fundamental por la que casi todos los Estados democráticos, sean federaciones o no, se declaran indivisibles es el principio de ciudadanía: los derechos que confiere la ciudadanía en una democracia se recono-

«Porque el federalismo permite identidades plurales. En lugar de destruir el Canadá que existe, sería preferible que surgieran otros Canadá, con sus propias instituciones, sus propias formas de ser, pero que persiguieran el mismo ideal de unidad en la diversidad. ¿Por qué no podría decirse lo mismo de España?.»



cen en todo el territorio nacional a cada ciudadano, y cada ciudadano tiene derecho a transmitir ese derecho a sus hijos.

Por eso, básicamente, casi todos los Estados democráticos rechazan la secesión como una imposibilidad constitucional, y todos sin excepción rechazan la secesión unilateral, es decir, una secesión sin un acuerdo constitucional negociado con el gobierno central (o federal en el caso de una federación).

Este principio de ciudadanía es la razón fundamental por la que el derecho a la autodeterminación, en un contexto democrático, significa autodeterminación interna y no debe confundirse con el derecho a la autodeterminación externa, es decir, la secesión.¹

El hecho de que ninguna federación democrática se haya dividido jamás no significa que este fenómeno sea imposible. Corresponde a las federaciones tener en cuenta las preocupaciones de sus poblaciones y, al mismo tiempo, desarrollar entre ellas una fuerte lealtad mutua. Estos dos ingredientes son necesarios para que una federación sea equilibrada: el respeto de las diferencias, pero también la capacidad de actuar juntos.

En lugar de debilitar la unidad nacional, el federalismo suele ser una condición práctica para dicha unidad. No creo que un país tan vasto y diverso como Canadá pueda ser un país unitario. En África, es difícil imaginar que el gigante nigeriano pueda ser otra cosa que una federación. La unión federal parece ser la única forma de unidad que le permite existir. Del mismo modo, no se ve cómo Etiopía y Sudáfrica podrían superar sus grandes

dificultades sin apoyarse en los elementos federativos de sus sistemas políticos.

Independientemente de que España se defina o no como una federación, lo importante para ella es seguir por la senda de las virtudes del federalismo. Al fijarse oficialmente ese objetivo, aumenta sus posibilidades de alcanzarlo.

Sin idealizar el federalismo, lo cierto es que encarna un ideal que hay que perseguir. Un país con rasgos federativos sale ganando al perseguir ese ideal como uno de sus objetivos nacionales. ¿Cuál es ese ideal? El federalismo fomenta la competencia de ideas, la búsqueda plural de formas de actuar, la ayuda mutua en el respeto recíproco, la cooperación fructífera de poblaciones heterogéneas, valores todos ellos compatibles con la democracia y que, a su vez, la alimentan.

En una federación, los responsables de los distintos niveles de gobierno suelen pertenecer a partidos diferentes y rivales, y les corresponde dar ejemplo a sus conciudadanos demostrándoles que es posible que personas que no comparten las mismas convicciones políticas trabajen juntas por el bien común.

En resumen, la afirmación de Tocqueville sigue siendo cierta, en el sentido de que el federalismo combina las ventajas de las naciones grandes y pequeñas: la fuerza de la unidad, respetando al mismo tiempo las diferencias.

Este es el ideal que persigo como quebequés y canadiense decidido a combinar siempre estas dos hermosas identidades. Porque el federalismo permite identidades plurales. Por supuesto, la epopeya canadiense puede fracasar ante los separatismos. Pero eso sería enviar una señal equivocada en un mundo en el que la gran mayoría de los países reúnen a varios grupos humanos diferentes. En lugar de destruir el Canadá que existe, sería preferible que surgieran otros Canadás, con sus propias instituciones, sus propias formas de ser, pero que persiguieran el mismo ideal de unidad en la diversidad. ¿Por qué no podría decirse lo mismo de España?

En una época en la que reina la desconfianza entre las poblaciones en demasiados lugares del mundo, es importante que las federaciones demuestren que es posible que poblaciones diferentes por su lengua o su cultura combinen su autonomía y su unión para figurar entre los países más prósperos del mundo. ▽

¹ Desarrollo este argumento con más detalle en: Stéphane Dion, Alberto López Basaguren y Francisco Javier Romero, *Condiciones de la Secesión en Democracia. Reflexiones a partir de la experiencia canadiense* (Tirant, 2024).

Stéphane Dion. Político, exparlamentario, ministro y diplomático canadiense. Octubre de 2025

NI NACIONALISMO, NI POPULISMO.

Por una cultura política federal

«Dejemos a nuestros pueblos sin conquistarse el uno al otro, como miembros de una Liga que dure para siempre». Virgilio, *Eneida*, XII.

Cuando les preguntaban a Madison o a Jefferson dónde residía el mecanismo clave de salvaguarda del nuevo diseño federal americano, ambos respondían de igual modo: «en el pueblo mismo». Es decir, la garantía última de la Unión no se situaba, para los Padres Fundadores, ni en la Constitución, ni en el Congreso, tampoco en los contrapesos políticos y judiciales, sino en la cultura cívica democrática: «sin una ciudadanía exigente, el sistema político de los Estados Unidos será una quimera».

En tiempos de asalto generalizado a la democracia como los que vivimos, resulta más necesario que nunca recordar que, además de las instituciones y los partidos, la cultura política constituye un mecanismo semiótico indispensable de formación cívica mediante redes de significación que operan en tres dimensiones simultáneas: identidad, sociabilidad y sentido. La cultura política federal, en cuanto modalidad más exigente de la democrática, resulta decisiva, ante todo, porque genera los altos niveles de confianza, reciprocidad y cooperación necesarios para toda Federación.

En efecto, la cultura política determina cómo los ciudadanos dotan de sentido, histórica y conflictivamente, a determinados recuerdos, experiencias, expectativas o instituciones políticas. Desde esta perspectiva, la identidad individual es un resultado de la sociabilidad, no su punto de partida. Y la conducta federativa surge de la comunicación intersubjetiva en el seno de una comunidad cuya idea de cómo se debe actuar depende de deseos compartidos y de la confianza en los otros ciudadanos y miembros de la Unión. La cultura política federalista establece hábitos y reglas muy específicos para la acción individual, y es, por lo tanto, directamente constitutiva de la ciudadanía necesaria para una federación. Tradiciones, símbolos, imágenes, identidades y textos jurídicos, etc. devienen signos cuyo significado está siempre provisionalmente fijado, resulta precario y cambiante en el tiempo, objeto de relaciones de poder, de acuerdos,

de contestación y conflicto. Por eso resulta fundamental el reconocimiento explícito del específico carácter normativo de la democracia federal.

El federalismo no consiste solamente en un diseño institucional, implica también una específica cultura política, esto es, la presencia sustantiva de un conjunto de valores, actitudes y emociones en los ciudadanos de una Federación. Las pensadoras y pensadores federalistas han insistido una y otra vez en esta dimensión cultural de las federaciones. Ya Tocqueville consideraba «impracticable» la exportación del modelo USA de «república compuesta» sin la cultura propia del federalismo. Frente a una concepción estructuralista de la federación, atenta solamente al diseño institucional y sus mecanismos, distribución competencial, garantías jurídicas del «autogobierno y gobierno compartido» etc., una y otra vez se han multiplicado, desde diversas ópticas y denominaciones, muy desatendidas llamadas a no descuidar su inescusable dimensión cultural. La razón es que la lógica propia del federalismo conlleva una modalidad única de dotación de sentido político, suministrando un soporte interpretativo tanto cognitivo como actitudinal y afectivo a la federación, cuyo cuidado y generalización resulta imprescindible para su adecuado florecimiento y pervivencia. Por eso es tan necesaria la presencia de un conjunto de creencias federales, de valores, capacidades y emociones federalistas compartidas en la ciudadanía. El federalismo, en suma, debe estar internalizado culturalmente en la población, incluso reclama una específica psicología moral para el funcionamiento adecuado de toda federación. Solo el desarrollo de una cultura federal sólida, con una concepción compartida de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros proporciona aquella salvaguarda popular de la federación a la que se referían Madison y Jefferson.

La cultura política federal promueve, en primer lugar, creencias compartidas, valores distintivos que provienen de una larga tradición federalista republicana. Entre los valores federales básicos podemos destacar:

Ramón
Maiz



«Sin una ciudadanía exigente, el sistema político de los Estados Unidos será una quimera»

el pacifismo, el reconocimiento, el mutualismo, la dignidad, la confianza, la igualdad, la interdependencia o la solidaridad. Son estos los valores que proveen de sentido a todos los elementos esenciales de una federación viable: el estilo político de naturaleza pactista, el diseño institucional de autogobierno y gobierno compartido, así como el igualitarismo democrático y la solidaridad interterritorial, y las identidades nacionales abiertas, plurales y superpuestas.

Lo común a todas ellas es que resultan deudoras de una concepción secularizada del poder, inmanente, derivado, acordado y, por definición, siempre limitado y compartido. Por eso, también, el soberanismo no tiene cabida en su lógica política. El federalismo es, por cultura y tradición, ajeno a la idea de un supuesto pueblo originario del que emana el poder constituyente. Antes bien, el pueblo federal mismo es el resultado contingente y democrático del propio proceso de federación. Por eso resultan tan decisivas, en términos políticos, las diferentes imágenes y metáforas culturales del soberanismo y el federalismo: la figura simbólica piramidal jerárquica del primero, frente a la metáfora horizontal de la red propia del segundo.

«La cultura del federalismo plurinacional defiende, además, que el proyecto de convivencia plural en sociedades complejas resulta, ética y políticamente, preferible a la desastrosa y etnocrática visión monista, deducida de la sempiterna ecuación autoevidente: «un» Estado - «un» pueblo - «una» nación.

Pero además de valores, la cultura federal consiste en actitudes, capacidades y predisposiciones cívicas específicas, imprescindibles para la actuación ciudadana en sistemas políticos complejos. La cultura política federal también aporta este decisivo bagaje actitudinal que facilita y, a su vez, resulta generado por la navegación en sistemas de gobernanza multinivel. Ahora bien, es este un repertorio de hábitos, disposiciones y discurso que no se autogenera naturalmente, requiere un arduo empeño político. Estas predisposiciones son, por lo demás, muy variadas, por ejemplo: la capacidad de adecuada atribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno: municipal, autonómico, general del estado, europeo; un amplio acuerdo en la opinión pública sobre los límites de lo tolerable en la actuación de los diferentes poderes en caso de invasión competencial; la asimilación normalizada de la

experimentación, iniciativas, soluciones y diversidad de arreglos institucionales y políticas públicas en los distintos ámbitos de decisión; la tolerancia y respeto al pluralismo cultural, lingüístico y nacional, así como un hábito federativo de acomodación de identidades y lealtades superpuestas; entre muchas otras. Todos ellas no constituyen, sin embargo, como pudiera sospecharse, meras aspiraciones ideales en el etéreo vuelo de la teoría normativa: existe un sólido bagaje de investigación empírica comparada en federaciones como USA, Canadá, Australia, Alemania, Suiza etc.

Ante todo, debemos recordar que el federalismo va más allá de la «federación», esto es, de un sistema político multinivel que establece una Unión Federal. El federalismo es, ante todo, un *ideal* político, una aspiración, un movimiento que no solamente postula la defensa y promoción activa de la Federación como forma de gobierno más adecuada para sociedades complejas y plurales, sino que también articula y refuerza de modo original varias dimensiones fundamentales de la democracia. El federalismo es, en sentido estricto, una *distintiva lógica política*, apunta a un itinerario (el de federalización) abierto e inacabado, siempre entendido como proce-

- so democrático, plural, negociado, contestado. El federalismo es un modo diferente de comprender y desarrollar la vida política, una práctica históricamente situada, una perspectiva *constructiva*, productiva y no meramente *expresiva* de intereses e identidades dados de antemano, en contextos caracterizados por la diversidad y la plurinacionalidad.

La cultura federal aporta, en este orden de cosas, un *estilo político* diferenciado y propio, esto es, una específica síntesis de forma y contenido, de ideas y prácticas, un repertorio de representaciones políticas gestuales, comunicativas, estéticas, retóricas y discursivas performativas. En especial: practica una política de la horizontalidad, frente a la verticalidad. Se fundamenta en el principio de competencia y no en el de jerarquía; confía en los liderazgos compartidos y rehúye de los carismáticos. Así nos lo recuerda la propia etimología federalista: procede de *foedus* (pacto), pero también de *fides* (confianza). Por eso fue históricamente y lo sigue siendo ahora «la Federal», no solo una Constitución, sino una manera específica de hacer y entender, de vivir la política: siempre mediante diálogo, acuerdos y pactos - respetados y revisables - entre iguales. Por eso sitúa la dimensión *deliberativa* de la democracia en primer plano, como modulación indispensable de la, por otra parte, inevitable, dinámica adversativa de mayorías y minorías. El federalismo es un modo de solución de problemas entre comunidades, aún más, una «forma de vida» orientada a la producción política de la confianza democrática y por lo tanto de coordinación y cooperación institucional a todos los niveles.

De ahí que la cultura federal aporte un *estilo político* radicalmente diferenciado de la polarización populista, que se funda en el antagonismo, en el rechazo constitutivo del acuerdo y la negociación, en la personificación carismática de poderes ilimitados. El nacionalismo populista de extrema derecha no solo construye identidades blindadas y excluyentes, exacerba la actitud partisana hacia los «nuestros», sino que deslegitima al oponente, generaliza la desconfianza en los «otros», de la mano de la dialéctica «amigo-enemigo», y desprecia las instituciones democráticas. Para ello adopta la estrategia comunicativa del insulto, de la mentira sistemática y las formas y gestualidades brutales como prácticas normalizadas, dramatizando siempre un horizonte catastrofista y de excepcionalidad, justificador de una violencia que se presenta a sí misma como salvadora.

Por el contrario, el *estilo político federal* se traduce en una interpretación flexible y evolutiva de las federaciones como procesos abiertos, renegociables, de imposible sutura por definición. Desde esta óptica, muchos de los conflictos habituales en las federaciones no resultan síntomas alarmantes de una crisis irreparable, sino discrepancias funcionales para los necesarios ajustes, siempre permanentes, del sistema. El federalismo es, también una tradición, una cultura política de la experiencia que guarda memoria de las formas concretas de superar problemas, favorece interpretaciones compartidas, genera un repertorio de métodos de reducción de conflictos y de aplazamiento de las decisiones «últimas» y traumáticas.

La cultura política federal supone un cambio de registro político de extraordinario relieve en la relación entre Estado, Pueblo y Nación. La visión federal prescinde de la ensoñación de la «independencia» del Estado y se elabora como un pensamiento de la *interdependencia democrática*, en España y en Europa, desde el acuerdo, el respeto mutuo y la solidaridad. En este sentido, el federalismo, frente a una insistente leyenda, constituye el verdadero realismo político, porque no se deja engañar por las ilusiones de un centro capaz de autodeterminarse de forma absoluta y reconoce los poderes territoriales en su propia esfera de actuación. Por ello descarta, en virtud de la misma cultura federal que lo impregna, la existencia de un derecho unilateral de autodeterminación. Su perspectiva es una visión alternativa de *codeterminación democrática*, pactada y revisable entre iguales. La cultura del federalismo plurinacional defiende, además, que el proyecto de convivencia plural en sociedades complejas resulta, ética y políticamente, preferible a la desastrosa y etnocrática visión monista, deducida de la sempiterna ecuación autoevidente: «un» Estado - «un» pueblo - «una» nación. También resulta ajena a la idea de un mosaico comunitarista de naciones cerradas, homogéneas, con su Estado propio al servicio de los intereses económicos y culturales de su respectiva mayoría dominante. Por eso constituye un sinsentido, un inaceptable oxímoron, hablar, desde la cultura federalista, de un acuerdo «federal-confederal». Porque la confederación es deudora de un pacto internacional entre Estados que retienen su soberanía.

Sin una cultura federal sólida, sus valores, actitudes, vocabularios, estilo y emociones, no hay federación posible. Pero no nacen por generación espontánea, requieren un arduo trabajo político. ▼

ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y ESTADO FEDERAL



Tres negaciones y un pecado original

**Angustias
Hombrado**

La consideración o no del Estado de las Autonomías como Estado federal ha sido objeto habitual de discusión entre políticos y académicos, quienes, lejos de alcanzar una respuesta unívoca, han producido una multiplicidad de adjetivaciones con connotaciones a menudo defectivas como «federalismo incompleto», «estado cuasi federal» o «federación inacabada». Esta proliferación es más reveladora de nuestra confusión como observadores que del objeto que observamos, porque el sistema político territorial español desafía las tipologías federales convencionales y se resiste a una categorización fácil.

En este artículo argumentaré que España es un estado federal pleno, no una variante defectuosa o en construcción; y que tras adoptar un marco analítico adecuado y reconocer que hay muchos caminos para construir una federación, el carácter federal de España resulta evidente. Por tanto, la cuestión relevante ya no es si España es un estado federal o cómo convertirlo en uno, sino el tipo de sistema federal que encarna y cómo mejorar su funcionamiento federal.

La primera negación o la trampa de las definiciones

A los debates sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías subyace la falta de consenso sobre lo que es una federación. Las definiciones maximalistas exigen típicamente la combinación de componentes institucionales propios de las federaciones clásicas, como son una constitución escrita, un órgano con autoridad para arbitrar las disputas de competencias entre la federación y los estados federados, una segunda cámara territorial fuerte, mecanismos de relaciones intergubernamentales, la distribución simétrica de poderes entre las unidades constituyentes, o suficiente autonomía política y fiscal de estas últimas.

Desde esta perspectiva, España no superaría el test de completitud federal porque el Senado proporciona una representación territorial débil o por la fuerte dependencia financiera de las comunidades autónomas del Estado central. Pero tales definiciones resultan igualmente problemáticas en su aplicación comparada; de hecho, se podría argüir que el Senado canadiense representa a las provincias con •••

«Resulta comprensible que la Constitución optara por un modelo territorial abierto sobre la base del principio dispositivo que permitía –y en la práctica ha producido– el resultado federal final, pero sin los costes políticos derivados de una declaración federal explícita.»

escasa efectividad o que la Constitución de India otorga al centro poderes excesivos para los estándares federales clásicos. Si las definiciones a través de listas de condiciones institucionales excluyen federaciones incontestadas, tal vez el problema no reside en los casos sino en las definiciones.

En cambio, las definiciones mínimas se centran en la relación constitucional entre los niveles territoriales de gobierno más que en mecanismos institucionales específicos, estableciendo como elemento federal esencial la división y protección constitucional de poderes entre niveles de gobierno, que impide tanto al centro como a las unidades territoriales la abolición unilateral del otro o la apropiación de los poderes que les han sido constitucionalmente atribuidos (Sala 2013).

La Constitución Española de 1978 (CE) garantiza el derecho a la existencia de las Comunidades Autónomas (CCAA) y su autogobierno. Aunque no las creó directamente, sí definió los procedimientos a través de los cuales habrían necesariamente de constituirse; y los artículos 148 y 149 CE establecen las competencias que las CCAA podrían asumir en los respectivos Estatutos de Autonomía y las reservadas al Estado central. Además, los Estatutos de Autonomía poseen rango cuasi constitucional como parte de lo que la jurisprudencia denomina «bloque de constitucionalidad», creando así autonomía genuina para los gobiernos regionales. Otras garantías adicionales incluyen: la rigidez del procedimiento de reforma constitucional; el rango de ley orgánica de los Estatutos de Autonomía que, además, no pueden ser reformados sin consentimiento regional; o la resolución de las disputas competenciales y la interpretación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía por parte del Tribunal Constitucional. De acuerdo con la perspectiva minimalista cabría considerar a España como un estado federal pleno.

La segunda negación o el corsé nominativo

El hecho de que la Constitución no defina a España como federación constituye un recurso habitual para negarle tal carácter. Lo cierto es que había toda una serie de factores que recomendaban aquella ambigüedad constitucional sobre el modelo territorial y la omisión deliberada de la terminología federal como

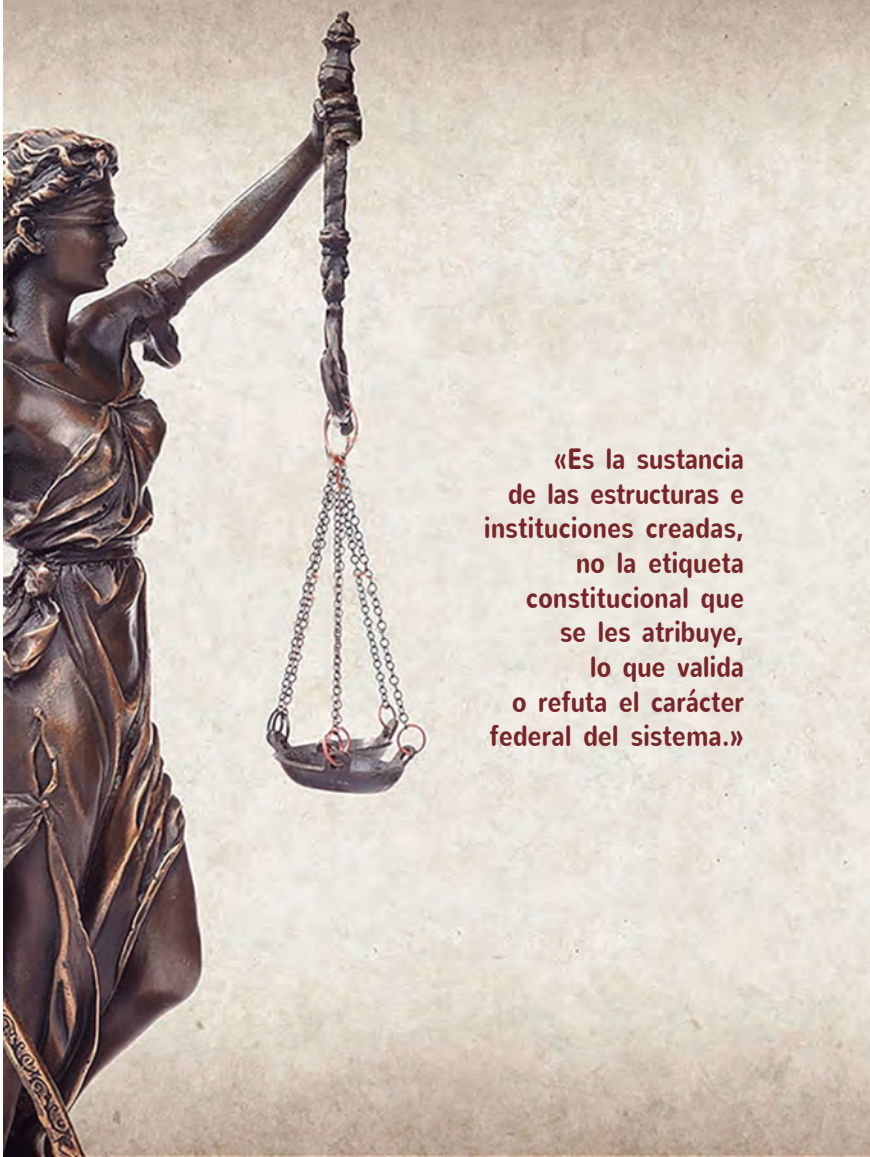
fueron: la memoria histórica caótica de la Primera República Federal Española; la influencia del ejército durante la transición democrática y su asociación de federalismo con fragmentación nacional; el temor de los nacionalismos catalán y vasco a que su carácter nacional quedara diluido dentro de un sistema federal simétrico; o las preferencias opuestas de los partidos políticos desde el unitarismo centralista hasta modelos confederales.

Resulta así comprensible que la Constitución optara por un modelo territorial abierto sobre la base del principio dispositivo que permitía –y en la práctica ha producido– el resultado federal final, pero sin los costes políticos derivados de una declaración federal explícita. Además, hay otros ejemplos comparados de negociaciones constitucionales que esquivan las palabras prohibidas, como en la República de Sudáfrica, cuya Constitución (federal) de 1996 tampoco explicita el término porque el propio concepto de federalismo había quedado corrompido por el Apartheid. Por tanto, es la sustancia de las estructuras e instituciones creadas, no la etiqueta constitucional que se les atribuye, lo que valida o refuta el carácter federal del sistema.

La tercera negación o el mito del origen fundacional

Las teorías sobre la formación de los estados federales, construidas tradicionalmente sobre la base de federaciones clásicas como Suiza y, sobre todo, Estados Unidos, parecen haber inducido a pensar que las federaciones surgen necesariamente de un proceso de agregación voluntaria de estados independientes; lo que a su vez determinaría algunos rasgos típicos de las federaciones, como la existencia de las unidades constituyentes con anterioridad a la creación del estado federal, fuertes presunciones a favor de la autonomía de aquellas y la definición de poderes federales como resultado de una delegación de abajo hacia arriba.

La construcción del Estado de las Autonomías y sus características resultan anómalas si se juzgan de acuerdo con ese patrón. Sin embargo, como ya señalaran Linz (1997) y Stepan (1999), a este modelo que denominaron «*coming-together federation*» puede oponerse una segunda vía que explica la creación de estados federales a partir de estados unita-



«Es la sustancia de las estructuras e instituciones creadas, no la etiqueta constitucional que se les atribuye, lo que valida o refuta el carácter federal del sistema.»

rios preexistentes que optan por devolver poderes (de arriba hacia abajo) a las entidades regionales o subestatales, para acomodar la diversidad territorial interna preservando la unidad (conocida como «*holding-together federation*»).

España ejemplifica bien los rasgos institucionales distintivos de este segundo modelo: el gobierno central (o federal) precede a las unidades constituyentes (actuales CCAA); la autonomía regional se «extirpa» de poderes previamente centrales; existen fuertes presunciones a favor de la unidad nacional; y los poderes asimétricos son el reflejo de las diferentes demandas y posiciones negociadoras más que una desviación de los principios federales. Esta vía *holding-together* es tan legítima como la vía tradicional *coming-together*, lo que atribuiría a España un carácter plenamente federal.

El pecado original o el precio de la diversidad

La respuesta ofrecida a tres argumentos típicos contrarios al carácter federal del Estado autonómico español permite afirmar que España no es una federación defectuosa, sino una variante federal distintiva, que enfrenta desafíos característicos del funcionamiento federal. De hecho, algunos problemas que suelen señalarse como evidencia de su in-

completitud -los conflictos intergubernamentales y competenciales o las tensiones y desequilibrios fiscales- aparecen también en otras federaciones consolidadas; y reflejan el carácter inherentemente complejo del federalismo, más que una peculiaridad española.

El desafío distintivo de España radica en gestionar la diversidad plurinacional mediante federalismo asimétrico. La imposición de políticas simétricas puede exacerbar los conflictos territoriales cuando ciertas CCAA exigen tratamiento diferencial; sin embargo, las concesiones asimétricas pueden crear tensiones horizontales derivadas de los intentos de igualación o resistencias a cambios por parte de las regiones no beneficiadas (Colino y Hombrado, 2020).

Esta complejidad ampliada exige distinguir entre propuestas de reforma federalizantes (que presumen que el Estado de las Autonomías carece de algunos atributos federales sustantivos que debería adquirir), reformas de mejora federal (que reconocen la naturaleza federal plena del sistema y se centran en déficits de corte más funcional y operativo como el fortalecimiento de la coordinación intergubernamental, la clarificación competencial o el desarrollo de una cultura política federal) y propuestas confederales (que desplazarían el sistema fuera de los márgenes constitucionales, consagrando la soberanía propia de algunas unidades territoriales y sus derechos de retirada).

Esta complejidad ampliada también exige reconocer a España como estado federal, así como las capacidades y limitaciones de la asimetría federal para mantener unida una nación plural mediante estructuras federales. ▽

Referencias

Colino, César y Angustias Hombrado. (2020). «¿Es la asimetría una panacea para mitigar el independentismo? Una exploración de sus tipos y potencial». *IDEES – Revista de temes contemporanis*.

Linz, Juan J. (1997). «Democracy, multinationalism and federalism». *Working paper 1997/103*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

Sala, Gemma. (2013). «Federalism without Adjectives in Spain». *Publius. The Journal of Federalism*, 44 (1): 109-134.

Stepan, Alfred. (1999). «Federalism and democracy: beyond the US model». *Journal of Democracy*, 10 (4): 19-34.

Angustias Hombrado,
Profesora de ciencia política de la UNED

Jorge Cagiao y Conde:

Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall.
 La teoría de la federación en la España del siglo XIX,
 Madrid, Biblioteca Nueva, 2014

Esta obra contiene un excelente análisis de las propuestas federales realizadas en España durante el siglo XIX; tres ópticas o visiones diferentes sobre el sistema federal que se proponían para España.

**Javier Tajadura y Josu de Miguel (eds.):**

Federalismos del siglo XXI, Madrid, CEPC, 2014

En esta obra, otro grupo de académicos españoles analiza las características actuales de distintos sistemas federales del mundo.

**Juan J. Solozabal Echavarria (ed.):**

La reforma federal. España y sus siete espejos,
 Madrid, Biblioteca Nueva, 2014

Esta obra, en la que participa un importante grupo de académicos españoles, pretende contribuir al debate sobre la reforma federal del sistema autonómico, aportando información e ideas a partir del estudio de siete casos de sistemas de autonomía territorial.

**Roberto Blanco Valdés:**

Los rostros del Federalismo,
 Madrid, Alianza, 2012

En esta obra se analiza la naturaleza constitucional de un amplio número de sistemas federales del mundo, sus elementos distintivos, así como la evolución que han ido teniendo esos distintos sistemas federales.

**Miquel Caminal:**

El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional,
 Barcelona, Paidós, 2002.

En esta obra se exponen los fundamentos de lo que se ha dado en llamar federalismo plurinacional o pluralista para España.

**Alain G. Gagnon:**

Ziurgabetasunaren aroa. Federalismoari eta nazio aniztasunari buruzko saiakera, Irun,
 Alberdania, 2012 (Joxe Antonio Sarasolak euskaratua)

Nazio aniztetako federalismoaren proposamenaren ildotik, zeinean kokatzen baita Alain-G. Gagnon irakasle quebecarra, liburu honek aukera ematen du bide horretatik abiatzeko euskarara ekarritako bere lan ezagunenetako honen bidez.

