

TIEMPOS DE REFLEXIÓN Y PROPUESTA: UN MODELO FEDERAL PARA ESPAÑA

ARGIMIRO ROJO SALGADO

Universidad de Vigo

INTRODUCCIÓN.—1. QUÉ ES EL FEDERALISMO.—2. POR QUÉ CONVIENE A ESPAÑA EL MODELO FEDERAL: 2.1. *Las otras transiciones al federalismo en Europa*. 2.2. *Qué supone el tránsito al federalismo*.—3. ¿Y QUÉ FEDERALISMO?: 3.1. *Un federalismo cooperativo, leal y vertebrador del conjunto*. 3.2. *Un federalismo pluralista (¿asimétrico?) y respetuoso con los hechos diferenciales*.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La crisis del Estado autonómico constituye uno de los temas más recurrentes de nuestra agenda política en los últimos años, lo que ha provocado la apertura de un proceso, ya en curso, encaminado a su reforma. A la vista de los resultados no deseados y de los desarreglos que aquejan a nuestro modelo autonómico, se vienen formulando una serie de propuestas encaminadas a lograr una salida exitosa a la problemática planteada. Pues bien, es en este contexto normativo-prescriptivo en el que se pretende situar esta propuesta, consistente en un conjunto de reflexiones que, en su conjunto, pueden contribuir a progresar en la solución del problema que nos ocupa, y en la dirección que nos parece correcta: la apertura al federalismo, capaz no sólo de descentralizar un Estado sino también, y sobre todo, de articular un Estado plural y plurinacional.

Palabras clave: Estado regional, federación, federalismo, pluralismo, integración.

ABSTRACT

The «State of the Autonomous Regions» has been one of the most recurrent topics in Spain's political agenda over the last few years. Its crisis has triggered a process directed towards its reform. Various proposals have been put forward to remedy the failures and unwanted side-effects of the Spanish model of devolution. My own proposal is set against this normative and prescriptive context. I present a set of reflections, ideas and criteria which, taken as a whole, can contribute towards solving the problem, and move it in a direction which seems to be correct: towards a federalism capable not only of creating a de-centralized state but also, and more significantly, of articulating a plural and multinational state.

Key words: regional state, federation, federalism, pluralism, integration.

INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 ha logrado resolver con éxito los grandes problemas históricos de España, y después de más de un cuarto de siglo de vigencia, puede afirmarse que ha consolidado sus líneas maestras en los ámbitos esenciales de la democracia, los derechos fundamentales, el funcionamiento de las instituciones o la presencia activa y relevante de España en el escenario europeo e internacional. Todos los grandes problemas han sido resueltos o encauzados; todos menos uno: el de la forma de Estado. El problema de la distribución territorial del poder sigue, ciertamente, sin resolverse; continúa siendo un proceso abierto, sometido a todo tipo de presiones, conflictos y reajustes permanentes, siendo la propia realidad —tozuda y harto repetible— la que lo evidencia día a día.

A la vista de los resultados no deseados y de la permanente crisis que sufre nuestro modelo autonómico, se vienen formulando una serie de propuestas encaminadas a lograr una salida a la problemática planteada. Un claro exponente de ese grado de descontento y frustración que rodea actualmente a nuestra forma de Estado lo constituye, sin lugar a dudas, esa elevada cantidad y variedad de propuestas de reforma formuladas por unos y por otros (desde la estabilización pragmática del modelo autonómico defendida por el PP, hasta la autodeterminación, pasando por el federalismo, la confederación o la teoría de los fragmentos de Estado).

Pues bien, es en este contexto prescriptivo-normativo en el que se presenta esta propuesta, cuyo principal objetivo no es otro más que poder contribuir a progresar en la solución del problema que nos ocupa, y en la direc-

ción que considero más acertada. Y todo ello desde un enfoque y unos postulados esencialmente politológicos, convencido como estoy, en este sentido, de que la ciencia política, la ciencia que se ocupa del gobierno de las sociedades (también de la española), está en condiciones de jugar ese papel protagonista que le corresponde en una coyuntura tan crucial como esta, sometida a constantes turbulencias y a una aceleración de la historia que no cesa. Así, y completando el planteamiento tradicional acerca de la organización política y del reparto del poder territorial, de naturaleza esencialmente jurídica, y basado en conceptos y realidades que empiezan a cuestionarse y a sufrir algún grado de erosión y obsolescencia, como son el propio Estado, la soberanía, la centralidad, el principio jerárquico, las fronteras, etc., habrá que proponer otro planteamiento de naturaleza más politológica, más flexible, contextual, dinámico y abierto a las exigencias de la nueva era global; de esta manera, y frente a los conceptos y principios tradicionales, siempre más formales y rígidos, han de ser tenidos en cuenta otros nuevos, de carácter más comprensivo y sociológico, tales como el de democracia, comunidad, interdependencia, pluralismo, policentrismo, multilateralismo, multinivel, gobernanza, globalidad, en suma, federalismo.

Hoy en día, además, cualquier análisis de la realidad, y por muy local o doméstica que ésta sea, resultará siempre incompleto si no va acompañado por una apertura e incursión en esa realidad contextual que nos envuelve y condiciona en todos los órdenes de la vida, y que afecta también al problema aquí planteado de la articulación territorial del poder político. Una realidad de la que resulta ya imposible sustraerse, y que se concreta en una serie de transformaciones y nuevas realidades (la formación de instancias supraestatales como la Unión Europea, el fenómeno de la globalización, el renacimiento y potenciación de ideologías nacionalistas y de sentimientos identitarios, el auge del mesogobierno y del paradigma de la gobernanza multinivel, etc.) que, en su conjunto, tienen una incidencia directa sobre la realidad estatal, obligándola a una profunda revisión, redefinición y redimensionamiento.

1. QUÉ ES EL FEDERALISMO

Convencido como estoy de que la solución al problema que nos ocupa pasa por esa apertura al federalismo, por considerarlo capaz no sólo de descentralizar un Estado sino también, y sobre todo, de articular un Estado plural, armonizando la exigencia de unidad con el respeto a la diversidad, introduciré mi argumentación con una breve incursión por la idea y la teoría federal. Ello posibilitará una mejor comprensión (y quizás, también, una mayor aceptación) de la propuesta formulada.

Sin duda, estamos ante un término que posee una amplia variedad de acepciones, por lo que resulta harto complicado ofrecer un concepto unívoco del mismo. No existe ninguna definición de federalismo que sea plenamente satisfactoria para todos los especialistas, y ello se debe principalmente a las dificultades que supone el relacionar y contrastar las formulaciones teóricas con los datos extraídos de la observación del funcionamiento real y cotidiano de los múltiples sistemas y modelos federales. Otra dificultad añadida deriva de la propia flexibilidad del federalismo en tanto que concepto teórico y operacional. Como nos recuerda Marlène Collette (2005), el federalismo es un término que se debiera declinar en plural («los federalismos»), debido precisamente a que abarca una amplia variedad de acepciones.

De los diferentes intentos de definición llevados a cabo hasta el presente, y de sus concretas expresiones y realizaciones históricas y contemporáneas, se puede extraer una noción general, según la cual los términos federalismo o federal se refieren y se emplean para describir un modo de organización política que vincula a unidades distintas en un sistema global, permitiendo, al mismo tiempo, que cada una mantenga su identidad e integridad política fundamental. Por otra parte, los sistemas federales consiguen este resultado mediante una distribución y reparto del poder entre la instancia federal y las instancias federadas, con la finalidad de proteger la existencia y la autoridad de todas las partes implicadas; además, y al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación y acuerdo entre las partes, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones, evitando así la imposición y la unilateralidad.

Para Robert Dahl (1986), el federalismo es aquel sistema en el que algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales —Cantones, Estados federados, Regiones, Comunidades Autónomas, Länder y Provincias— y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno central, y donde otros asuntos, por el contrario, están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores antes mencionadas, estando reservadas a la autoridad federal central. Otros autores ven en el federalismo un esquema según el cual cada gobierno tiene la autoridad de tomar algunas decisiones finales independientemente del otro (William H. Riker, 1964); o una relación en virtud de la cual el gobierno central y los gobiernos territoriales son y actúan, al mismo tiempo, de manera coordinada e independiente (Kenneth C. Wheare, 1964); o, en fin, una combinación de autogobierno y regímenes concurrentes, esto es, autogobierno (*self-rule*) y gobierno compartido (*shared-rule*), según la conocida y profusamente empleada expresión del gran especialista Daniel J. Elazar

(1990). Por último, y para Dusan Sidjanski (2000), el federalismo es una idea, un método y un estilo de organización social, un espíritu y una actitud de cara a los otros y a la sociedad, que actúa por ajustes progresivos en el respeto a las funciones y organismos existentes, y reconociendo siempre la *pluripertenencia* y *multiidentidad* del ser humano respecto de diferentes colectividades y grupos sociales.

En cuanto idea o teoría acerca de la construcción del orden social y político, el federalismo no constituye la antítesis de la unidad sino la antítesis y la negación del unitarismo, del monismo, del centralismo y del uniformismo. Propiciando el equilibrio entre las fuerzas y tendencias centrífugas y centrípetas, que interactúan en el interior de todo sistema político y social, el federalismo surge como la solución y técnica adecuada para evitar cualquier situación de tensión o ruptura de ese equilibrio, bien por parte de las fuerzas centrífugas (secesionismo o separatismo) o bien por parte de las fuerzas centrípetas (centralismo, unitarismo, uniformismo). El federalismo constituye, por todo ello, una contrastada técnica de unión de grupos, cualquiera que sea su naturaleza y dimensiones; y, en este sentido, su campo de aplicación es universal (y no sólo en el sentido geográfico del término), y va más allá del ámbito exclusivamente político, extendiéndose también a la realidad social, económica y cultural. No hay ningún tipo de sociedad que no pueda ser organizada de forma federativa o, al menos, que no pueda impregnarse de las ideas y principios generales del federalismo, entre los que destacan la autonomía, la subsidiariedad o exacta adecuación, la participación, la cooperación... (Guy Héraud, 1978).

La federación une, sin destruir, las entidades que se asocian, a las cuales preserva, potencia y enriquece a través de las relaciones mutuas, de la integración en el conjunto y de la consecución de objetivos y metas comunes. Por otra parte, la unidad federal es siempre reflejo y expresión del pluralismo que caracteriza a nuestras sociedades, y constituye el mejor medio para integrar la diversidad, como elemento legítimo, en el seno de una realidad política o social (Daniel J. Elazar, 1990). Conviene destacar, en este sentido, que la diferencia y la pluralidad es consustancial con el federalismo, por cuanto él es esencialmente un concepto que garantiza la diversidad e institucionaliza las políticas de reconocimiento. Los sistemas políticos federales son, en este sentido, los más aptos para facilitar una acomodación flexible de las múltiples diferencias existentes, proporcionándonos todo un elenco de fórmulas simétricas y asimétricas que hacen posible conciliar la unidad con la diversidad.

Se trata de una teoría política que nos suministra modelos de gobierno plural y multinivel, que nos ayuda a definir qué es lo que corresponde a cada nivel y ámbito de gobierno (el local, el regional, el estatal, el supraestatal...),

utilizando para ello «diferentes pruebas o test para filtrar los temas y guiarlos hacia los diferentes niveles de gobierno» (D. Held, 1997: 281). Se trata de un principio político, de una idea fuerza, capaz de proporcionarnos diferentes principios y criterios de asignación de poderes, tareas y competencias dentro de esa sociedad plural y multinivel: autonomía, subsidiariedad o exacta adecuación, proporcionalidad, extensión, intensidad y eficiencia comparada, etc. Para el federalismo, y dentro del marco general de un sistema de gobierno plural y multinivel, el concepto de gobierno apunta siempre hacia un tipo de organización basado en un sistema equilibrado de diferentes niveles y de asignación de responsabilidades, tareas y recursos, y siempre sobre la base de la cooperación y el consentimiento mutuo. En este sentido, el federalismo, además de cuestionar la centralidad formal del poder político, sugiere que se invierta el orden a la hora de articular políticamente nuestras Comunidades, haciéndolo de abajo arriba —y no al revés—, partiendo siempre de los grupos naturales o de base, conforme al criterio de la subsidiariedad (uno de los rasgos más distintivos de la teoría federal), dando respuesta así a la demanda de una mayor transferencia de poder hacia los ciudadanos, de una mayor proximidad entre estos y las instituciones; y todo ello, precisamente, en una época caracterizada por la creciente cesión de soberanía hacia las organizaciones supranacionales.

Apuntemos, finalmente, y tal como sugiere Ramón Máiz (2002: 86), como el debate contemporáneo sobre el federalismo se está caracterizando por un triple desplazamiento que merece la pena destacar, a efectos precisamente de la argumentación central que preside e inerva esta exposición. Así, y en primer lugar, se aprecia el abandono de cualquier pretensión teórica encaminada a la consecución de un modelo canónico y cerrado de Estado federal, siendo reemplazada por una perspectiva de mínimos institucionales de una estructura merecedora de tal calificativo (descentralización política y garantías constitucionales). En segundo lugar, se está produciendo también un desplazamiento de los términos mismos del debate, al poner el acento no tanto en la estructura de la federación, considerada desde una perspectiva estática, sino «en el proceso de interacción entre actores e instituciones, y por lo tanto analizarla desde una óptica esencialmente dinámica, centrada en la renegociación y el acuerdo». Por último, ha de constatarse también una creciente y generalizada aceptación de la distinción entre dos conceptos descriptivos: federalismo (el federalismo entendido como teoría, principio e idea) y federación (sinónimo de estructura federal), términos ciertamente concomitantes pero en modo alguno idénticos.

En el primer caso nos estaríamos refiriendo tanto a una filosofía, teoría política, idea, principio, tendencia, como a los movimientos inspirados por

la misma, y que promueve y garantiza el equilibrio entre el respeto y protección de los grupos sociales y la necesaria unidad en una realidad superior y común, para afrontar y resolver determinados problemas comunes; en el segundo caso se aludiría a un conjunto de estructuras políticas y estatales las cuales, naturalmente, están inspiradas en la idea federal. En este sentido, la federación constituye la expresión y la materialización institucional de los principios federales en una organización política, implicando tanto unas actitudes, procedimientos, técnicas y relaciones intergubernamentales determinadas, como la existencia de unas instituciones (constituciones, parlamentos, tribunales de justicia, gobierno, etc.) propias. Como señala Preston King (1982), el federalismo es una idea política mientras que la federación es esa misma idea transformada en institución.

El federalismo, en cuanto idea, método y doctrina política, inspira y anima la creación de las instituciones federales, a la vez que da sentido y significado a los procedimientos y prácticas políticas seguidas por aquéllas; y aunque posiblemente la federación (el Estado federal) sea la mejor y más lograda plasmación de la idea federal, sin embargo, no es la única manifestación política e institucional inspirada en la idea federal, en el federalismo. En este sentido, y sólo en este sentido (insisto), se puede afirmar que la confederación, el Estado asociado, el Estado libre asociado, la liga, la consociación, la autoridad funcional compartida (OTAN), el condominio y, por supuesto, el Estado regional y el autonómico —justo es destacarlo— constituyen otras expresiones y concreciones más, y en diversos grados y maneras, de la idea y del principio federal. Federalismo y Estado federal no son, pues, términos totalmente equivalentes, y su distinción conceptual y funcional puede ayudarnos a clarificar un poco más la cuestión que nos ocupa. Como señala M. Collette (2005: 110), el federalismo representa, ciertamente, el origen y el motor de la federación, pero debido a su elasticidad intrínseca, «transciende al Estado federal, expresando aspectos y dinámicas difícilmente clasificables sobre la base de las categorías dicotómicas del Estado unitario y del federal». Desde este punto de vista, esto es, considerando el federalismo como idea y como proceso, puede hablarse de un *continuum* federal en el que caben diferentes modelos de organización política de las Comunidades humanas.

Pues bien, ésta es la idea y la doctrina federal, en la cual, ciertamente, caben (aunque no coincidan del todo) tanto la organización jurídico-política federal (la federación, el Estado federal, considerada como la mejor y más lograda plasmación de la idea federal) como la organización jurídico-política regional y autonómica. Y ello porque, tal como intenté explicar anteriormente, el federalismo supone el desarrollo de una construcción social total,

basada en el acuerdo y no en la coacción, y donde varias Comunidades políticas dotadas de su propia individualidad se constituyen, desde la autonomía y la libertad, bajo un orden y una organización común y superior, con el objetivo de satisfacer intereses y necesidades colectivas. Los términos federalismo o federal, indistintamente, se refieren y se emplean para describir un modo de organización política que vincula a unidades distintas en un sistema global, permitiendo, al mismo tiempo, que cada una mantenga su propia existencia e integridad política fundamental. En definitiva, la doctrina y la metódica federal son capaces de superar esa dialéctica reduccionista y excluyente, bipolar y dualista, tan presente en nuestras sociedades (y de la que muchas veces ni se es consciente), a través de una dialéctica abierta, integradora y agregativa. A la actitud maniquea del «o esto o aquello», el federalismo propone la actitud conciliadora del «esto y aquello».

Dicho esto, conviene advertir, por último, que el federalismo no tiene poderes taumatúrgicos ni cualidades casi mágicas. No podemos considerar al federalismo como una panacea universal, capaz de arreglar todos los entuertos y capaz también de solucionar todos los problemas. Los grandes laudatorios que se vierten sobre esta doctrina e idea fuerza, sobre todo por parte del pensamiento occidental, pueden conducir equivocadamente a esta percepción. El federalismo es lo que es: una idea fuerza, una categoría política clave, un método de organización político-territorial cuya eficacia está plenamente contrastada por la experiencia histórica; un sistema capaz de «unir las diversas ventajas que resultan de la grandeza y de la pequeñez de las naciones» (A. de Tocqueville, 1990: 123). En suma, un paradigma político plenamente vigente y que puede ser de gran utilidad para las complejas sociedades actuales, incluyendo la nuestra. En todo caso, y para que el federalismo pueda producir los frutos deseados, es preciso que exista una cultura y una actitud federal ampliamente compartida por los miembros de la comunidad.

2. POR QUÉ CONVIENE A ESPAÑA EL MODELO FEDERAL

Son muchos los expertos que consideran que existe una gran coincidencia entre el modelo federal y el actual Estado autonómico tal como lo venimos practicando, esto es, tal como *de facto* viene funcionando. Gregorio Peces-Barba (1998), por ejemplo, opina que el Estado de las Autonomías es un Estado funcionalmente federal, por lo que incluso considera que es un sinsentido lingüístico sostener que el Estado autonómico deba convertirse en un Estado federal. Gumersindo Trujillo (1999: 290), a su vez, insiste en resaltar «la insoslayable coloración federal del Estado autonómico», un Estado que

ha ido poco a poco configurándose como un modelo avanzado de descentralización política, «de muy difícil deslinde con las formas federales contemporáneas».

En efecto, el Estado autonómico se parece mucho al federal, funciona de una manera muy similar, cuenta con unas instituciones y un esquema organizativo casi idéntico y, además, y como ya se indicó anteriormente, participa también de la idea federal. Todo esto es cierto. Ahora bien, de ahí a afirmar que el Estado de las Autonomías es ya federal lo considero un error conceptual que, al mismo tiempo, contribuye a alimentar la confusión y la incertidumbre sobre nuestro contencioso territorial. Se puede aceptar que después de más de 25 años de funcionamiento, el Estado autonómico ha forzado al máximo su dinámica descentralizadora y centrífuga, y que las previsiones constituyentes y constitucionales, en este punto, han sido totalmente colmadas y hasta rebosadas. Todo ello hace que el Estado autonómico que echó a andar en 1978 esté actualmente irreconocible, apreciándose por todas partes esa coloración y esa dimensión federalizante. No obstante, y pese a todo ello, la forma de Estado en España sigue siendo, desde las categorías politológicas y constitucionales, y desde el punto de vista formal, autonómico, esto es, regional o, como algunos prefieren denominar, un Estado constitucionalmente regionalizado (F. Rubio Llorente, 1993). Y digo sigue siéndolo, porque nunca dejó de serlo, y porque esta es la forma de Estado que los constituyentes —y pese a las ambigüedades e imprecisiones derivadas del propio consenso— quisieron adoptar para España, aunque fuese principalmente por exclusión y rechazo explícito de las otras dos categorías: la unitaria-centralista y la federal.

Así, pues, y en aras de la clarificación y rigor conceptual, habrá que reconocer que tenemos formal y oficialmente una forma de Estado regional (autonómico), aunque en el transcurso de estos más de 25 años de rodaje nos hemos ido acercando mucho, hasta casi confundirnos, con el Estado federal. La cuestión ahora está en dilucidar qué forma de Estado necesitamos y nos conviene, a fin de zanjar la gran asignatura pendiente: la de la organización-integración territorial de España. Proclamémoslo con meridiana claridad: el gran asunto o negocio que hoy día tiene planteado nuestro país es dar con la fórmula que permita, reconociendo las diferencias, asegurar una sólida cohesión de sus pueblos y territorios.

La solución, en mi opinión, no está en regresar al viejo centralismo, ni tampoco al Estado regional puro y originario, corrigiendo, en este sentido, los excesos y extralimitaciones del Estado autonómico como consecuencia de su funcionamiento a lo largo de estas últimas décadas. Y ello porque la experiencia de estos años ha demostrado que tal modelo nos queda excesiva-

mente ajustado y raquítico, siendo además incompatible con nuestra realidad, por lo que ha sido desbordado ampliamente. La solución, arreglo o desenlace al problema creado no está, por tanto, en regresar, desandar, retroceder, sino en avanzar unos pasos más en la misma línea y dirección de estas últimas décadas, a fin, precisamente, de perfeccionar y culminar un camino y un proceso todavía inconcluso; avanzar en ese doble proceso de autonomización e integración, a la vez, de las entidades constituyentes de un Estado organizado previamente de forma unitaria y centralista. Se trataría, pues, de culminar, y no de abandonar o desandar, un proceso iniciado en 1978 con la intención de alcanzar la plena integración política de todas las Comunidades; y optando, en este sentido, por una estrategia de evolución más que de ruptura. Pues bien, eso tiene nombre y apellido: Estado federal.

Siendo la divisa y lema del federalismo «unidad en la diversidad», y siendo el gran problema de España compatibilizar la cohesión y vertebración del conjunto con el respeto a las diferencias, no parece tan desatinado hacer esta propuesta. Es cierto que el Estado autonómico actual ha conseguido un grado de descentralización política, administrativa, y en algunos casos fiscal, igual o incluso superior a la de los Estados federales; y es verdad también que existe un gran parecido en la práctica entre el Estado federal y el autonómico. ¿Y siendo ello así, por qué, entonces, ese empeño en transitar al federalismo? Justamente porque falta algo, sobre todo de naturaleza estructural y organizativa, capaz de asegurar esa función integradora. El Estado autonómico, al carecer de las instituciones y órganos característicos del Estado federal (Cámara territorial, instancias de cooperación tanto vertical como horizontal entre los distintos niveles de poder y administración, etc.), y que hacen posible el ensamblaje, la integración y participación de las Comunidades territoriales en el proceso político global, favorece la dinámica centrífuga y segregativa; o no es capaz de contrarrestarla, a la vez que aliena el bilateralismo, a través de una especie de relación radial de cada una de las CCAA con el Estado central.

Las consecuencias del modelo autonómico son bien visibles: en cada Comunidad (en unas más que en otras, o, mejor dicho, en unas antes que en otras, porque ahora nadie quiere quedarse atrás en esa peculiar y frenética carrera entre liebres y galgos) se ha desatado una competitividad, una emulación y una voracidad incontenible por no ser menos que las otras y por ir ganando terreno al Estado, reclamando más y más competencias, incluso hasta la completa disolución de aquél, si ello fuese necesario; y a todo ello hay que sumar la pretensión, también contagiosa (y absurda), de ir constituyendo naciones por doquier, a lo largo y ancho del país, un día sí y otro también. Como afirma J. M. Colomer (1999), el juego de interacción entre el he-

cho diferencial de unos y el agravio comparativo de otros es la causa de esta carrera sin fin.

Por tratarse de un caso claro de regionalismo segregativo, caracterizado por un proceso disociativo y alimentado por una incesante dinámica centrífuga, es preciso dotarnos de un sistema capaz de canalizar y poner fin a la centrifugación y asegurar, al mismo tiempo, la vertebración y cohesión del conjunto. El proceso de regionalización, esto es, de puesta a punto de las autonomías territoriales, ha producido inevitablemente esa desagregación y ha conducido finalmente a la implosión del Estado. Pues bien, ahora toca —y todavía se está a tiempo— evitar su explosión, esto es, su disolución. Así las cosas, la única solución que apunta en el horizonte es la reconversión del Estado autonómico en un sistema federal, una de cuyas virtualidades más características es precisamente la de mantener la unidad y articulación del conjunto (*hold together*).

2.1. *Las otras transiciones al federalismo en Europa*

En este orden de cosas, y tal como he intentado demostrar en otros trabajos publicados recientemente (A. Rojo Salgado, 2005a y 2005b), conviene subrayar también que esta apertura de España hacia el Estado federal, lejos de constituir un hecho insólito y excepcional dentro del contexto político del que formamos parte, vendría, por el contrario, a confirmar una tendencia registrada actualmente en otros Estados europeos (Italia, Bélgica), los cuales, precisamente, hace unas décadas iniciaron también como España la experiencia regionalizadora.

Italia, por ejemplo, el primer país en iniciar la senda regional, y tras sufrir durante bastante tiempo cierta parálisis y postración en su proceso de puesta a punto de la regionalización ordinaria, ha llevado a cabo en los últimos años una serie de reformas constitucionales (destaco lo de constitucionales), que consideradas en su conjunto representan una auténtica refundación del modelo regional, apuntando hacia una clara apertura al federalismo, además de utilizar una metódica y un procedimiento de reforma que merece ser tenido en cuenta, y del que ojalá se tomara buena nota en España, a saber: anteponer la reforma constitucional a la estatutaria. Entre las muestras de esta profunda innovación destaca la tendencia a una equiparación progresiva entre todas las Regiones (ordinarias y especiales), tanto en el aspecto institucional como sobre todo competencial; la elección directa de los presidentes de las Juntas regionales; la intención de convertir al Senado en una Cámara de representación territorial, tal como se desprende del artículo 11

de la Ley constitucional 3/2001; el aumento de las competencias regionales, particularmente la que hace referencia a la autonomía estatutaria o autoconstituyente; la desconstitucionalización del Comisario del Gobierno; la opción a favor de un regionalismo cooperativo cuyo resultado más palpable es la creación de una densa red de mecanismos e instancias de relación intergubernamentales (A. Ferrara y L. R. Sciumbata, 2001).

En cuanto a Bélgica, uno de los rasgos más llamativos es el de haber experimentado un cambio y una mutación profunda, hasta quedar irreconocible, pasando en poco tiempo de un modelo unitario a otro regional, para transformarse finalmente, y casi sin mediar transición, en federal, y siguiendo para ello un claro proceso de carácter segregacionista (M. Leroy, 1999). En virtud de las sucesivas reformas, se van transformando las instituciones centrales, consolidándose un sistema organizativo de doble capa (dos tipos de sub-Estados o entes federados: Comunidades y Regiones); se establece la elección directa de los miembros de las Asambleas comunitarias y regionales; se le atribuyen a los entes federados capacidad legislativa plena y un poder de autoorganización (autonomía constitutiva); se introduce un modelo asimétrico y diferenciado con múltiples manifestaciones; se reconoce a las entidades federadas un amplio (o muy amplio, en términos comparativos) poder exterior que abarca tanto a las relaciones con la Unión Europea como a las relaciones exteriores en sentido estricto; y, por último, se crean diversas técnicas e instancias de cooperación entre las colectividades federadas, y entre éstas y el Estado. Las Comunidades y Regiones se convierten en colectividades federadas dotadas de instituciones legislativas, ejecutivas y administrativas propias, careciendo en cambio de un poder judicial, tal como corresponde a los Estados federados clásicos, lo que no impide al Estado belga ser considerado federal. Sin duda, esta «anomalía» se explica por el proceso federalizante y devolucionista seguido en Bélgica, manifiestamente centrífugo y segregacionista, por etapas y particiones sucesivas, y a partir de un Estado centralizado.

Alemania, ejemplo de estabilidad y tradición federal, puede constituir actualmente otro ejemplo más donde se están produciendo esos procesos de reforma, a fin de adaptar sus instituciones a las nuevas necesidades. Concretamente, la reforma de su sistema federal ha estado focalizada en aspectos tan importantes como la delimitación de competencias legislativas entre el *Bundestag* y el *Bundesrat* (limitación del derecho de veto de este último), la financiación, el estatuto de Berlín como capital federal, así como la reestructuración territorial para evitar la excesiva disparidad entre los *länder*. Pese al fracaso cosechado a finales de 2004, el *Bundestag* ha aprobado con fecha 30-06-2006, y con los votos de la gran coalición de gobierno —socialdemó-

cratas y democristianos—, una de las mayores reformas constitucionales de la historia alemana. La llamada *madre de todas las reformas* lleva a cabo, entre otras actuaciones, un nuevo reparto de competencias entre la Federación y los *länder*; agiliza el proceso legislativo rebajando el número de leyes que deben someterse a votación en el *Bundesrat*, regula y precisa la participación de los *länder* ante la Unión Europea, etc. En suma, se reforma para mejorar el funcionamiento del sistema, haciéndolo más ágil, transparente y eficaz. ¿Y acaso no es también significativo, en este mismo orden de cosas, lo que viene ocurriendo en el Reino Unido en los últimos años?

El conjunto de todas estas actuaciones constituye, ciertamente, una muestra de que las estructuras jurídico-políticas de los Estados se ven compelidas a un proceso de adaptación permanente, a fin de hacer frente a las exigencias y cambios experimentados por las respectivas sociedades. Así conviene entenderlo también en el caso español, que lejos de constituir un hecho insólito y excepcional dentro del contexto político del que formamos parte, vendría, por el contrario, a confirmar una tendencia consolidada.

2.2. *Qué supone la apertura al federalismo*

La propuesta que defiende tiene como objetivo mejorar y culminar, en el sentido de completar, la construcción del edificio de nuestra forma de Estado iniciado en 1978, incorporando algún elemento nuevo y corrigiendo y perfeccionando, al mismo tiempo, elementos y realidades ya existentes, pero susceptibles de mejorar. Se trata de rematar una realidad imperfecta e inacabada, y todo ello conforme al paradigma y canon marcado por la idea y práctica federal. Más que atentar contra la fórmula autonómica se trataría, por el contrario, de perfeccionarla y culminarla mediante la apertura a la «federación» y dentro de ese *continuum* existente a través del cual se manifiesta la doctrina y la práctica federal.

Partiendo del supuesto de que tanto la idea como la racionalidad constitucional federal, así como el funcionamiento federal, recorren, inervan y penetran ya ampliamente todo el Estado autonómico, la culminación de éste o, lo que es lo mismo, el progreso en la federalización del modelo autonómico, es perfectamente factible, además de razonable. Tampoco debería ser, y por la misma razón, en modo alguno traumático y costoso. A este respecto, y a modo de ejemplo, si se optase por incorporar expresamente la nueva denominación de «federal», no sería estrictamente necesario incluirla en el Título preliminar de la Constitución (lo que obligaría a utilizar el complejo proce-

dimiento de reforma agravada del artículo 168), sino que bastaría con mencionarla en el Título VIII. Puede que incluso no fuese absolutamente necesario y preceptivo constitucionalizar la denominación del nuevo modelo de Estado (Manuel Aragón, 1998) (1). Tampoco sería necesario cambiar la denominación de las entidades federadas (las Comunidades Autónomas); éstas, al igual que las otras entidades ya existentes —Cantones, Estados federados, Repúblicas federadas, Regiones, Comunidades, *Länder*, Provincias—, pasarían a enriquecer esa amplia y variada nomenclatura de entidades territoriales federadas existentes en la actualidad. El modelo federal es lo suficientemente flexible y abierto para adaptarse a cualquier circunstancia y exigencia, y la práctica federal (se señalaba anteriormente) admite diversos caminos y variantes, no existiendo un modelo único, puro y universal del mismo; y, por ello, tanto la arquitectura institucional, estructural y competencial como los propios mecanismos y procedimientos funcionales de cada Estado federal, han de establecerse atendiendo las características y exigencias específicas de cada caso.

En el caso belga, la conversión formal al federalismo no supuso, por ejemplo, la creación de un poder judicial propio e independiente en favor de las Comunidades y Regiones; y, por otra parte, muchas de las reformas que allí se llevaron a cabo, y que tipifican el modelo federal estándar, ya son una realidad de nuestro Estado autonómico en el momento actual. Quizá las consecuencias más destacables y novedosas de la federalización del Estado belga hayan sido, por una parte, la introducción de un modelo asimétrico y diferenciado, bipolar y de doble capa, todo ello condicionado por una realidad muy dispar, plural y extremadamente marcada por diferentes *cleavages* y por una profunda falla entre un polo flamenco y otro valón; y, por otra parte, el reconocimiento de un poder exterior amplio a favor de las entidades federadas, así como la creación de diversas técnicas e instancias de cooperación entre las colectividades federadas y entre éstas y el Estado, a fin de fortalecer las relaciones intergubernamentales e intentar, pese a las muchas dificultades existentes, instaurar un modelo de federalismo cooperativo.

En nuestro caso, este tránsito formal al federalismo sí afectaría a la reforma del Senado, para convertirlo en esa Cámara de representación y participación territorial, y también al sistema de relaciones intergubernamentales, tan característico del modelo federal y actualmente tan deficitario en el Estado autonómico. En este orden de cosas, la reforma de la Constitución, tanto en estos apartados como en otros que se han ido suscitando últimamente

(1) Un Estado puede ser federal aunque su Constitución no lo diga, y el ejemplo más llamativo lo encontramos, sin duda, en los Estados Unidos de Norteamérica.

dentro del debate político nacional, constituye una operación necesaria e inaplazable, y como tal debe afrontarse. Así lo entendieron, por ejemplo, los belgas e italianos hace unos años, o los alemanes más recientemente, y en circunstancias muy parecidas a las nuestras.

¿Pero, por qué tanto recelo y desconfianza respecto del modelo federal? En España la percepción que se tiene del federalismo, tanto a nivel de opinión pública como incluso de la clase política, es un tanto confusa y equivocada, y son muchos los prejuicios que todavía quedan al respecto. El tema federal ha sido, y sigue siendo en gran medida, un tema tabú, y de él se prefiere no hablar, y cuando se habla siempre se hace con extrema cautela y hasta con pudor. Parece que la historia sigue condicionándonos en este aspecto, y desde el fracaso de la Primera República y su proyecto federal, el federalismo sigue presente en la memoria histórica del pueblo español como sinónimo de desorden, de anarquía, de desbordamiento cantonalista y de riesgo de desintegración del Estado. Y los nacionalismos periféricos que, en buena lógica, deberían ser sus principales abanderados, lo rehuyen, por temor, al parecer, a que su advenimiento pueda suponer la homogeneidad, la igualdad y la equiparación de las CCAA. La obsesión y el empecinamiento por ser más, por ser diferente, producen esta paradoja y contrasentido.

Pero, nos guste o no, la realidad plural de la España actual (y no digamos la realidad contextual europea e internacional que nos rodea) nos aconseja pensar y obrar conforme al método, a la lógica y al modelo federal, considerado como uno de los experimentos más exitosos de cuantos la práctica política ha llevado a cabo a lo largo de la historia; una forma de organización del poder político que, como ya se analizó anteriormente, sirve de garantía y al mismo tiempo de cauce de integración al pluralismo de unos pueblos que defienden su propia identidad, pero que al mismo tiempo precisan vivir juntos, y por una serie de razones o necesidades. La apertura formal y sin reticencias hacia la federación se basa en la necesidad de articular, definitivamente, la distribución del poder político en España desde el punto de vista territorial, poniendo así fin a la deriva del proceso autonómico y a esa tendencia generalizada a favor de un desarrollo estatutario *ad infinitum*. Aun admitiendo que estamos ante un proceso, esto es, una realidad dinámica, que fluye y cambia constantemente y que «el para siempre» sobrepasa a la política y, por consiguiente, no procede hablar de cierre definitivo —lo que equivaldría a estancamiento y asfixia política—, sin embargo hemos de convenir en que el Estado autonómico ha llegado a un nivel de desarrollo (traducido en competencias transferidas, en autogobierno, en autoafirmación y en consolidación de las realidades autonómicas en lo político, en lo cultural, en lo social, en lo

económico y en proyección exterior), que reclama ya el cese de la contestación, de la incertidumbre y de la provisionalidad.

Ni un Estado ni una sociedad pueden permitirse, sin grave quebranto para su convivencia, sus intereses y su prestigio, seguir viviendo muchos años más en esa ambigüedad e indefinición respecto a su forma de Estado, ni tampoco en ese estado de cuestionamiento permanente respecto de su existencia y viabilidad futura como realidad común. Esa imagen de un país que se levanta todas las mañanas preguntándose qué es, y qué es eso que hasta ahora llamábamos España, tiene claras connotaciones tribales y patológicas con el riesgo añadido de entrar en un gran aquelarre (con propuestas como la autodeterminación, la confederación, la Unión con la Corona, el Estado asociado, etcétera), y de ahí regresar a la tribu, y a partir de ahí volver a empezar. Pienso que todavía estamos a tiempo de evitar el disparate, y la fórmula federal puede ser la solución. Eso que, antes o después, ha de valer para Europa, debería servir también ahora, y ya, para nuestro país.

La apertura al federalismo que se propone puede ayudar a la consecución de la normalidad, esto es, a resolver el problema en sus rasgos básicos, aportando mayor claridad y definición, y dentro de esa siempre difícil pero deseable estabilización dinámica del propio sistema, lo que se traducirá en colaboración, lealtad, corresponsabilidad y respeto a las reglas de juego. Además, en una España donde existe diversidad, donde las presiones de la asimetría estarán siempre presentes, donde el modelo de regionalismo segregativo adoptado en 1978 seguirá favoreciendo esa dinámica centrífuga, donde la fuerza expansiva de los nacionalismos es alta y donde el potencial de secesión difícilmente desaparecerá en su totalidad, el federalismo hará posible (o, por lo menos, podrá facilitar) la superación de las fuerzas y tendencias centrífugas y disruptivas a través de cauces de integración y cooperación. Digámoslo una vez más, y aun a costa de ser reiterativo: el federalismo es, justamente, ese modelo de gobierno plural y multinivel, que auspicia y obra la solución de conflictos políticos que tienen su origen en una realidad pluriterritorial, pluricultural y plurinacional, ofreciendo siempre diferentes opciones para la organización y administración del poder político. Constituye, así, «la mejor respuesta y solución, la más constructiva, la menos conflictiva, y a menudo la más democrática, al problema de crear una coexistencia pacífica entre los grupos nacionales en una unidad política más amplia» (Juan J. Linz, 1999: 14). Para hacer funcionar adecuadamente una sociedad y un Estado compuesto, plural y complejo, y el nuestro lo es, se necesita imperiosamente una cultura federal, única capaz de modular las culturas nacionalistas de uno y otro lado, y hacerlas compatibles con el proyecto global del conjunto.

3. ¿Y QUÉ FEDERALISMO?

De la anterior consideración se desprende que la propuesta presentada contempla un tipo de federalismo acorde no sólo con las tendencias y corrientes actuales sino también con la propia realidad española, lo que significa optar por un federalismo cooperativo, leal y vertebrador del conjunto y, a la vez, plural y respetuoso con los hechos diferenciales existentes en el seno de nuestra sociedad. Me gustaría destacar que esta opción favorable a un federalismo, con tantos calificativos y sobrenombres, se sustenta, además, en una precisa y concreta concepción funcional del mismo, lo que me permite considerarlo no sólo como una acertada respuesta institucional al pluralismo existente en los Estados, sino también como un mecanismo de profundización y calidad democrática, así como un sistema de organización política capaz de garantizar mayor eficacia en sus prestaciones. Analicemos ahora, y por separado, cada uno de estos elementos y componentes de la realidad federal que se propone.

3.1. *Un federalismo cooperativo, leal y vertebrador del conjunto*

Por definición, y como puede desprenderse del análisis efectuado más arriba, el federalismo es siempre, y principalmente, cooperativo y vertebrador. Por otra parte, el nuevo federalismo pone especial énfasis en la efectiva interdependencia, interacción y reparto de funciones entre los distintos niveles de gobierno, así como en la influencia que cada nivel o instancia de poder es capaz de ejercer sobre las otras. Además, y en lugar de poner el acento en las competencias exclusivas de uno u otro nivel de gobierno, ahora la atención se centra preferentemente en las competencias compartidas y concurrentes, impulsando la intervención y actuación conjunta en las mismas materias, dando así lugar a la creación de nuevos y diversos órganos e instancias de composición mixta, a la práctica habitual de la colaboración, a la institucionalización del diálogo, la negociación y la concertación. «Entre todos lo haremos mejor», podría ser el lema de este federalismo cooperativo. Como señala J. J. Solozábal (2000), este tipo de federalismo exige maximizar la colaboración entre las entidades federadas y la Federación, a fin de garantizar en todo el territorio determinados niveles de calidad y homogeneidad; lo cual, por otra parte, no significa la renuncia de las Comunidades federadas a sus competencias, ni tampoco una imposición disfrazada de la hegemonía del Estado central. El paradigma de este nuevo federalismo cooperativo va a demandar, pues, una mejora y reforzamiento de las relaciones

intergubernamentales, lo que se tendrá que traducir en la reforma del Senado y en la creación de nuevas instancias y procedimientos de comunicación y cooperación intergubernamentales.

El principio de lealtad federal, implícito en todo federalismo cooperativo, es sinónimo de fidelidad y de buena fe, y conlleva la colaboración y el respeto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como el concurso y la implicación de estas últimas en la organización y el funcionamiento del conjunto del Estado. A aquéllas y a éste se les exige que «ejercen sus competencias adoptando un comportamiento mutuamente leal, esto es, respetando la posición e intereses respectivos, como corresponde a integrantes del mismo todo» (J. J. Solozábal, 2000: 15). Esta lealtad debe sustanciarse también en la plena aceptación y en el no cuestionamiento de la existencia del Estado, y con todas sus consecuencias, por parte de las Comunidades o entidades federadas. La aplicación del principio de lealtad, así como de la reciprocidad en la que se sustenta, afecta también de manera muy importante al ejercicio de las competencias; conforme a ello, y a modo de ejemplo, ni la facultad constitucional del Estado de dictar normas básicas debe utilizarse de manera abusiva para reducir el ámbito competencial de las CCAA, ni éstas deben olvidar nunca que forman parte de una realidad común, global y superior que es el Estado. La lealtad federal obliga también al Estado a respetar la realidad autonómica consagrada en el ordenamiento constitucional y a colaborar con ella en todo lo necesario, sin tutelajes, recelos ni desconfianzas.

Además de un federalismo cooperativo y leal, se necesita también de un federalismo integrador, vertebrador y agregativo, capaz de imprimir cohesión al conjunto del Estado, al conjunto de España. En realidad, este federalismo vertebrador y cooperativo no es otra cosa más que una consecuencia natural de las propias esencias que emanan de la idea y de la teoría federal, la cual surge como solución para integrar, para llevar adelante una acción común y coordinada en el conjunto del Estado, aceptando una serie de tareas comunes como obligatorias para las partes, aceptando una fuerte impronta de la legislación común, a fin de asegurar la necesaria armonización, y aceptando también la tendencia hacia una amplia e intensa descentralización de la ejecución a favor de las Comunidades federadas, a fin de no desvirtuar el principio de autogobierno territorial.

¿Pero, por qué necesita España este federalismo cooperativo y vertebrador? El proceso autonómico ha producido dos efectos que han acabado por manifestarse claramente contradictorios e incompatibles; uno es el de haber construido y afianzado la realidad autonómica, convirtiendo a las CCAA en entidades políticas territoriales dotadas de amplio autogobierno, equiparán-

dolas a la posición de la que gozan los Estados miembros de una Federación, o incluso más. El otro efecto se produce como una consecuencia perversa de lo anterior, y se refiere a la progresiva desintegración, difuminación y debilitamiento de la idea y de la misma realidad política común: España. El proceso de institucionalización de las CCAA, y el consiguiente reforzamiento de los sentimientos e intereses centrífugos activados, ha mermado y diluido esa realidad global y común. Un resultado no deseado o no previsto (al menos por algunos) pero, en mi opinión, un resultado anunciado e inevitable, y ello tiene una explicación: el modelo de regionalismo segregativo instaurado en 1978.

Ciertamente, la reafirmación de los nacionalismos periféricos y de los demás hechos identitarios es una clara e inevitable consecuencia del propio proceso descentralizador iniciado en 1978. Es evidente que el funcionamiento y consolidación del Estado autonómico ha contribuido a reforzar en unos casos, y a desatar en otros, los procesos de «construcción nacional» en el seno de varias CCAA, y no sólo en las llamadas nacionalidades históricas. Dicho en otras palabras, el funcionamiento de las autonomías, y su relativo éxito, ha constituido una magnífica estructura de oportunidad política que está contribuyendo a la consolidación institucional de la autonomía, lo que a su vez está originando una serie de impactos y consecuencias positivas en el proceso de construcción de unas identidades nacionales, cada vez asumidas más mayoritariamente por las respectivas poblaciones (A. Losada, 2002). Ello confirma también, al menos en parte, la teoría de E. Gellner (1998), según la cual ha de descartarse cualquier aproximación al nacionalismo o regionalismo en términos de valores y optar, en cambio, por una concepción en términos de espacio social; lo que, a su vez, implica que el sentido de la pertenencia política reside menos en la adhesión consciente a unos ideales relativamente explícitos, que en la comunicación establecida a través de símbolos y realidades compartidas como la lengua, la cultura, el proceso político o las instituciones representativas.

En definitiva, cuanta más autonomía, cuantos más rendimientos y ventajas se produzcan del hecho descentralizador, cuanta más interacción social se produzca dentro del espacio autonómico, cuanta más experiencia de autogobierno territorial se vaya acumulando, y cuanta mayor sea la percepción que de ello tenga el ciudadano, esto es, cuanta más persistente sea la socialización política favorable a la realidad autonómica (nacional o regional), más se planteará la exigencia de profundización, de estiramiento y de maximización del proceso descentralizador, exprimiéndole hasta el infinito. A más nacionalismo más Nación, a más regionalismo más Región y más exigencia y demanda de autogobierno. Pero esto necesita una regulación y un

encauzamiento. Esta tendencia centrífuga y desagregativa tiene que ser compensada, equilibrada y contrarrestada por elementos y factores unitivos, cooperativos y articuladores del conjunto.

Pues bien, si al cabo ya de un cuarto de siglo se ha conseguido construir y consolidar la realidad autonómica, las Comunidades Autónomas, surgidas como consecuencia del pacto constitucional, y a través de un incesante y acelerado proceso descentralizador y segregacionista, y siguiendo una tendencia y un movimiento claramente centrífugo, ahora parece llegado el momento de reposicionar el Estado, la realidad global, el conjunto, recuperando, o mejor, redefiniendo elementos esenciales a esa realidad común y global. En suma, una apuesta por recuperar la identidad, la cohesión y la vertebración real de España, basada en la proximidad física y en la interdependencia e interpenetración de sus territorios y poblaciones. Esta vertebración habrá de pivotar y habrá de sustanciarse sobre realidades tan importantes para todos y cada uno de los territorios y ciudadanos de nuestro país como la solidaridad, la justicia, la igualdad de oportunidades, la seguridad, la libertad, la educación, la cultura, la investigación e innovación, las comunicaciones, las infraestructuras, la preservación del medio ambiente, la presencia activa y relevante en la escena europea e internacional que nos permita participar en la gobernanza global, etc.

La potenciación de las CCAA no debe conducir a una España diluida ni a un Estado debilitado y anoréxico, incapaz de gestionar adecuadamente los grandes temas que afectan al conjunto de la sociedad española (lucha contra el terrorismo, fomento del empleo, defensa del medio ambiente, garantía de los derechos fundamentales, eliminación de todo tipo de exclusión y discriminación, creación de las condiciones que hagan posible la verdadera igualdad de oportunidades, gestión de la avalancha migratoria, etc.). España existe, y existe como sociedad, como nación y como Estado; como realidad histórica, como unidad geográfica y cultural; España existe, y hoy más que nunca, como una comunidad democrática dotada de un sistema institucional que garantiza el autogobierno de sus territorios y el respeto a la diversidad y a la diferencia. Sí, por consiguiente, a esa España común y a ese Estado ampliamente descentralizado, federal y pluralista, pero, a la vez, suficientemente cohesionado, solidario, eficaz y competitivo para asegurar el bienestar de sus ciudadanos y también para jugar ese papel de actor influyente en la escena internacional.

No se trata, en modo alguno, de resucitar la vieja y preconstitucional estructura y funcionamiento estatal; no se trata tampoco de «rearmar al Estado» para compensar ese proceso de desespañolización y desnacionalización iniciado a partir de 1978; ni de compensar a costa de las CCAA las compe-

tencias cedidas a la Unión Europea. Lo único que se pretende es rediseñarlo, reestructurarlo y reubicarlo (quizás también redefinirlo) convenientemente conforme a las exigencias derivadas del nuevo contexto nacional e internacional, y poder alcanzar así una definitiva o, al menos, duradera consolidación de un Estado (descentralizado, plural, eficaz, y federal) y de una España con prestigio y constitucional. Pero decir España constitucional equivale a reconocer que la Constitución no reduce a España a un mero Estado, ni tampoco concibe a la nación española en pie de igualdad con las demás nacionalidades que la integran. España es una nación que incluye en su seno diversas nacionalidades y regiones, a las que se les reconoce el derecho a la autonomía, pero no el derecho a la soberanía o al poder constituyente (que residen en el pueblo español en su conjunto), o a la autodeterminación, a la confederación, etc. La Constitución introduce un concepto de España incluyente y plural, fomentando una múltiple y a la vez compatible lealtad nacional o de pertenencia: a la Comunidad Autónoma respectiva y a España en su conjunto (en este orden de cosas, habrá que ir contemplando también el deber de lealtad hacia esa otra realidad política emergente de la que ya formamos parte: la Unión Europea).

3.2. *Un federalismo pluralista (¿asimétrico?) y respetuoso con los hechos diferenciales*

Hemos de reconocer que la realidad española es plural, compleja, diversa y con múltiples singularidades en sus territorios, lo que añade un elemento más de dificultad. Tal como ocurre en otros muchos más países (2), como Suiza, Canadá, Bélgica, el Reino Unido o la propia Italia, en España existen hechos diferenciales tales como la diversidad lingüística (gallego, catalán, vasco), el derecho civil foral o especial (Galicia, Navarra, País Vasco, Aragón, Cataluña, Baleares), los derechos históricos de los territorios forales con especial incidencia en el sistema de financiación (Concierto vasco y Convenio navarro), y el régimen económico y financiero de Canarias derivado del hecho de la insularidad y alejamiento geográfico de la Península. Como consecuencia de todo ello, el Estado autonómico posee una caracte-

(2) Conviene recordar a este respecto, y tal como señala Daniel Elazar, que hay en el mundo en torno a tres mil etnias o tribus que se reconocen con una identidad propia. Asimismo, y de los aproximadamente 190 Estados soberanos, más de ciento sesenta son multiétnicos en su composición, (DANIEL J. ELAZAR, 1994, «Federalism and the Way to Peace», *Reflections Paper*, núm. 13, Université Queen's, Kingston, pág. 23.

rística y una particularidad que le tipifica y distingue: la de los hechos diferenciales que corresponden sólo a algunas Comunidades, y que incide de manera ostensible en el conjunto (E. Aja, 2003).

Estas realidades diferenciales, al ser reconocidas y aceptadas tanto en la Constitución como en los Estatutos de autonomía, otorgan trascendencia jurídica a los caracteres específicos de dichas Comunidades, lo que supone que algunas de las CCAA de España tengan atribuidas unas competencias especiales, específicas y únicas, las cuales entrañan una serie de consecuencias tanto internas (para los ciudadanos de las propias Comunidades diferenciadas) como externas (para los ciudadanos de las restantes Comunidades). Estas consecuencias, a veces, pueden percibirse como limitaciones o situaciones discriminatorias (el empleo del gallego en la enseñanza, por ejemplo, comporta la necesidad de conocer dicho idioma, lo que obviamente limita las posibilidades reales de los docentes de otras partes de España, o de la misma Galicia, que desconocen esta lengua). Ante estas y otras situaciones similares habrá que asumir que ello es una consecuencia lógica, e irremediable, del tipo de sociedad y de Estado que tenemos, y que, a su vez, son la condición necesaria para que los ciudadanos de la Comunidad con hechos diferenciales puedan ejercer y disfrutar de sus propios derechos. La diferencia permite la diversidad, lo contrario es uniformidad.

Pues bien, este Estado autonómico y «federal», caracterizado además por la existencia de los hechos diferenciales, aconseja, en buena lógica, la adopción de un federalismo asimétrico y pluralista, capaz de garantizar no sólo la diversidad sino también la multilateralidad y el policentrismo dentro incluso de las propias fronteras del Estado (M. Caminal, 2002). En concordancia con una asimetría objetiva y *de facto*, plasmada en una serie de elementos característicos de determinadas Comunidades territoriales, se reconoce una asimetría *de iure*, una especie de derogación del principio de uniformidad derivado del derecho común, lo que implica el establecimiento de diferencias jurídico-formales entre las unidades de una federación respecto a sus poderes y obligaciones, a la forma de las instituciones, o a la aplicación de las leyes y programas federales (D. Miller, 1997). Esta circunstancia permite ver con claridad que, desde el punto de vista jurídico, la asimetría es siempre, y en todo caso, sinónimo de diferenciación. Por otra parte, la garantía constitucional de los hechos diferenciales no sólo habilita a la legislación estatutaria su desarrollo, sino que al mismo tiempo confieren a dichos hechos una protección del máximo nivel frente al legislador estatal, y a cargo del propio Tribunal Constitucional.

Frente a un modelo simétrico federal ideal, basado en la existencia de unas unidades políticas federadas uniformes y estandarizadas desde el punto de vista de su territorio, población, modelos económicos y culturales, condi-

ciones climáticas y geográficas, y caracterizado también por la uniformidad de las competencias, instituciones y relaciones entre las unidades federadas y el poder central, la asimetría hace referencia a la existencia de elementos de diferenciación entre las unidades territoriales que componen el Estado, lo que, a su vez, provoca que la relación federal sea diferente. Dicho de otra manera, la conjunción de todos esos factores diferenciales da lugar a que se produzcan una serie de variantes y singularidades en esa relación-conexión simbiótica entre las unidades y el sistema, dando lugar a que un sistema y una organización federal pueda, en efecto, ser más «federal» en relación a alguna de sus partes integrantes, y siempre y cuando éstas se caractericen por tener unos hechos diferenciales objetivamente reconocidos.

La práctica federal nos descubre, precisamente, que un gran número de regímenes federales, y debido a la existencia de hechos diferenciales entre las entidades federadas, han optado por modelos asimétricos; tal es el caso de Suiza (1848), Canadá (1867), la India (1950), Malasia (1963), Bélgica (1993) o Rusia (1993), entre otros. Es más, la asimetría entre entidades políticas descentralizadas no se limita a las federaciones, ya que también dentro de los Estados regionales se viene poniendo en práctica desde sus mismos orígenes. Italia, por ejemplo, y en su Constitución de 1948, establece un regionalismo diferenciado al implantar dos tipos de Regiones, unas ordinarias y otras especiales, registrándose entre ambas categorías (y en algunos casos dentro de la misma categoría) una clara asimetría tanto funcional como orgánica; respecto del Reino Unido también puede afirmarse que la asimetría es la regla, siendo bien visibles las diferencias de todo tipo entre Escocia, Irlanda, Gales e Inglaterra. En todos estos casos se ha entendido que la mejor manera de integrar lo diverso consiste, precisamente, en organizar un Estado que contemple algunos ingredientes de asimetría, tanto desde el punto de vista competencial como desde el punto de vista institucional o estructural. Y así lo entendió también Alexis de Tocqueville (1990: 245), el gran pensador liberal y profeta de la democracia, cuando afirmaba: «Me parecería una gran desgracia para el género humano que la libertad tuviese que producirse en todos los lugares de la misma forma».

Indudablemente, este federalismo asimétrico constituye, a la vez, la expresión y la respuesta jurídico-política a la existencia de la diversidad, es decir, una solución institucional coherente a la demanda de una sociedad plural. En opinión de Gumersindo Trujillo (1997: 296), la perspectiva del federalismo asimétrico puede ayudar a clarificar en términos constitucionales y políticos la dimensión real del diferencialismo, algo que de manera recurrente invocan las Comunidades gobernadas por los partidos nacionalistas, a la vez que favorecer su integración en un sistema estatal común:

«Esa perspectiva federal-asimétrica puede ser de gran utilidad en la fundamentación de una teoría constitucionalmente adecuada de nuestra forma estatal, que permite no sólo explicar en términos de racionalidad constitucional las asimetrías existentes en el Estado español, sino también encajarlas institucional y competencialmente, orientando el necesario proceso de reforma a emprender».

El hecho de proponer, por un lado, un federalismo cooperativo, leal y vertebrador del conjunto, y defender, a la vez, y como segundo eje del Estado autonómico, un federalismo pluralista, diferencial y asimétrico para atender a los hechos diferenciales, lejos de resultar contradictorio e incompatible constituye, por el contrario, y según mi apreciación global de la cuestión, una prueba de sabiduría y realismo político. Ahora bien, una vez hecha esta afirmación inmediatamente ha de plantearse este otro asunto: ¿son compatibles con el federalismo cooperativo, no ya los hechos diferenciales, sino la voluntad diferencialista sin fin de los nacionalismos periféricos? Conviene diferenciar, a este respecto, entre los hechos diferenciales, entendidos como singularidades autonómicas institucionalmente relevantes y reconocidos en la Constitución y los Estatutos, y que por consiguiente constituyen un límite a la homogeneidad, y «las aspiraciones diferencialistas globales», basadas en un diferencialismo integral y esencialista. En este último caso se trata de pretensiones encaminadas a lograr una acentuación del principio diversificador a favor de la Comunidad Autónoma, aun a costa de acrecentar (o inventar) los perfiles y elementos asimétricos, o de desbordar los marcos constitucionales. Frente a los hechos diferenciales entendidos como especificidades concretas de determinadas Comunidades, como realidades exentas de la dinámica homogeneizadora, se pone el acento en una suerte de «hecho diferencial global», que viene a coincidir con la propia Comunidad Autónoma que lo reivindica (Gumersindo Trujillo, 1997). Es el querer ser distintos y más que los otros, y a cualquier precio.

Este diferencialismo integral tiene el inconveniente, a su vez, de activar esa reacción en los demás territorios, contrarios, como ya se indicó anteriormente, a cualquier agravio comparativo, a ser Autonomías de segunda, exigiendo equiparación e igualdad, incluso a costa de disfrutar todos ellos de aquellos productos diferencialistas demandados por los nacionalismos periféricos. Hay que evitar, pues, que la apertura del Estado autonómico hacia un modelo de federalismo cooperativo e integrador, pluralista y asimétrico, conduzca a reforzar la tendencia hacia la heterogeneidad sin fin, hacia el diferencialismo esencialista, el bilateralismo y las estrategias competitivas entre las CCAA por la búsqueda de mayores recursos institucionales, políticos y económicos. Los hechos diferenciales nunca podrán invocarse para justifi-

car la desigualdad, la insolidaridad o el privilegio entre las distintas CCAA, esto es, la discriminación de los ciudadanos por motivos territoriales.

Por último, y para finalizar esta argumentación, he de manifestar que esta propuesta de mejora y culminación de nuestra forma de Estado, consistente en una apertura definitiva, y sin ningún tipo de recelo o temor, al federalismo, requiere, en mi opinión, del concurso de una serie de condiciones que considero del todo necesarias para hacer posible el éxito, es decir, «el resultado feliz de esta actuación» (este es el significado etimológico de dicho vocablo) dirigida a culminar la construcción de nuestra forma de Estado. Dejando para otra ocasión su análisis y consideración pormenorizada, me limitaré por esta vez a su mero enunciado:

- Necesidad de recuperar la cultura del consenso.
 - Necesidad de un pacto entre el Estado y los nacionalismos periféricos.
 - Necesidad de restablecer el prestigio del proyecto del Estado-nación español.
 - Necesidad de redefinir la distribución de competencias entre los diferentes niveles de poder y de gobierno: el local, el autonómico, el estatal y, en adelante, también el europeo.
 - Necesidad de un entendimiento entre los dos grandes partidos de ámbito estatal (PSOE y PP), desde la defensa común del proyecto constitucional.
 - Necesidad de asumir la moderna teoría de la democracia pluralista que nos permita la gestión de la realidad plural y multicultural de nuestra sociedad.
 - Necesidad de situar el debate y el proceso de articulación territorial del poder en el nuevo contexto de la globalización, la integración europea, la reafirmación identitaria y la crisis del Estado-nación.
- ¿Cómo ignorar, en esta tarea y empeño por mejorar nuestra actual articulación territorial del poder, esa realidad contextual que nos envuelve y afecta en todos los órdenes de la vida?

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. (2003): *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.
- ARAGÓN REYES, M. (1998): «Problemas actuales de la organización territorial del Estado», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, págs. 160-179.
- ARGULLOL MURGADAS, E. (2004): *Federalismo y autonomía*, Ariel, Barcelona.

- CAMINAL, M. (2002): *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona.
- COLLETTE, MARLÈNE (2005): «Le fédéralisme asymétrique: un nouveau paradigme fédéral», en *L'Europe en Formation*, núm. 2, págs. 97-129.
- COLOMER, J. M. (1999): «La crisis del Estado de las autonomías», en *Claves de la razón práctica*, núm. 94, págs. 18-21.
- DAHL, R. A. (1986): «Federalism and the democratic process», en *Democracy, liberty and equality*, Norwegian University Press.
- ELAZAR, D. J. (1990): *Exploración del federalismo*, Hacer/Fundación Rafael Campalans, Barcelona.
- FERRARA, A. y SCIUMBATA, L. R. (coords.) (2001): *La riforma dell'ordinamento regionale: le modifiche al Titolo 5 della parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano.
- FOSSAS, E. y REQUEJO, F. (comps.) (1999): *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Trotta, Madrid.
- GELLNER, E. (1998): *Naciones y nacionalismos*, Alianza, Madrid.
- HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.
- HÉRAUD, G. (1978): *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Presses d'Europe, París.
- KING, P. (1982): *Federalism and Federation*, Croom Helm, Londres.
- KYMLICKA, W. (1995): *Multicultural Citizenship*, U. Press, Oxford.
- LEROY, M. (1999): *De la Belgique unitaire à l'Etat fédérale*, Bruylant, Bruselas.
- LINZ, J. J. (1999): «Democracia, multinacionalismo y federalismo», en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, págs. 7-40.
- LOSADA, A. (2002): «Las instituciones importan. Identidad nacional y autogobierno en España: el caso gallego», en SAFRAN, W. y MÁIZ, R. (coords.): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Ariel, Barcelona.
- MÁIZ, R. (2002): «Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales», en SAFRAN, W. y MÁIZ, R. (coords.): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Ariel, Barcelona.
- MILLER, D. (1997): *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*, Paidós, Barcelona.
- PECES BARBA, G. (9-6-1998): *Diario ABC*.
- REQUEJO, F. (2002): *Democracia y pluralismo nacional*, Ariel, Barcelona.
- RIKER, W. (1964): *Federalism*, Little, Boston.
- ROJO SALGADO, A. (2005a): «La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, págs. 233-273.
- (2005b): «La experiencia del Estado regional en Europa: balance y perspectivas», en A. C. PEREIRA MENAUT y A. ROJO SALGADO (coords.): *Multiconstitucionalismo e Multigobierno: Estados e Rexiões na União Europeia*, Publicaciones de la Cátedra Jean Monnet/Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, págs. 87-142.

- RUBIO LLORENTE, F. (1993): *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, CEC, Madrid.
- SIDJANSKI, D. (2000): *El futuro federalista de Europa*, Ariel, Barcelona.
- SOLOZÁBAL, J. J. (2000): «El Estado autonómico como Estado compuesto», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 110, págs. 9-25.
- (2006): *Tiempo de reformas*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- TOCQUEVILLE, A. DE (1990): *De la démocratie en Amérique*, Librairie philosophique J. Vrin, t. I, París.
- TRUJILLO, G. et al. (1997): *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, MAP, Madrid.
- TRUJILLO, G. (1999): «Reformas y nuevos horizontes del Estado autonómico en los años noventa», en *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*, Escuela Judicial-CGPJ, Madrid.
- WHEARE, K. C. (1964): *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford.