

EL FEDERALISMO REALMENTE EXISTENTE

The actual federalism

FRANCESC DE CARRERAS

Recientemente se han publicado en España, escritos por profesores españoles, tres importantes libros que tratan del Estado federal desde el punto de vista del Derecho constitucional comparado (1). No es necesario ponderar la utilidad de la perspectiva comparada en el estudio de las instituciones políticas y jurídicas ya que es algo perfectamente conocido. Pero sí debe destacarse la oportunidad de estos libros, sobre una materia precisamente como ésta, en el presente momento de la vida política española.

Seguramente por razones históricas, en España el debate sobre el federalismo ha sido, y sigue siendo, especialmente confuso. Más o menos, existe un amplio acuerdo sobre el significado de otros términos propios del Derecho constitucional, tales como monarquía parlamentaria, Estado de Derecho, Constitución, ley, democracia, derechos fundamentales, división de poderes, etc. No es que los conocimientos a nivel de opinión pública sobre el contenido de tales términos sean muy profundos y exactos, pero cuando menos no se les otorgan significados totalmente opuestos.

(1) Roberto L. BLANCO VALDÉS, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza, 2012; Juan José SOLOZÁBAL (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014; Javier TAJADURA y Josu DE MIGUEL (ed.), *Federalismos del siglo XXI*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

En el libro editado por Solozábal han colaborado los profesores Roberto L. Blanco, Alberto López Basaguren, Miguel Ángel Cabellos, Antonio Arroyo, Josep M.^a Castellà, Patricia Rodríguez-Patrón y Antonio López Castillo. En el editado por Tajadura y de Miguel, han colaborado los profesores Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, Jeremy Webber, Antonio Arroyo, Carlos Vidal, Andoni Pérez Ayala, Antonio López Castillo, Francesco Biagi y Sara Panni.

En cambio, con el término federalismo, Estado federal u otros derivados de esta misma palabra, los significados son enormemente diversos, incluso contradictorios. Simplificando un poco, para unos Estado federal equivale a disgregación y para otros a unión, es decir, dos significados antagónicos. Así lo sostienen políticos, columnistas y tertulianos. ¿Cómo puede ser eso? Probablemente, como antes insinuaba, hay que buscar las causas en la historia. Pero ello no les exime de responsabilidad a quienes están tan desinformados y hacen tal ejercicio de ignorancia al confundir —peor si es deliberadamente— el significado actual del término federalismo con el que tuvo en épocas pasadas.

En efecto, en España el término federal fue utilizado desde principios del siglo XIX, en concreto desde los debates de la misma Constitución de Cádiz, de manera vaga e indeterminada, con significados muy distintos, hasta que tuvo una concreción práctica: la I República, los once convulsos meses que transcurren entre el 11 de febrero de 1873 y el 2 de enero de 1874, en concreto ese día a las siete y media de la mañana, momento en el que el general Pavía, al mando de sus tropas, irrumpe en el Congreso de los Diputados y pone fin por la fuerza a este breve y caótico período republicano. Un período en el que se sucedieron cuatro presidentes de la República y se elaboró un proyecto de Constitución federal, mientras se extendía el caos social y políticos, proclamando absurdamente pequeñas repúblicas independientes que, en su caso, deberían unirse después en una gran república federal. El cantón de Cartagena —una república ceñida a su ámbito municipal— es el símbolo más notorio de esta época, pero hubo muchos casos similares en medio de un desgobierno general que alcanzó grados indescriptibles.

Durante años, este mal recuerdo provocó que los términos federal y desorden fueran estrechamente unidos: una España federal equivalía a un país desunido y caótico. Por tanto, el federalismo, en la memoria de los españoles, fue considerado a partir de entonces como un elemento desintegrador, fuente inagotable de ineficiencia y desorganización. En los debates constituyentes de la II República, volvió a aparecer el tema y el desenlace es más que revelador: hubo acuerdo en prever en la Constitución una organización territorial basada en un sistema de regiones autónomas, que lo más probable era que desembocara en un Estado federal, pero no lo hubo en que tal organización territorial fuera denominada con este nombre, este nombre maldito. Más aún, a dicha organización se la denominó Estado integral, un término de moda en el constitucionalismo europeo de la época de entreguerras, con un significado que para nada aludía a la organización territorial, pero que, en el contexto español, tranquilizaba a todos porque reforzaba la idea de pretender la unión y no la separación, obviando así las reticencias que suscitaba el término federal.

Lo mismo puede decirse de los constituyentes de 1978. Se prefirió no dar ninguna denominación precisa al Estado desde el punto de vista de su organización territorial a provocar un enojoso debate terminológico que no haría más que dificultar el consenso. Así, con inteligente pragmatismo, se antepuso el contenido al nombre, pero no deja de causar perplejidad el miedo a la palabra federal. Posteriormente, la doctrina utilizó muy diversas denominaciones de las que han quedado como canónicas, indistintamente, Estado de las autonomías o Estado autonómico. Sin embargo, tras su desarrollo, en especial a partir de los pactos autonómicos de 1992 que se acabaron de desarrollar hacia el año 2002, la mayoría de esta misma doctrina se inclina por considerar que la naturaleza de la actual organización territorial española, se utilice el nombre que se utilice, es de carácter federal, pertenece a la familia de Estados federales, es homologable a los países que así denominan a su estructura territorial.

Sin embargo, en buena parte de la opinión pública, en el lenguaje del discurso político y en el de quienes participan en los medios de comunicación, todavía este término es rechazado con frecuencia porque lo equiparan a disgregación, a desintegración, a separatismo. Por otro lado, también contribuyen a esta confusión los partidos nacionalistas que dan al término federal el sentido de confederal, algo de naturaleza muy distinta, ya que se trata de una forma de organización internacional formada por Estados soberanos relacionados entre sí por un tratado. Obviamente, un Estado federal no es eso, por varias razones. Entre otras, en primer lugar, porque es un Estado y no una unión de Estados soberanos que pactan entre sí; en segundo lugar, porque lo que vertebró jurídicamente a un Estado federal es una constitución, es decir, un determinado tipo de ley, no un tratado, no una norma de naturaleza contractual; y, en tercer lugar, porque sus instituciones y el modo de atribuir competencias son muy distintas en un Estado federal y en una confederación.

Así pues, por parte de unos y de otros, la palabra federal o federación ha resultado, como decíamos, maldita: para los nacionalistas periféricos se equipara a centralismo y para los nacionalistas españoles se equipara a disgregación y ruptura territorial del Estado. En realidad, como es bien sabido, no es ni una cosa ni otra, sino que se trata de una organización territorial políticamente descentralizada —no sólo administrativamente descentralizada—, basada en una estructura de poder compuesta básicamente por dos esferas —la federal y la de los Estados miembros (también llamados *länder*, cantones, provincias, comunidades, regiones...)—, cada una de ellas con competencias e instituciones distintas, pero relacionadas entre sí por sistemas de colaboración tanto legislativa como ejecutiva, y unidas por una Constitución común, producto del poder

constituyente del pueblo, que legitima democráticamente al conjunto. Después volveremos sobre ello.

II

Los tres libros que comentamos confirman hasta la saciedad estas afirmaciones al ser una comprobación empírica sobre lo que son hoy los Estados federales. Además, se inscriben, con las matizaciones que ahora señalaremos, en una cierta tradición a nivel internacional de estudios comparados sobre formas y Estados federales.

La escuela comparatista más conocida en los estudios federales es la que inició en la postguerra mundial el profesor Kenneth Wheare, continuada después por su discípulo Ronald L. Watts y, a su vez, el discípulo de éste, George Anderson (2). Sus estudios han sido fundamentales no sólo para conocer las experiencias federales de los diversos países sino también para averiguar, en la medida de lo posible, cuáles son los elementos estructurales de un Estado federal. Sin embargo, la perspectiva de los profesores de esta escuela no era propiamente jurídica sino más bien descriptiva de las instituciones políticas, muy al modo anglosajón. Son, por tanto, contribuciones importantes para la tarea comparatista pero insuficientes para reflexionar, mediante una mirada exterior, sobre los problemas de nuestro Estado de las autonomías. Los autores de esta conocida escuela por supuesto no son los únicos que han estudiado el federalismo desde la vertiente comparada, hay otros muchos. Pero quizás son éstos quienes, con mayor o menor profundidad, lo han llevado a cabo desde un punto de vista más global, comparando los Estados y otras formas federativas de todo el mundo.

Ahora bien, este estudio tan globalizado puede conducir a enfoques confusos al comparar aquello que no es comparable: por ejemplo, Estados con culturas políticas muy distintas o sistemas democráticos con sistemas autocráticos. Por esta razón, el enfoque de los libros que comentamos es, a nuestro parecer, mucho más útil, especialmente por dos motivos: primero, por su unidad metodológica al estudiar los distintos países, básicamente, desde un enfoque jurídi-

(2) Véase, K. C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford University Press, varias ediciones (hay una antigua traducción al castellano de la edición de 1963 en Editorial Labor, Barcelona). R. L. WATTS, *Sistemas comparados federales*, Madrid, Marcial Pons, 2006 (con una interesante introducción de Esther Seijas); G. ANDERSON, *Una introducción al federalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

co-institucional; segundo, por tener como objeto central de estudio los países con tradición democrática, en especial Estados Unidos, Canadá y sus derivados europeos, sin obviar otros más periféricos pero, en general, no muy distantes en cuanto a cultura democrática.

Así, los tres libros, con buen criterio, coinciden en estudiar lo que puede considerarse como federalismos clásicos (EEUU, Suiza, Canadá, Alemania y Austria). Dos de ellos (Blanco y Tajadura/De Miguel) incluyen también un viejo país federal como Australia y uno nuevo y muy peculiar como Bélgica. Finalmente, sólo Blanco estudia tres federalismos latinoamericanos (México, Brasil, Argentina), Rusia y España; Tajadura/De Miguel la India y Solozábal Gran Bretaña y la Unión Europea.

Así como los federalismos clásicos son elementos imprescindibles en todo estudio comparado sobre Estados federales, los demás ofrecen más dudas. Ahora bien, el estudio de los Estados federales latinoamericanos por parte de Blanco es de sumo interés, ya que solemos obviarlos al tratar de los federalismos. En cambio, la oportunidad de incluir Rusia, dadas las peculiaridades políticas de este país y su escasa tradición democrática, es más dudosa. Lo mismo sucede con la India, con una tradición cultural muy distante de la europea. Casos especiales, aunque de gran actualidad, son Gran Bretaña y la UE, analizados en el libro de Solozábal. Ni uno ni otro pueden considerarse propiamente como Estados federales, aunque se justifica sobradamente su inclusión, ya que sirven a los objetivos que se propuso el editor al indicar en el subtítulo («España y sus siete espejos»), que el libro se proponía aprender del exterior para así fundamentar sobre sólidas bases la reforma de la organización territorial en nuestra Constitución. Es por ello que, además del interés que tienen en sí mismos, debe entenderse como acertada la inclusión en el libro de Gran Bretaña y la UE.

Por último, sólo Blanco estudia, de forma explícita, a España, en el cuerpo de la obra, como un Estado federal más. Pero la introducción de Solozábal en el libro del que es editor, al tratar de la posible reforma constitucional en sentido federal, es de hecho, implícitamente, un estudio sobre los problemas de la España autonómica. Por su parte, en el extenso «Estudio preliminar» de Tajadura/De Miguel a su libro, hay numerosas alusiones implícitas y explícitas a la organización territorial española, con lo cual la función de tratar de España también se cumple. Así pues, en los tres libros, en mayor o menor medida, la España autonómica no sólo es una preocupación latente sino también expresa.

Una última característica general que debe mencionarse es el diferente método de análisis comparado. Roberto Blanco utiliza un método transversal: cada institución a analizar, es estudiada de forma comparada entre los distintos Estados sobre los que centra su estudio. Tras dos capítulos generales que abarcan al-

gunas cuestiones teóricas y determinadas referencias históricas, pasa a comparar los siguientes elementos estructurales de un Estado federal: Constituciones, instituciones federales, reparto de competencias, relaciones intergubernamentales y financiación, cerrando el libro con un largo epílogo sobre los diversos efectos de la conexión entre federalismo y nacionalismo. En los otros dos libros, los de Solozábal y Tajadura/De Miguel como editores, además de los estudios previos de los mismos que figuran como introducciones, el método consiste en analizar país por país sobre unas pautas más o menos homogéneas que se corresponden, sustancialmente, con las utilizadas por Blanco, aunque situando el conjunto en su contexto histórico, político y cultural de cada Estado.

Con lo cual, los tres libros son perfectamente complementarios, la transversalidad de Blanco sirve para entender las diversas instituciones comparadas y los otros dos para comprender las razones por las cuales los modelos federales han llegado a ser lo que son hoy. Debe destacarse la competencia de los autores al analizar cada país, ya que se trata de profesores que los conocen en profundidad, muchos de ellos han dedicado sus tesis doctorales a desmenuzarlos detenidamente.

III

La principal conclusión que puede extraerse de la lectura de estos libros es la de que los Estados federales son distintos pero, con alguna excepción (la más notable es la de Bélgica), están dotados de una estructura común que permite que la categoría Estado federal pueda ser útil en Derecho constitucional. Esta estructura, simplificando un poco, está constituida por los siguientes elementos básicos.

En primer lugar, el Estado federal se fundamenta jurídicamente en una Constitución, en una norma emanada del poder constituyente, es decir, del conjunto de ciudadanos que forman el pueblo de un Estado. Este poder constituyente no es producto, por tanto, de un pacto entre los Estados miembros sino de la suma de las voluntades individuales expresadas por los ciudadanos. Por tanto, la Constitución que funda el Estado Federal no es un tratado entre Estados soberanos previamente independientes sino el producto del acuerdo mayoritario entre individuos libres e iguales que han decidido autodeterminarse y formar un Estado propio. Es en virtud de este origen que la Constitución ha de garantizar la igualdad básica de derechos entre los ciudadanos, es decir, la igual libertad de todos, rasgo propio de todo Estado liberal-democrático, sea cual sea su modelo territorial. Esta Constitución, además, regula los principios fundamentales del

Estado federal y la composición y funciones de las instituciones públicas de la federación.

En segundo lugar, cada uno de los Estados miembros, por su parte, se dotan también de una Constitución propia dentro de los límites trazados por la Constitución federal. Estas Constituciones de los Estados miembros establecen un conjunto de poderes —legislativo, ejecutivo y judicial— similares a los de la Federación, de los que emana un ordenamiento propio, un sistema jurídico de cada Estado dentro del marco constitucional. En virtud de la autonomía mutua, entre el ámbito institucional y normativa de la Federación y los diversos ámbitos de los Estados miembros no puede existir ningún tipo de relación jerárquica. Ello comporta que entre estas esferas no pueden existir controles políticos fundados en el principio de jerarquía, sino sólo controles jurídicos, lo que supone que la garantía de su respectiva autonomía no es política, sino jurisdiccional, y los controles mutuos se desarrollan por órganos de esta naturaleza.

En tercer lugar, la Constitución federal debe establecer los principios de distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros. Entendemos por competencia la función —legislativa, ejecutiva o judicial— de un poder público sobre una determinada materia. Este aspecto es quizás el más importante de todo Estado federal, ya que configura el peso cuantitativo y cualitativo de las instituciones federales y las de los Estados miembros.

En cuarto lugar, la Federación y los Estados miembros ejercen sus poderes bien exclusivamente, bien en colaboración entre ellos. En el plano legislativo, la colaboración suele realizarse en el seno de una segunda cámara o senado, representativa de los Estados miembros, que realiza funciones diversas, según cada uno de los Estados federales, pero que, en todo caso, ejerce funciones colegislativas con la cámara baja, representativa de los ciudadanos. Este senado tiene la función genérica de integrar la voluntad política de los Estados miembros en la voluntad del Estado federal. En el plano ejecutivo, las Administraciones públicas de las Federaciones también colaboran con la Administración de la Federación o entre ellas mismas, a los efectos de una mayor eficacia general de todas las Administraciones y, por tanto, de un mejor servicio del ciudadano.

En quinto lugar, tanto los órganos de la Federación como los de los Estados miembros tienen potestades tributarias respecto a empresas y ciudadanos para hacer frente a los gastos que comporta el ejercicio de sus respectivas competencias, lo cual da lugar a dos grandes tipos de Haciendas Públicas, la de la Federación y la de cada uno de los Estados miembros.

Quizás debemos convenir que llamaremos Estado federal a aquel que tenga los elementos estructurales de los Estados federales realmente existentes, toda otra opción nos conduce a una noción confusa de Estado federal. No es, por otra

parte, una opción nada extraña, lo mismo hacemos con otros términos jurídicos, tanto de Derecho público como privado. Por tanto, conocer con detalle estos Estados federales realmente existentes, además de tener un valor en sí mismo, es extraordinariamente importante para reflexionar sobre nuestro Estado autonómico. Ésta es la doble función que cumplen sobradamente estos tres espléndidos libros que, como he justificado antes, son complementarios.