

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2015/2016
Convocatoria Septiembre

FEDERALISMO EN ESPAÑA

Entre el anhelo histórico y el problema territorial actual.

Esteban Hernández Díaz

78571449-E

Tutor: Prof. Dr. Vicente Navarro Marchante
Derecho Constitucional
Área de Derecho Constitucional

*“...Nuestras cabezas se mundializan,
pero nuestros corazones se localizan.”*

(José Antonio Marina).

*“Mi patria no es el mundo;
mi patria no es Europa;
mi patria es de un almendro
la dulce, fresca, inolvidable sombra.”*

(Nicolás Estévez)

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTADOS FEDERALES.....	6
3. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR EL FEDERALISMO ESPAÑOL.....	8
4. ESPAÑA, LA CONSTITUCIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.....	10
5. BREVE APROXIMACIÓN DESDE EL FEDERALISMO COMPARADO	14
6. POSTULADOS DE GUMERSINDO TRUJILLO SOBRE FEDERALISMO.....	16
7. REFLEXIONES FINALES.....	21
8. CONCLUSIONES.....	25
9. BIBLIOGRAFÍA.....	28

I. INTRODUCCIÓN

Con la excepción de la República Popular China, los países más extensos del planeta son hoy, Estados de tipo federal. Países como Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina o la Federación Rusa. Por ello la materialización del federalismo resulta de una densidad histórica y política que no cabe poner en discusión. Aunque no se debe confundir. No todas las realidades federales son hermanas o similares. Desde muchos puntos de vista, son distintas. Pero no solo están ubicados dentro una mayor o menor naturaleza federal aquellos Estados grandes en territorio o población, también otros no tan grandes como Alemania, Suiza, Bélgica, Austria o Bosnia¹.

Como no podría ser de otra manera, los conceptos para definir el federalismo pueden ser muchos y variados. Sin embargo, voy a proponer uno que señala Blanco Valdés por ser igual de sencillo que expresivo: “*El principio federal consiste en dividir los poderes de forma que el gobierno general y los gobiernos regionales estén cada uno, dentro de una esfera, coordinados e independientes*”, lo escribiría en 1946 Kennet Clinton Wheare, de la Universidad de Oxford y autoridad mundial sobre el tema. También, en este sentido, Daniel J. Elazar, apuntaba que el federalismo es “*la realidad derivada de sumar o conjugar autogobierno y gobierno compartido*”². Por tanto, sin ningún género de dudas, este tipo de Estados se compone de unas instituciones de gobierno central (o federal) junto con otras regionales (federadas), de modo que los ciudadanos que viven en aquellos se encuentran sujetos a dos sistemas de gobierno diferentes. Pero, siguiendo de nuevo a Blanco Valdés, si donde hay poder público hay conflicto político y social, donde aquél es compartido el conflicto se multiplicará porque añade al enfrentamiento no solo a gobernantes y gobernados, que es lo solía suceder, sino también a diferentes grupos de gobernantes entre sí. Aparecerían entonces los nacionalismos “de interior” y toda la discusión política y social que éstos generan. Si bien, lo que resulta indudable, es que la complejidad de los Estados federales es bastante mayor, pero no por eso ha de ser precisamente menos satisfactoria.

Llegados a este punto, me gustaría subrayar las últimas palabras del profesor Blanco Valdés, en el sentido de que el modelo federal generaría nuevos conflictos políticos

¹ y ² BLANCO VALDÉS R.L.: *Los rostros del federalismo*. Alianza Edit. Madrid 2012.

pues añade distintos grupos gobernantes con diferentes posiciones de poder (federal y regional). Bajo mi criterio, este hecho se podría corresponder con la realidad. Pero me planteo la siguiente hipótesis: en caso de no existir un modelo federal, quizá el problema no desaparecería, sino que se trasladaría de la esfera política a la esfera social, la cual, cuando existe una estructura federal, asumen su representación política los distintos gobiernos regionales. Pues de no existir estos gobiernos, dudo mucho que el problema en sí desapareciera. En este sentido, parece casi que desprende la idea de que el Federalismo engendra nacionalismo, cuando la realidad histórica, y más la española, ha sido la contraria. Opiniones a un lado, y siguiendo a Pérez Royo, en su artículo “Cuestión de legitimidad”³, sostiene que: *“España tiene una constitución material territorial que impide que el Estado unitario pueda ser la forma de Estado en democracia. Antes del sufragio universal, el Estado unitario ha sido la forma de expresión política de la sociedad española. Pero desde que el Estado tiene que ser expresión no de una parte sino del conjunto de la sociedad española, el Estado unitario no ha podido imponerse sin suprimir la democracia.”* Con lo dicho, queda claro que hay una voluntad popular fuerte en España a favor del Estado descentralizado. Cuestión distinta es la medida y el alcance de dicha descentralización, y, si se le puede o se le debe añadir el adjetivo de “federal”. Vamos, por tanto, a intentar arrojar algo de luz sobre el origen de esa voluntad descentralizadora, y si tiene algo que ver con el conflicto político-territorial actual. Todo desde una perspectiva crítica, analizando las distintas posiciones y señalando las posibles respuestas que se pueden dar desde nuestra disciplina, el Derecho Constitucional.

³ PÉREZ ROYO.J.: “Cuestión de legitimidad” El País, 18 de enero de 2013.

II. CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTADOS FEDERALES

¿Qué características deben reunir, por tanto, tal Estado para poder ser incluido dentro del tipo de naturaleza federal? Primero, habrá de señalar, que históricamente, más que un modelo a seguir, cada Estado ha configurado sus elementos como resultado de un proceso propio para hacer frente a unas necesidades concretas de su tiempo y espacio. Por tanto, más que un modelo de antemano, habrá que buscar unas pautas comunes entre los distintos desarrollos construidos entre los distintos Estados federales. En este sentido, hay un consenso en cuanto a varias pautas continuas y comunes entre éstos. Y es que los Estados de naturaleza federal actuales son, antes que nada, Estados democráticos, nacidos ya con ese carácter o lo hicieron como Estados constitucionales en vías democráticas. Surge entonces la duda, haciendo un repaso histórico, de la URSS como Estado dictatorial y federal. Para esta cuestión, numerosos estudiosos como Elazar o Blanco Valdés, señalan que este tipo de Estado autoritario “de federal solo tiene el nombre”. Ello se entiende, porque un partido único que monopoliza la vida política, no puede pretender insertarse en una estructura política de cooperación entre distintos gobiernos y negociación. En segundo lugar, el Estado federal se ha conformado estructural y funcionalmente de un modo diferente, como consecuencia del hecho que persigue un objetivo adicional al de la búsqueda de esa autonomía individual en que consiste en esencia los derechos. Por ello, además de dividir y equilibrar entre sí los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), han tratado de asegurar también la autonomía de los territorios unidos bajo la fórmula de la federación, o, lo que es lo mismo, la de sus habitantes para conservar no solo su libertad sino también aquellas otras asociadas a su adscripción a grupos que, definidos con arreglo a parámetros diversos (lengua, cultura, religión,...), se identifican por su pertenencia al territorio en el que en cada caso se asentaban. Por tanto, aparece el equilibrio territorial entre Estado Federal y sus diversas unidades como un elemento más. También, la estructura federal de la que hablamos ha de verse marcada y garantizada en una Constitución que regule su organización y competencias. En este sentido, la distinción no está en poseer una Constitución, sino en que ésta sea de naturaleza federal. Es entonces que aparecen normas supremas de los Estados federados que coexisten con la Constitución federal, y reciben a su vez el nombre de Constitución. Por lo que nos encontramos con Estados *pluriconstitucionales*.

Finalmente, y aunque parezca de menor relevancia, el Estado federal se caracteriza no solo por la existencia de una Constitución, unas instituciones y unos principios de funcionamiento, todos ellos federales, sino también por una cultura social que resulta la base sustentadora de aquella arquitectura. Una cultura federal entendida a su vez como pluralidad y unidad, tanto para aquellos Estados que han nacido con alma de unión y el federalismo es una herramienta de compenetración, como para aquellos Estados con tendencia descentralizadora pueda actuar como límite el separatismo que las instituciones federales por sí solas no podrían frenar.

Desde otra perspectiva, quizá más pragmática, la especialista de la obra de Watts, Esther Seijas⁴, nos despeja muchas dudas por su sencillez a la hora de abordar el fenómeno del federalismo. Para empezar, nos hace una aclaración importantísima: la esencia del federalismo no se encuentra en un tipo particular de estructura, sino en un grupo particular de relaciones entre los participantes de un sistema político, de la combinación de autogobierno y gobierno compartido. Y, en base a ello, Esther Seijas señala cuáles son los atributos esenciales de esa relación básica y genuina de todo Estado Federal.

Primero, debe existir una Constitución de carácter rígido. Debe ser escrita para que los poderes y funciones asignados al gobierno central y a los Estados miembros se establezcan con claridad. En segundo lugar, la singularidad de una segunda cámara federal, ya sea tipo Consejo o tipo Senado. Tercero, la existencia de un Tribunal Constitucional o Supremo encargado de resolver los litigios planteados por los Estados miembros entre sí o respecto a las instancias centrales, normalmente consecuencia de la problemática de la atribución de competencias. Por último, señala que a la igualdad. ¿Pero qué tipo de igualdad y entre quiénes? Sencillamente la identificamos como igualdad formal existente entre los Estados miembros de una federación⁵. Es decir, incluso cuando hablemos de federaciones asimétricas en lo referido a niveles competenciales, siempre ha de existir una igualdad formal entre los Estados federados en derechos básicos, que no desdibujen la esencia federal.

⁴ WATTS. R: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons. Madrid 2006 (Pág. 33)

⁵ WATTS. R: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons. Madrid 2006. (Pág. 35)

Para terminar este apartado, me parece oportuno también citar a George Anderson, el cual ha dejado una huella profunda en los estudios sobre federalismo. Para éste, la importancia en el mundo actual del federalismo es notable, y cada vez va a más. Así mismo, habla de la diversidad del fenómeno federal, pues surge en distintas modalidades y contextos. Si bien, afirma que hay Estados que por el contrario, no podrían ser federales.

A pesar de la mencionada diversidad, consigue señalar los que a su juicio son las características comunes de los Estados federales. En primer lugar, deben existir como mínimo dos órdenes de gobierno, uno para todo el país y otro para las regiones. En segundo lugar, es necesaria una Constitución que atribuya poder legislativo a ambos órdenes de gobierno, con garantías de autonomía. Tercero, se establece una organización especial, a veces en la Cámara alta, para representar a las unidades constitutivas. Cuarto, se utiliza un árbitro o procedimiento para la resolución de conflictos constitucionales, generalmente tribunales. Y en último lugar, una serie de procesos o instituciones necesarios para establecer relaciones entre los gobiernos.⁶

Como hemos visto, diferentes autores utilizan distintos términos. Sin embargo, la esencia del federalismo se recoge de una manera muy parecida en las distintas características que se le atribuye por unos y otros.

⁶ ANDERSON.G: *Una introducción al federalismo*. Marcial Pons. Madrid 2008. (Pág. 21)

III. BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR EL FEDERALISMO ESPAÑOL

Para el investigador en estudios sociales, Luis Moreno, el mundo asiste a una eclosión de movimientos etno-territoriales. En un momento en que las visiones universalistas de la existencia humana apuntaban hacia la fusión de la individualidad con la globalidad, la especificidad grupal recobra un nuevo protagonismo grupal. El ciudadano se afana en buscar particularidades y raíces. El empuje del nacionalismo en el corazón de la civilización europea y occidental pone en jaque las viejas pretensiones del cosmopolitismo modernista.

España, el Estado más antiguo de la Europa moderna, afronta la superación de muchos y viejos fantasmas. A destacar entre ellos, el relativo a la articulación de su rica y amplia heterogeneidad territorial: pedanías, caseríos, concejos, aldeas, comarcas, pueblos, mancomunidades, cabildos y consejos insulares, provincias, comunidades forales, regiones, nacionalidades, principados, señoríos y viejos reinos. Es por ello que, Moreno⁷, habla de España como “un país con textura federal”. Además, alude a unos rasgos del modo de *concurrency múltiple etno-territorial* que caracteriza las relaciones sociopolíticas del mismo, y también, examina el fenómeno de la *identidad dual*, que se manifiesta en una lealtad compartida de los ciudadanos hacia las instituciones centrales y autonómicas.

A día de hoy, España es un estado nacional compuesto. En este sentido, dado que su unificación política se produjo mediante la unión dinástica de los Reyes Católicos en 1469, y no mediante un proceso unitario de asociación territorial, sus diversas unidades territoriales (coronas, reinos, principados, señoríos, etc.) mantuvieron su pervivencia.

El peso de la historia posee un carácter determinante en los usos de ideologías y de la actividad política en la España contemporánea. Por ello, también conviene recordar que la primera unidad política forjada en España fue por la acción de un poder exterior, cuando los pueblos de la Península Ibérica permanecieron bajo la dominación política romana. Para luego, con las invasiones bárbaras, pasar a otra unidad forjada por los ocupantes visigodos. Los pueblos iberos vivieron bajo un mismo Dios y rey, y unas leyes comunes. Pero nada más allá de eso.

⁷ MORENO, LUIS: *La federalización de España*. Siglo Veintiuno. 1997. (Pág. 30)

Luego, durante la etapa de la reconquista sobre los musulmanes, lejos de las creencias dominantes, se establecieron muchos lazos de buena vecindad. Y se asentaron en la Península numerosas comunidades mozárabes, mudéjares y judía. Abundaron los convenios y los intercambios.

Con la llegada de la Edad Media, se fraguó gradualmente en España una dualidad entre particularismo y universalismo. De un lado la política de reinos y territoriales autónomos fortaleció el apego a lo local y a la cultura de carácter propia. De otro, el espíritu de la cruzada contra el adversario común, y fundamentalmente la unidad de la fe cristiana produjo grandes entendimientos.

España que, como Estado moderno, surgía en los albores del siglo XVI con una composición para algunos -como el profesor M.A. Aparicio⁸- netamente confederal, se transformó en un Estado centralizado de corte francés y con una dinastía francesa (con Felipe V y la dinastía borbónica). Con el transcurso del tiempo, el centralismo estatal fue objeto de tres guerras civiles (las llamadas guerras carlistas), afloraron diversos nacionalismos contemporáneos desde finales del siglo XIX y, con la proclamación de la Primera República, aparece el primer intento genuinamente federal en España. Este régimen republicano fue muy corto y convulso. Se proclamó una República Federal en 1873, y al año siguiente, se puso fin a la misma dando paso a la instauración de una República Unitaria bajo la dictadura del General Serrano. Destacaría en este periodo el Partido Republicano Federal y la figura de Pi i Margall, así como la elaboración de un proyecto de Constitución Federal. Las divisiones internas entre republicanos federales y unitarios, intransigentes y transigentes, moderados y radicales, fue una de las varias circunstancias que pusieron fin a este periodo revolucionario, dando paso a la Restauración Borbónica.

El intento de modernización que supuso la II República, desembocó en otra guerra civil, más cruenta que las anteriores, con un régimen dictatorial-fascista y militarizado que pervivió durante casi cuarenta años, imponiendo un estado fuertemente centralizado.

En todo este devenir histórico del Estado español, tantas veces convulso, me parece apropiado matizar que no siempre la estructura del Estado fue el epicentro del conflicto,

⁸ APARICIO, MIGUEL.A: *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política*. Cedecs. Barcelona 1999. Pág. 30.

sino que había una pluralidad de factores: desde el conflicto dinástico para heredar dichos derechos monárquicos, hasta las luchas políticas entre fuerzas conservadoras frente a progresistas, entre otros. Pero siempre, estaba presente de manera más o menos visible la forma territorial del Estado y sus posiciones enfrentadas.

Por ello, teniendo en cuenta este complejo histórico, social y político, la Constitución de 1978, basada en el consenso de las fuerzas políticas, procuró encauzar a los antiguos problemas. Sin embargo, en lo referido a la estructura territorial del Estado, el resultado fue ambiguo y abierto.

IV. ESPAÑA, LA CONSTITUCIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Siguiendo al profesor Jordi Jaria y Manzano: *“la cuestión de la forma de Estado, como es sabido, es un problema que la Constitución soslaya, en tanto que no se pronuncia de una manera categórica al respecto y, por lo demás, en tanto que admite un considerable grado de indeterminación en lo que va a ser el funcionamiento del sistema de distribución territorial del poder político a partir de su entrada en vigor.”*⁹

Nuevamente, nos encontramos con que la pluralidad de la nación española está más que asumida. Ahora bien, el alcance y la intensidad de esta diversidad son el núcleo del problema, donde se despiertan las reservas de unos y las reclamaciones de otros. Y su marco jurídico-constitucional, donde se defina la pluralidad, una cuestión que nunca se dejó cerrada, porque quizá tampoco fue esa la intención.

Durante los debates constituyentes, se pudo apreciar con total claridad la diversidad de posiciones que manifestaban las diferentes fuerzas políticas a lo largo del proceso y la dificultad de encontrar lugares de consenso. De hecho, durante los debates, se defendería desde el Estado unitario hasta la Confederación, siendo ambos las posiciones más extremas. El gran valedor del Estado unitario fue el partido AP (Alianza Popular), aunque más bien a título individual de algunos de sus parlamentarios que a una posición de grupo, en la misma línea incluso, algunos miembros de UCD también presentaron enmiendas al anteproyecto de Constitución para dar un texto alternativo en el artículo 2, que hablara de un “Estado unitario”. Sin embargo, UCD sí fue un actor decisivo, o más bien el actor determinante, en hallar posiciones de consenso con la defensa del término “nacionalidades” por parte de ese grupo político y la apuesta decidida por el Estado de la Autonomías.

En el otro extremo, las fuerzas socialistas y comunistas, pasaron de asumir el federalismo a renunciar a él para encontrar esas posiciones de consenso que parecen necesarias. Por otro lado, ERC no formularía directamente propuestas federalistas pero sí centró su discurso en la devolución de soberanía a las naciones que, a su criterio, forman el Estado. Finalmente, entre las fuerzas que no llegan ni a participar del acuerdo

⁹ APARICIO, MIGUEL.A. (Dir.): *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política*. Cedecs. Barcelona 1999. (Pág. 12)

está Euzkadiko Ezkerra, también declarada como federalista, lo cual impone como condición para aceptar el texto.

En el camino hacia el consenso, una de las batallas políticas de mayor significación fue la que mantuvieron los partidarios del Estado regional y los del Estado de las autonomías. En este sentido, Manuel Fraga, no abogaba por el Estado unitario como algunos compañeros de su partido (AP), pero sí defendía y proponía el Estado regional al estilo italiano. Además, de una oposición total al término “nacionalidades”.

Finalmente, la UCD decanta la balanza a favor del Estado de las Autonomías, renunciando al modelo regional italiano, y la inclusión del término “nacionalidades”. Por lo que nos encontramos con una singularidad potente, una diferencia sustancial con las categorías tradicionales de la teoría política y el Derecho constitucional. En este sentido, esta singularidad va unida a una incapacidad de cerrar el modelo se plasma en el artículo 2 del texto constitucional, pues alude de “nacionalidades y regiones”. Aunque como señala Jara i Manzano: “*los constituyentes harán de esta incapacidad, virtud.*”¹⁰

Con todo, las diversas estrategias de las fuerzas políticas en el proceso constituyente junto con la incapacidad de llegar a un acuerdo en abstracto sobre una cuestión en que las visiones aparecen tan fraccionadas conducen a la solución que acabará dando el texto constitucional, una solución que asume la pluralidad, pero que no la dibuja con contornos precisos. Por lo tanto, singularidad y apertura son las dos notas esenciales que recoge la forma de Estado. La singularidad es fruto de esa creación llamada Estado autonómico sin precedentes. Y la apertura, pues se deja la definición de la estructura del Estado a las dinámicas políticas que se generen posteriormente. Para el profesor Jara i Manzano, este último punto se resume de la siguiente manera: “*La asunción de esta negociación cotidiana postconstitucional, en definitiva, puede que sea el único punto de acuerdo al que lograron llegar los miembros de las Cortes Constituyentes.*”

El contexto político y normativo del Título VIII de la Constitución.

El Título VIII de la Constitución, sobre la organización territorial del Estado, siguiendo nuevamente al catedrático de la Univ. Autónoma de Barcelona Miguel Aparicio Pérez, es el que adolece de mayores deficiencias técnicas. Y no por falta de preparación, sino

¹⁰APARICIO, MIGUEL.A: *La descentralización y el federalismo: Nuevos modelos de autonomía política*. Cedecs. Barcelona 1999. (pág 21)

por no saber regularlo de una manera aceptable para la mayoría de la población y de las fuerzas políticas y sociales. Con todo, los constituyentes no pudieron llegar a otro acuerdo distinto del que llegaron, es decir, un pacto que navega entre la unanimidad de la negación del Estado centralista tradicional y la indefinición de la estructura estatal descentralizada como fórmula de transición entre contrarios.

Insiste en la misma idea el profesor Aparicio al indicar que la regulación contenida en el Título VIII y su conexión con el artículo 2 de la Constitución no es sino el reflejo de una forma de Estado que aparece como anti-forma de Estado. Lo que se vino a indicar, en términos simples, es que no habría un Estado centralista; pero, se vino a decir también, que la forma en concreto de Estado se resolvería fuera de la Constitución o en su desarrollo aplicativo posterior.

Si acudimos al artículo 2 de la Constitución, encontramos que se reconoce el derecho de la autonomía de nacionalidades y regiones, dentro de “*la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles*”. Estamos ante dos conceptos, autonomía y unidad, que podrían ser fuertemente opuestos, y su compatibilidad no será para nada sencilla. En este sentido, pronto tuvo el Tribunal Constitucional que interpretar ambos términos, no por sus contenidos positivos sino negativos: unidad no es uniformidad; pero autonomía tampoco es soberanía.¹¹ A fin de cuentas, la autonomía hace referencia a un poder limitado, que se encuentra subsumido dentro del principio de unidad.

En este sentido, este Título VIII proponía por consenso un modelo de Estado compuesto completamente nuevo. Dejando atrás el modelo tradicional unitario y marcando un Estado profundamente descentralizado en el que aparecía un nuevo actor político: la comunidad autónoma. Así mismo, la Constitución también plasmaba la protección de las culturas y tradiciones de los pueblos de España en el Preámbulo; al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones en el citado Artículo 2; el reconocimiento de unas lenguas y unos símbolos propios en los Artículos 3 y 4; o unos derechos históricos en las Disposiciones adicionales y transitorias. Por lo cual, nuestra Constitución de 1978, reflejaba la situación más cercana a la España real que se había

¹¹ STC 4/81, de 2 de febrero.

producido durante siglos. Esto se entiende lógicamente, puesto que va aparejado a los niveles democráticos alcanzados, en comparación con épocas pasadas.

Sin embargo, la Constitución tuvo que ser posteriormente interpretada en lo referido a su modelo territorial. Y, volviendo nuevamente a la distinción entre “nacionalidades” y “regiones”, no aclarada en el texto Constitucional, y complicándose más aún, con la aparición del concepto de “nacionalidades históricas”. Cataluña, País Vasco y Galicia tenían reconocido así un nivel previo de autonomía política muy superior al resto de regiones. Y de haberse mantenido, hoy tendríamos un Estado autonómico con dos niveles de autonomía política, o dicho de otro modo, de asimetría. Pero hubo un hecho que cambió dicha posibilidad inicial. El referéndum reconocido en la Constitución, art. 151, por el cual Andalucía, quedaría equiparada al grupo de nacionalidades históricas. Su trascendencia sería grande. Desde ese momento, la construcción del Estado autonómico cambió el guión en principio esperado, aunque amparado totalmente en la Carta Magna.

El caso de Andalucía y su tránsito de región a nacionalidad histórica, produjo un desbordamiento que no haría sino empezar. Seguidamente, y utilizando otras vías constitucionalmente previstas, las comunidades Navarra (Disposición Transitoria Cuarta), Valencia y Canarias (leyes de transferencia previstas en el Art. 150.2 de la CE) alcanzaron niveles de competencias equiparables a las cuatro primeras. Finalmente, y a merced también de los pactos políticos del momento (UCD y PSOE primero, PP y PSOE posteriormente), lo que en un principio estaba pensando como un modelo asimétrico, acabó configurado como un Estado fundamentalmente simétrico¹². Este proceso se resumiría con la famosa expresión: “Café para todos”.

¹² MARTIN CUBAS, JOAQUIN y OTRS: *El Federalismo Plurinacional. ¿Fin del viaje para el Estado autonómico?* Díaz y Pons. 2013. (Págs. 17-23)

V. BREVE APROXIMACIÓN DESDE EL FEDERALISMO COMPARADO

El profesor canadiense Watts, siguiendo a Elazar, afirma que pese a la adopción de la Constitución federal de 1787 en Estados Unidos, y ser citado como la primera federación moderna, la Historia del federalismo se remonta mucho tiempo atrás. En este sentido, menciona: tribus israelitas de hace más de 3.000 años, confederaciones de tribus nativos en Norteamérica, las ciudades-estado griegas, incluso la República romana y la anexión de ciudades más débiles, como ejemplos de sistemas federales primitivos. Pasando por el periodo medieval, con su sistema de autogobierno en distintas ciudades de Italia o Alemania, así como los cantones suizos.¹³

En cuanto a la aclaración de conceptos y el profundo debate que ha generado dicha terminología, si algo ha tratado de buscar Watts es ser claro y preciso. Para ello, distingue tres conceptos: “federalismo”, “sistemas políticos federales” y “federaciones”. En primer lugar, “federalismo” no es una categoría descriptiva, sino de carácter normativo, alude a la defensa de un gobierno múltiple que combina elementos de gobierno común y de autogobierno regional. Respecto al concepto de “sistemas federales”, Watts señala una amplia tipología: uniones, federaciones, confederaciones, estados libre asociados, estados asociados, condominios, ligas, híbridos,... Como se observa, es una categoría diversa. Es entonces que, tanto los “sistemas políticos federales” como las “federaciones”, son términos descriptivos que se aplican a formas particulares de organización política. Y mientras los “sistemas” son una amplia categoría, la “federación” es un sistema concreto de organización política compuesto que combina fuertemente unidades constituyentes y un gobierno central igualmente fuerte. Podría afirmarse que es el ejemplo más común de sistema federal. Actualmente existen 24 federaciones y España se encuentra dentro de ellas.¹⁴

Como acabamos de mencionar, en la actualidad el profesor Watts distingue 24 federaciones contemporáneas, y señala a España con sus 17 regiones autónomas, como una de ellas. Sin embargo, señala una peculiaridad muy llamativa: España, al igual que Sudáfrica, posee una formación fundamentalmente de tipo federal, pero no ha adoptado la denominación de “Estado federal” en su Constitución.

¹³ WATTS. R: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons. Madrid 2006. (Pág. 91)

¹⁴ WATTS. R: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons. Madrid 2006. (Pág. 97).

Watts define a España como una federación emergente. La cual, ha afrontado un proceso dual de federalización materializado en un proceso de devolución interna y de integración externa dentro de la Unión Europea¹⁵. Con todo, anteriormente fueron 40 años de centralización totalitaria durante la dictadura, que en 1978 dejaron paso a una Constitución que establecía una democracia parlamentaria. Y con ella, y tras un equilibrio de fuertes intereses regionales fomentados sobre todo desde Euskadi y Cataluña, España ha seguido un proceso de descentralización. Un país de casi 47 millones de habitantes, dividido en las 17 entidades conocidas como Comunidades Autónomas.

En su interior, España suponía un desafío considerable teniendo en cuenta su diversidad. La cultura política de las Castillas tiende a ser jerárquica y centralista, mientras que aragoneses, vascos, catalanes, gallegos, navarros y valencianos (añado yo: canarios) han poseído un fuerte interés en preservar su modo de vida y una cuota de poder para mantener su identidad cultural.

La respuesta española a esta situación fue garantizar progresivamente a cada región su propio Estatuto de Autonomía adaptado a su situación particular o basado en un concreto bloque de compromisos negociados con el gobierno central. Además, aunque las diferentes regiones hayan accedido a la autonomía a diferentes velocidades, la intención es que a la larga la situación sea menos asimétrica. A pesar de que en principio se establece una asimetría constitucionalmente prevista para dichas autonomías.

Nuevamente, aunque la Constitución española no se define a sí misma como federal, estructura un listado de competencias que son exclusivas, ya sea del gobierno central, ya sea de los regionales, mientras otorga el poder residual al gobierno central. Por último, señala el prestigioso profesor canadiense, que España es una federación en todo excepto en el nombre. En este sentido, es uno de los países más descentralizados de Europa pero cuya regionalización ha derivado menos de un mandato constitucional y

¹⁵ Curiosamente, en la actualidad, ambos procesos padecen no pocas dificultades. Es innegable una crisis política tanto europea como española, derivada a su vez, y en mi opinión muy probablemente, de la crisis económica que nos alcanzó primero y las dificultades que han tenido en dar respuesta a ésta.

más de estrategias de partidos políticos, de competitividad y de la adopción de distintos acuerdos dentro de un marco constitucional abierto.¹⁶

Se podría sintetizar lo expuesto en que España fue un Estado unitario, pero que desde la transición se ha entregado a un proceso de federalización devolutiva dentro de sus fronteras caracterizado por un notable grado de asimetría, donde distintas fuerzas de diversa intensidad presionan en pro de autonomía.

En la misma dirección apunta Anderson, cuando afirma de una manera sucinta lo siguiente: “*A medida que España se fue democratizando después de Franco, descentralizó importantes poderes hacia sus regiones autónomas y ha llegado a ser efectivamente federal*”.¹⁷ Se hace visible por tanto, que para los especialistas en federalismo, hay pocas dudas que de que España conforma un Estado federal.

Resulta también muy interesante, las explicaciones del profesor Anderson sobre la diversidad social de las unidades constitutivas. En el caso de España, indica que estamos ante una federación con una mayoría lingüística o étnica clara, frente a otras minorías más pequeñas.¹⁸ En este sentido, resulta sorprendente que cuantitativamente Cataluña o el País Vasco representen minorías, puesto que por el contrario, desde un punto de vista más cualitativo, su dimensión económica y política es tan grande que conforman dos unidades de máxima relevancia política.

¹⁶ WATTS. R: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons. Madrid 2006. (Pág 129).

¹⁷ ANDERSON. G: *Una introducción al federalismo*. Marcial Pons. Madrid 2008. (Pág. 28).

¹⁸ ANDERSON. G: *Una introducción al federalismo*. Marcial Pons. Madrid 2008. (Pág. 37).

VI. POSTULADOS DE GUMERSINDO TRUJILLO SOBRE FEDERALISMO

El prestigioso jurista y ex rector de la Universidad de La Laguna, Gumersindo Trujillo, dedicó gran parte de su labor investigadora, incluida su tesis doctoral, al estudio del federalismo español. En un contexto, además, difícil, de censura para los académicos.

En la misma línea que otros autores posteriores, Trujillo defendía que los intentos democráticos en España venían acompañados de la búsqueda de anular la omnipotencia del centro, o dicho de otro modo, de adoptar modelos federales.

El profesor Trujillo, parte de una serie de supuestos de hecho. En primer lugar, afirma que el federalismo español, de manera sustancial, data de la consolidación del régimen liberal. Es entonces cuando determinados grupos políticos comienzan a promover las ventajas de este sistema. Estos grupos se autodenominan: republicanos en la fase progresista (1840-43), y demócratas en la fase moderada (1844-54). Posteriormente, el federalismo alcanza un grado mayor de madurez, sobre todo con la figura bien destacada en la obra de Trujillo, Pi y Margall. En este nuevo federalismo más maduro, los demócratas, aunque no todos, verán reflejada su cosmovisión político-económica. Y es que, a partir de 1868 se evidencia que el pensamiento demócrata será mayoritariamente federal, y abiertamente republicano. Aunque la situación social (carlismo, obrerismo internacional, los conflictos en la colonias) y las divisiones internas, no fraguaron un camino sencillo para el pensamiento federal, y se verá bruscamente frenado.

Tras este periodo convulso de mediados del siglo XIX, el federalismo pierde fuerza. El contexto político, con la llegada de la Restauración y el turno, es otro bien distinto. En este sentido, las burguesías anti-centralistas se pliegan a las ideas regionalistas (lo que más tarde serían nacionalismos), y por otro lado, el anarquismo gana adeptos, mientras que el obrerismo socialista español también se encuentra en auge. Por lo que las fuerzas de protesta se concentrarían en estos últimos puntos, renunciando en parte a las ideas descentralizadoras. Tanto fue así, que en las elecciones de 1931, el Partido republicano federal tendría unos resultados casi anecdóticos.¹⁹

¹⁹ TRUJILLO, GUMERSINDO: *El federalismo español*. Cuadernos para el diálogo. Madrid 1967. (págs. 10 y ss.)

Retomando el concepto de “federalismo”, el catedrático gomero recalca una vez más, como es habitual en el léxico de la ciencia política, su amplitud y ambigüedad. De un lado, designa una peculiar estructura de poder, un modo de organizar la política. De otro, se refiere a una especial concepción de las relaciones políticas, la cual puede significar una concepción revolucionaria del individuo con la sociedad y el Estado, incluso de la economía. Esta segunda acepción es un “deber ser”.

Para Trujillo, habrá de tenerse en cuenta las dos perspectivas de este concepto. Y tiene especial importancia el aspecto ideológico, por encima del institucional incluso, puesto que el federalismo español estuvo vinculado a un movimiento que pretendió organizar la sociedad y sus relaciones políticas.

Adentrándonos en materia, el profesor Trujillo solo contempla dos opciones de esquema organizador de Estados: unitario o federal. En este sentido, señala lo siguiente: “*Se dice que una organización política es unitaria cuando el impulso político oficial proviene de un solo centro decisorio. Si, por el contrario, dicho impulso tiene su origen en una pluralidad de centros de decisión política, estamos ante una organización federal.*”²⁰

Llegados a este punto, nos encontramos con que la definición de Trujillo choca con algunos autores actuales, quizá más cercanos a posicionamientos soberanistas o independentistas, que definen el Estado español actual como descentralizado, pero no federal. Sin embargo, asumiendo la definición de Trujillo, que no deja espacio a posiciones intermedias como el Estado descentralizado no federal, nos encontramos con que España, con su Estado autonómico, sería hoy a todas luces un Estado federal. Eso sí, con su insólito modelo territorial.

Pese a todo, cuando alude a la Constitución española de 1931, y a la posterior Constitución italiana de 1931, reconoce que la organización estatal sobre la base de Regiones autónomas, tiene difícil encuadramiento en la dicotomía unitarismo-federalismo clásica. Y aquí sí, menciona diferentes soluciones doctrinales, como son encuadrar estos sistemas en: Estados unitarios muy descentralizados, o un tipo de Estado autónomo del Unitario o Federal, o incluso dentro de una categoría amplia de Estados no unitarios.

²⁰ TRUJILLO, GUMERSINDO: *El federalismo español*. Cuadernos para el diálogo. Madrid 1967. (pág. 17)

La singularidad de las organizaciones federales radica en la pretensión de establecer una armonía entre la autogestión de los intereses privativos de cada uno de los grupos federales y la gestión común de aquellos temas que no pueden, o no deben, gestionar los grupos aisladamente. En las tesis federalistas de Trujillo aparecen dos conceptos claves: *autonomía* y *participación*. O lo que es lo mismo, conjugar la libertad de los grupos con la colaboración de los mismos con el quehacer federal. En este sentido, el principio de *autonomía* consiste en que las colectividades federadas conservan dentro de la federación su organización legislativa, administrativa y jurisdiccional para todo lo que corresponde a su ámbito específico. El federalismo, por tanto, no supone fusión o asimilación, sino asociación de colectivos distintos, o colaboración de los mismos. Finalmente, el principio de *participación* supone que las colectividades han de colaborar en la formación de las decisiones federales.²¹ Este principio, va más allá de la simple dimensión de la organización del Estado, y puede tener un trasfondo, además, de tipo político, ya que invita a la participación política. Y éste es un elemento vital en cualquier sistema político.

Trayendo a colación aquellas palabras de Blanco Valdés en las cuales afirmaba que varios grupos políticos en distintos niveles de poder, producían en las organizaciones federales un aumento de disputas entre los mismos, nosotros diremos desde un punto de vista más optimista que, sus conclusiones son razonables, pero también es previsible el aumento del debate y la participación. No todo sería negativo.

Finalmente, hablar de Gumersindo Trujillo se hace imposible sin mencionar a su referente, Pi y Margall. Éste, inspirado en la libertad del individuo, y a su vez en la corriente anarquista de Proudhon más que en el liberalismo, tuvo un papel preponderante en el desarrollo del federalismo español. Pero el profesor Trujillo, con su magistral capacidad de análisis, remarca que el conjunto de doctrinas políticas del federalismo no se importan con facilidad por muy sugestivas que sean, debe darse unas circunstancias o un contexto propicio para que permeen en la sociedad que las recibe. En este sentido, España reunía esas condiciones para absorber esas ideas federalistas. Y es que este federalismo que emerge en Cataluña en el siglo XIX, contempla al Estado como un poder impuesto que ejerce una autoridad absoluta, y

²¹ TRUJILLO, GUMERSINDO: *El federalismo español*. Cuadernos para el diálogo. Madrid 1967. (pág. 19)

reivindica la autonomía del hombre, la libertad. Por ello, la auto-organización del hombre, el instinto de solidaridad y la ayuda mutua son fuentes de las que bebe el anarquismo, que pueden compartir una especie de sustrato común con el incipiente federalismo.

Para Trujillo, la significación ideológica del federalismo ha de plantearse desde la perspectiva de las relaciones centralización-descentralización y autocracia-democracia. Si bien, en algunos contextos históricos el respeto de los derechos individuales parece mejor garantizado con un sistema centralizado, no debe obviarse que, en una democracia los grupos aumentan los centros de poder y las posibilidades de participación política. Por lo que resultaría dudosa la existencia de una conexión esencial entre la democracia y la centralización. El centralismo del Estado liberal obedeció más a la búsqueda de la estabilidad y el arraigo de dicho régimen. Señala entonces el profesor Trujillo, que la descentralización parece más adecuada al espíritu democrático. En lo que no hay dudas, es la incompatibilidad que resultaría de un régimen autoritario con un modelo descentralizado.

El federalismo español perteneció a las corrientes doctrinales que Trujillo denominó *federalismo demosocialista*, esto es, la doctrina o doctrinas, que preconizan la organización de la sociedad con arreglo a una ideología democrática, socialista y pluralista. En cuanto democrática, pues esta doctrina se legitima por la participación popular. Socialista se limita al estricto campo de las relaciones políticas, es decir, a aquella ideología política que nacida del movimiento obrero persigue una mejora de las condiciones sociales de dicha clase social. Y pluralista, por la oposición a unitarismo político.

Respecto al contenido ideológico fundamental de nuestro federalismo está representado, como dijimos, por Pi i Margall. El punto de partida de su concepción es considerar al hombre como “soberano”. Ahora bien, este federalismo estaría falto de una verdadera fundamentación si sólo se legitimara por el argumento metafísico de la “soberanía del hombre”.

Inicialmente, el federalismo de Margall evidencia un individualismo extremo, lindando

casi con el anarquismo. Con el tiempo, sin embargo, el autor catalán acabaría aceptando la necesidad de intervención estatal sobre todo en la regulación económica.²²

²² TRUJILLO, GUMERSINDO: *El federalismo español*. Cuadernos para el diálogo. 1967. (pág. 205)

VII. REFLEXIONES FINALES

En la actualidad, a nadie se le escapa el problema territorial en el que está inmersa España. Si bien, las posiciones enfrentadas empiezan ya desde aquí: lo que para unos es un enorme problema, para otros es una cuestión política sin más. La discusión empieza incluso, con el concepto a emplear para denominar la situación.

El ejemplo más recurrente de este “problema español” es la crisis catalana. En dicha Comunidad Autónoma, desde 2012, se ha iniciado un proceso que autodefinen como “soberanista”. Cuyo momento álgido se alcanzó con la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del Pueblo de Cataluña”, por parte del Parlamento catalán el 23 de enero de 2013. Una iniciativa histórica que contó con el apoyo de casi dos tercios de los votos de la cámara pero que, a su vez, evidenció una fractura política igualmente histórica.

Es nuestro deber, como juristas, contextualizar y comparar. Y en este sentido, hay que comenzar aclarando que España no sufre una anomalía. Todo lo contrario. La anomalía, entendiéndose como lo no habitual, es aquel Estado que no cuente con tensiones territoriales. En nuestro contexto europeo, solo Portugal parece resistir a esta serie de desavenencias territoriales. Y son cercanos en el tiempo, los ejemplos del referéndum escocés en Reino Unido, o la guerra de Crimea en Ucrania, entre muchos ejemplos más.

Por tanto, aquello que Azaña definiera como “nuestras divergencias peninsulares”, tendrá de característico lo propio de la idiosincrasia española, pero como problema político objetivable de organización territorial, es uno más dentro del contexto internacional. Ni mucho menos es insólito, todo lo contrario. La frecuencia de los conflictos territoriales, sin adentrarnos en sus causas que podrían ser muchas y variadas, son bastante altas.

En el caso de España, el debate de fondo es antiguo, pero no viejo: “¿España” o ¿Españas?” ¿”Singular” o “Plural”? ¿”Nación española” o “Nación de naciones”? ¿Estado de naciones? ¿España federal?

Desde hace tres siglos la nuestra es una historia de derogaciones, imposiciones, supresiones, combates fratricidas, ignorancias recíprocas, represiones e incomprendiones. Para algunos autores cercanos al federalismo, se siguió desde el siglo

XIX el patrón francés, concibiendo el Estado-nación español como unitario y uniforme. Lo cual a pesar de la cercanía, quizá no fuera lo apropiado. Y defienden éstos que habría sido más plausible integrar el modelo americano.²³

De otro lado, autores como Blanco Valdés, defienden que el sistema que nos brinda actualmente la Constitución con el sistema autonómico, permite un nivel de descentralización de dimensiones amplias, y las peticiones nacionalistas, soberanistas o independentistas, no son más que el reflejo de una clase política que no tiene más bandera que la confrontación contra el gobierno central.

La realidad es que en todos los periodos democráticos en España, el debate político tradicional, con los ejes izquierda-derecha, ha sido atravesado también por la cuestión territorial, por los ejes de la centralización-descentralización.

Parecía que el nacionalismo estaba avocado a su fin. En los años ochenta, eminentes historiadores anunciaban la caída del mismo. Pero los hechos, demostrarían que se equivocaron, y el nacionalismo ha resistido, incluso aumentado (en palabras de Manuel Castells “el resurgir de las identidades”), también en España. De poco sirve enfrascarse en tratarlo como algo “irracional”, “anacrónico”, “medieval” o “caduco”.

En la actualidad y en la práctica política cotidiana, se suele acusar a los nacionalismos periféricos de ser una respuesta tramposa a la crisis social y política que vive España, donde la clase política ha ido perdiendo credibilidad a pasos agigantados. En este sentido, los grupos políticos nacionalistas, es cierto, tienen la costumbre de señalar al gobierno central como la fuente de todos sus males, probablemente para así no responder por sus responsabilidades. Pero eso no quita, que ese sentir diferenciado exista, detrás del juego político, en comunidades como la catalana. Por supuesto, puede haber manipulación, pero, ¿en qué elecciones políticas no la hay?

Además, cuando hablo de nacionalismos periféricos, estoy haciendo ver que también concibo el nacionalismo centralista. De nuevo, Reino Unido me servirá de ejemplo: ¿No es nacionalismo centralista, aquel que desprenden aquellos partidos como el UKIP, que centra su discurso política en una crítica a la participación e integración de Reino Unido dentro de la Unión Europea? Dicho partido, a todas luces nacionalista, basa su ideología

²³ MARTÍN CUBAS, JOAQUIN: *El federalismo plurinacional ¿Fin de viaje para el Estado autonómico?* Díaz y Pons. 2013.

en señalar a la Unión Europea como culpable de aquellos problemas sociales y económicos que pudieran tener las islas británicas.

En España, tras los consensos de la transición, algunos pretendieron, o creyeron, que la Constitución fuera un punto y final. Dando por terminado el problema territorial, que durante distintas épocas y diversos contextos agitaba la vida social y política de nuestro país. Pero nuestro texto constitucional (que para unos es una diana donde disparar todo tipo de críticas, y para otros un texto sagrado e inamovible), fue más bien un primer paso, de un camino que se empieza a recorrer. Además, fue un buen paso. Permitió, y quizá siga permitiendo, décadas de buena convivencia social y política tanto internamente como en el entorno europeo.

Nuestro singular modelo autonómico ofreció a la gran diversidad (en lo geográfico, lo étnico, lo lingüístico, lo económico y lo cultural) de regiones y nacionalidades que forman España, una autonomía que posibilitó el desarrollo y la persecución de sus intereses propios y característicos. Así como la construcción de un proyecto común de país solidario y plural.

Sin embargo, tampoco se puede caer en el idealismo. Todo no ha sido perfecto. Las tensiones han sido muchas y variadas. Pero, ¿qué es la política sin tensiones? Lógicamente, poco o nada. Si queremos Democracia tenemos que aceptar la disputa dentro de unos márgenes. Si bien, como hemos dicho, el conocido como “desafío catalanista” es el último pico de estas tensiones, pero no ha sido el único. Atrás quedó ya el “Plan Ibarretxe”, entre otros. Y es que algunas Comunidades Autónomas, tienen un latir diferenciado, que algunas veces se manifiesta con mucha o poca intensidad, pero siempre está latente y en cualquier momento puede brotar.

Pese a todo, ¿Cuál es el epicentro de estas tensiones? ¿Es simplemente la disputada entre una visión centralista frente a otra descentralizadora? ¿Es sólo una cuestión de sentimientos nacionales encontrados?

La historia del federalismo en España ha dejado una huella grande en el discurso social actual, y en ocasiones, ésta ha sido distorsionada por completo. En este sentido, federalismo se asocia con republicanismo, izquierdismo, independentismo, y tras tantos años de dictadura, incluso con el ideario político del bando vencido tras el golpe de Estado y la guerra posterior. Pero no tiene porqué ser así. Federalismo se puede asociar

a monarquía, a ideología conservadora, incluso a unidad. Ejemplos hay muchos. Aunque en España quizá no sea fácil imaginarlos.

A mi parecer, este ideario colectivo explica esa peculiaridad española de conformar una federación sin ser reconocida formalmente como tal. Sencillamente, se hizo lo más fácil, se le cambió el nombre. En la transición a la democracia se optó por Estado autonómico, y no por Estado federal. Y es que, para una determinada parte de la población española, no le supone ningún problema vivir en una organización política federal, siempre y cuando no lo sepan, e ignoren que es una federación donde viven. Cuenta un dicho popular de campesinos de Tenerife que: “todo aquello que tiene nombre, existe”. Llevando a una lógica inversa ese refrán: aquello que no tiene nombre, no existe. Y eso, es lo que, al parecer, se plasmó en nuestra Constitución. El consenso, en búsqueda del término medio de las posiciones enfrentadas, llevó a una federación, podríamos decir, incompleta. Empezando por dejarla sin nombre, que así, resulta más aceptable para un determinado sector político.

Siguiendo una vez más a Watts, las soluciones que éste plantea para Canadá pueden servirnos para el caso español. Él plantea reconocer sistemas federales múltiples, que abran las puertas a posibles entendimientos en las cuestiones fundamentales política y constitucionalmente. Es decir, habla de un carácter multinivel, que permite amplios márgenes tanto a nivel interno como en el nivel externo, en nuestro caso, el comunitario europeo. Por lo que el autor canadiense propone de algún modo una expansión del federalismo.

Respecto a las posibilidades de secesión, como algunos reclaman en el interior de España, Watts plantea que ninguna federación ha formulado de un modo anticipado las condiciones formales requeridas para la secesión. En las federaciones donde la secesión se ha intentado o triunfado, esa circunstancia se ha implicado más en una decisión predominantemente política que en un acto constitucionalmente válido.²⁴

Con todo lo analizado, ¿puede el federalismo ser un freno a la deriva independentista catalana? Yo pienso que sí, es una posibilidad. A pesar de que ya seamos materialmente

²⁴ WATTS. R: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons. Madrid 2006

una federación, quizá un debate sereno sobre qué tipo de federación queremos y cómo la organizamos puede generar espacios de entendimiento mutuo. En este sentido, Javier Tajadura²⁵ señala lo siguiente: *“el encaje de Cataluña en España es un problema estructural, de naturaleza constitucional, y como tal debe ser afrontado de manera racional, con voluntad política de alcanzar acuerdos por ambas partes, susceptibles de ser traducidos jurídicamente en una cada vez más imprescindible reforma de la Constitución de 1978”* Por otro lado, Xavier Vidal, señala en su artículo *“La independencia no existe”*²⁶ que la separación de Cataluña es imposible, puesto que ni España existe ya como Estado-nación. Es decir, las transferencias hechas hacia Bruselas, han hecho que perdamos soberanía en la política económica y monetaria, así como el control de las fronteras, etc., dejando Estados cada vez más vacíos. En este sentido, para el autor Cataluña camina hacia el vacío. Y no le falta razón. Dentro del contexto europeo los Estados cada vez tienen menos poder real. Sin embargo, estos argumentos no van a frenar las ansias de esa Cataluña que se sintió dolida tras el fracaso de su intento de renovar el Estatuto de Autonomía. El profesor Pérez Royo²⁷, lo explica así: *“...se pretendió una reforma del Estatuto de Autonomía, a fin de, sin poner en cuestión el principio de unidad política del Estado, poder ejercer el derecho a la autonomía con un contenido y alcance más amplios. La reforma fue tramitada de manera escrupulosamente respetuosa, tanto de la Constitución como del Estatuto de Autonomía. Fue aprobada por el Parlamento de Cataluña, negociada con el Congreso de los Diputados y aprobada por las Cortes Generales, sometida a referéndum, sancionada por el jefe del Estado y publicada. No se produjo ninguna perturbación, ni grave ni leve, en el funcionamiento del Estado autonómico con su entrada en vigor.”* *“Sin embargo, el nuevo Estatuto fue recurrido por el PP y declarado anticonstitucional por el Tribunal Constitucional, con una fundamentación jurídica que cerraba cualquier puerta a la evolución del ejercicio del derecho a la autonomía que no se hiciera mediante la reforma de la Constitución. Lo que el TC le vino a decir a la inmensa mayoría de la sociedad catalana que había aprobado la reforma del Estatuto es que, en lo que al ejercicio del derecho a la autonomía se refiere, Cataluña ya tenía constitucionalmente todo lo que podía tener y que no podía pretender conseguir nada más. En estas estamos. Si quieren estar dentro de la Constitución, se tienen que*

²⁵ TAJADURA, J.: *En defensa del federalismo*. El País. 30 septiembre 2012.

²⁶ VIDAL-FOLCH, X.: *La independencia no existe*. El País. 25 septiembre 2012.

²⁷ PÉREZ ROYO, J.: *Avería grave*. El país. 13 noviembre 2012.

conformar con lo que tienen.” A juicio de Pérez Royo, la independencia es inconstitucional, pero cualquier cosa que vaya más allá de lo que hay, también lo es, y es aquí donde radica la fuente del conflicto. El Tribunal Constitucional hizo una interpretación en la cual Cataluña no podía ampliar los contenidos y alcances de su Estatuto. Es entonces, que surge el conflicto. Y en este sentido, la deriva independentista es una respuesta, seguramente desmedida incluso pueda parecer irracional. Pero aunque se haya querido poner el foco en la deriva independentista, el conflicto no está en ella, es anterior y más profundo. Hay una falta de entendimiento, una ruptura de relaciones, entre el Estado español y la Comunidad Autónoma catalana, que posiblemente, sólo un debate en términos federales pudiera salvar y sentar las bases de una España que continúe unida, a través claro está, de una posible reforma constitucional.

VIII. CONCLUSIONES

España, como resultado de su historia y del contexto actual europeo donde se está produciendo un “resurgir de identidades” o “un empuje de nacionalismos”, se debate entre mantenerse firme en su actual organización territorial o abrirse a cambios constitucionales en pro de una mayor descentralización.

Como señalan numerosos autores, entre ellos precozmente Gumersindo Trujillo, el establecimiento de sistemas democráticos en España siempre ha revelado que hay una voluntad fuerte de organizar el Estado de un modo descentralizado. Y además de una voluntad fuerte, también se puede afirmar que mayoritaria. Puesto que nuestra Constitución, con su organización autonómica, lo es, y su aceptación es indudable en el conjunto del país.

Sin embargo, nuestro Estado descentralizado, que para la mayoría de la doctrina (Blanco Valdés y Watts, entre otros) es ya una federación, vive momentos de incertidumbre. No todos los grupos políticos presentes en el parlamento español parecen estar conformes con el grado de descentralización que tenemos establecido. Unos hablan de más autogobierno, soberanía, incluso independencia. Otros hablan de respeto a la Constitución y de las virtudes del sistema autonómico.

Los más críticos con los movimientos nacionalistas, sostienen que el margen para la descentralización es escaso. Poco queda ya por descentralizar. El traspaso de competencias del Estado a las distintas Comunidades Autónomas ha sido enorme, y su autonomía es de las más amplias que comparativamente se pueden analizar en nuestro contexto internacional. Además, el Tribunal Constitucional frenó los intentos de algún parlamento autonómico como el catalán, remarcando que no poseen soberanía ninguna, solo autonomía, y la misma solo reside en el conjunto de los españoles. Nunca en los habitantes de una Comunidad Autónoma.

Pero, pese a todo, la fractura social y política, existe y no es pequeña. En las últimas elecciones generales del 26 de junio de 2016, el resultado más que llamativo, es tremendamente sorprendente: mientras que en el conjunto del Estado ganó por amplia mayoría el PP (como garante en la defensa de la unidad de España), en las Comunidades históricas de Cataluña y el País Vasco, el resultado del PP no solo fue como habitualmente es, bastante malo; sino que el partido vencedor en ambas, Unidos

Podemos, tiene en su programa la celebración de un referéndum, o dicho de otro modo, el “derecho a decidir”.

Los límites que nos hemos dado a través de la Constitución y las Leyes son incuestionables. Por tanto, los parlamentos autonómicos no tienen soberanía ninguna, e insistir en ello no servirá de nada. Será como toparse contra una pared. Pero, de ahí, a taparnos los ojos y los oídos ante lo que una mayoría amplia dice y hace en una cámara representativa, va un trecho considerable.

Es entonces, que la solución, si la hay, no es sólo legal, también es política. La Constitución se puede cambiar, de hecho los dos grandes partidos lo han hecho recientemente. Cosa bien distinta sería qué cambiamos. Podríamos entrar en un terreno muy complicado, si no lo estamos ya.

El artículo 92 de la CE, alude al referéndum consultivo, así como la LO 2/1980 de 18 de enero. En ambos se establece que el referéndum requiere la propuesta del presidente del gobierno y la autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. Y aunque no queda claro si el ámbito puede reducirse a una parte de los ciudadanos españoles y no al conjunto. Llegado el caso, como alternativa menos gravosa, pensamos que podría ser una solución. Similar al de Quebec o Escocia. En este sentido, el gobierno central al igual que el autonómico, deberían tener posturas más constructivas, y menos enfrentadas. Y explorar todas las vías de negociación, antes de llegar a la solución extrema del referéndum, que tampoco sería una catástrofe. Si bien, en algunas ocasiones, parece que electoralmente, en Madrid viene bien el secesionismo catalán, y en Cataluña viene bien el inmovilismo de Madrid. Y de esos barro, estos lodos.

A día de hoy llevamos siete meses sin poder formarse gobierno. Aunque la derecha política ha ganado ampliamente las elecciones generales, no puede alcanzar la mayoría absoluta sin contar con los diputados de una parte grande del país, es decir, de la derecha catalana y vasca (PDC y PNV). En el pasado, no hubo problema, la antigua Convergencia i Unió catalana, podía pactar de una manera cómoda con los populares sin grandes explicaciones. Ser importantes en Madrid, nos puede beneficiar mucho en Cataluña (o en Canarias, que diría nuestra actual diputada nacionalista Ana Oramas) pero ahora, el contexto es otro bien distinto. Con el enfrentamiento producido tras la

deriva independentista, los pactos de antaño se vuelven muy enrevesados y podrían descuadrar a más de un votante de ambas formaciones.

Por tanto, estamos una vez más, ante una encrucijada política producida por la diversidad que enfrenta los distintos territorios que componen España. En este sentido, el debate federalista es necesario y vital. No hay fórmulas mágicas o por lo menos yo no las tengo. Pero si pienso que debe haber una solución política, a través del diálogo, y que el referéndum es una posibilidad, pero esperemos que no sea necesario. La democracia y los valores que la sustentan, debe dar respuesta a este desafío, aunque no sea del modo fácil y rápido que nos gustaría.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON. G.: *Una introducción al federalismo*. Marcial Pons. Madrid 2008.
- APARICIO. M.A.: *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política*. Cedecs. Barcelona 1999.
- BLANCO VALDÉS. R.: *Los rostros del federalismo*. Alianza Edit. Madrid 2012.
- BLANCO VALDÉS. R.: *El laberinto territorial español*. Alianza Edit. Madrid 2014.
- MARTIN CUBAS. J.: *El federalismo plurinacional. ¿Fin de viaje para el Estado autonómico?* Díaz y Pons. 2013.
- MORENO. Luis: *La federalización de España. Poder político y territorio*. Siglo Veintiuno. Madrid 1997.
- PÉREZ ROYO, J.: *Avería grave*. El país. 13 noviembre 2012.
- TAJADURA, J.: *En defensa del federalismo*. El País. 30 septiembre 2012.
- TRUJILLO, Gumersindo: *El federalismo español*. Cuadernos para el diálogo. Madrid 1967.
- VIDAL-FOLCH, X.: *La independencia no existe*. El País. 25 septiembre 2012.
- WATTS. Ronald: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons. Madrid 2006.