

**TEXTO CONFERENCIA : (Santiago, 26-x-2022) “Federalistas sin federación.
La difícil evolución del estado autonómico hacia un estado federal”**

A diferenza do que acontece noutras latitudes, proliferan en España intelectuais que se din federalistas e que ao mesmo tempo negan a necesidade de que exista unha federación.

Non se asombren. Esta é unha das moitas peculiaridades patrias xurdidas ao redor deste tema, como no seu día foino o denominado “federalismo orgánico” -pai espiritual do actual autonomismo- ou, na década dos noventa do pasado século, “o federalismo asimétrico” (un concepto puramente residual que, por entón, converteuse no centro de todas as miradas).

En contraste coa intelectualidade dominante nas cortes constituíntes de 1931, que expresamente negaba a condición federal do chamado estado integral -Azaña, Jiménez de Asúa, Santos Román e Ortega e Gasset, entre outros-, os federalistas sen federación sosteñen que a España nacida coa Constitución de 1978 é, pola vía dos feitos, un estado federal, aínda que os españois non o saiban.

A partir desa premisa, consideran que carece de sentido reformar a Constitución para alcanzar o que xa se ten conseguido e que, polo tanto, o discurso federal é un exercicio de formalismo político tan retórico como inútil, que nada soluciona e todo o complica. Na súa opinión, para arranxar as leves disfuncións federais do modelo territorial de 1978, abonda con modificar o Senado, clarexar algúns títulos competenciais e crear órganos e mecanismos de cooperación institucional entre o estado e as CCAA, esquecendo que onde non hai vontade política de cooperar de nada serve crear canles para o entendemento. Con estes arranxos constitucionais básicos, que completarían a inacabada dimensión federal da España das autonomías, sería dabondo para converter a España autonómica nunha España federal, xa que non se trata tanto de dispor límites á maioría, canto de suxeitar definitivamente ás minorías (“pechar” o estado autonómico).

Os argumentos desta espallada opinión son xuridicamente solventes e, de feito, debo confesar que durante un tempo eu mesmo cheguei a barallar esa alternativa baixo o que cheguei a denominar “federalismo inconsciente”. Esta

idea de que a España autonómica xa é, de feito, un estado federal, apóiase, cando menos, en tres argumentos recorrentes:

Primeiro

Haberán escoitado a miúdo que hai tantos federalismos como estados federais. Mediante a descontextualización desta frase, quéresenos facer crer que todo proceso de descentralización política é, en certo xeito, unha expresión federal. Países tan distintos como Alemaña, Estados Unidos, Brasil, Austria, Arxentina, a India ou Australia contan cunha forma de goberno federal, polo que pode afirmarse que non existe un prototipo ou modelo de organización federal que poida ser utilizada como canon de referencia.

O federalismo é, xa que logo, a xuntanza máis ou menos coherente dun conxunto de técnicas institucionais orientadas a organizar a descentralización territorial do poder do estado. As causas que animan ese proceso serían indiferentes ao programa xurídico-constitucional: o espírito da federación, o corazón que a move é algo alleo ou moi secundario. A descentralización política sería unha cuestión técnica, de repartición do poder mediante equilibrios institucionais e a distribución de competencias entre diversos niveis de goberno, polo que resulta innecesario preguntarse acerca da súa alma. A consciencia federal é, para esta visión do federalismo, algo constitucionalmente irrelevante, prescindible.

Desde ese entendemento o estado autonómico sería un estado “cuasifederal”, mesmo, nalgúns eidos, con maiores niveis de descentralización política que a recoñecida en moitos estados típicamente federais. Non é necesario que a Constitución incorpore a palabra federal, nin que identifique os suxeitos que se federan. Se o grao de descentralización política das CCAA é asimilable ao dos estados membros dunha federación, España, con independencia do nome, será un estado de tipo federal.

Mais teño para min, que un estado federal sen alma federal non é un estado cuasifederal, senón un “cuasimodo”; unha deformación entre o que di ser e o que é. O estado das autonomías é unha creación xenuinamente española que tomou carta de natureza coa constitución de 1931 -e logo retomouse en 1978- co propósito expreso, en ambos os dous casos, de impedir a solución federal.

En España temos unha multiciplidade de gobernos e parlamentos -como tamén os hai, por exemplo, no Reino Unido,- pero ningún dos citados países conta cun estado federal. De feito, a constitución española de 1978, como no seu día a de 1931, é tan anticentralista como antifederal. España non é un estado federal, aínda que teña unha organización política territorialmente descentralizada. O seu espírito constitucional é outro. E o espírito importa.

Coa claridade do pensador de fondo, Miquel Caminal escribiu: "O federalismo e o nacionalismo poden ser compatibles se e só se o federalismo sométese ao nacionalismo. Cando o nacionalismo sométese ao federalismo aquel empeza a desaparecer. Cando o federalismo sométese ao nacionalismo, ou aos nacionalismos, transfórmase noutra cousa: é unha técnica xurídica e política de organización territorial do estado nacional. Dilúese como ideoloxía territorial alternativa ao nacionalismo".

Esta última opción, foi, xustamene, a seguida polo constituínte español, e é a que explica a estraña presenza no noso país de federalistas que renegan da federación.

Aseverar que hai tantos federalismos como estados federais, expresión sincopada na que se licúan todas as diferenzas, é tan certo ou tan falso como soste que hai tantas democracias como estados democráticos, ou tantas formulacións do parlamentarismo como estados con parlamento. Os federalistas sen federación, utilízana intelixentemente no debate público co fin de facernos crer que o estado autonómico xa é un estado federal e que, porém, o federalismo é innecesario. Cumpre, xa que logo, non caer no engano.

Segundo

A segunda liña argumental descansa na realización de comparacións selectivas entre o nivel de descentralización dalgúns estados federais e o estado das autonomías. Con iso pretenden poñer de relevo que os resultados dun e outro modelo de organización territorial son, en esencia, semellantes, entre outras razóns porque os estados federais evolucionaron cara á un progresivo reforzamento dos poderes da federación. Polo tanto, estiman os defensores dun federalismo sen federación, para determinar o grao de descentralización política dun estado é irrelevante saber si se produciu

mediante un movemento político de abaixo a arriba (federalismo) ou de arriba a abaixo (autonomismo).

Sen entrar agora na trampa das análises de *benchmarking* institucional, o anterior razoamento é dobremente feble. Por una banda, o federalismo “define as competencias dos órganos xerais do estado”, mentres que no estado autonómico defínense os “autogobernos internos”. No modelo autonómico as singularidades e os particularismos introdúcense na Constitución (os chamados feitos diferenciais) para garantir a súa continuidade. Nos estados federais as singularidades e as asimetrías non están na Constitución federal, pois nela só regúlase o que é común a todos.

Por outra banda, para o estado autonómico a unidade é un apriori, un coñecemento independente da experiencia, como o tempo ou o espazo en Kant. O deus da constitución inviste ao estado de unidade e esta modula as condicións transcendentais da experiencia. O federalismo é máis escéptico, máis de Hume, e desconfía do saber que despreza os límites da experiencia. Por iso, no pensamento federal, primeiro é a unión e, despois, a unidade. A unión é un presuposto, a unidade é un logro. A unidade non é como no estado autonómico, un punto de partida, senón un punto de chegada, unha conquista que require de políticas públicas sostidas no tempo e orientadas á súa consecución. A federación debe espertarse cada día e acreditar ante a cidadanía que a unión foi unha boa idea. É a experiencia federal a que mobiliza o tránsito da unión á unidade e debilita os nacionalismos internos (a todos eles). Empézase coa unión xurídica pero a cultura federal forxa a unidade.

Por iso, cando -como no estado autonómico- non hai unión (pacto), aínda que sexa simbólica, e a unidade concíbese como un imperativo, os problemas son outros e móvense en dirección inversa. Os órganos xerais non necesitan traballar pola unidade porque as partes, como tales, non existen. En troques, o programa constitucional de descentralización favorece as reivindicacións territoriais e a aparición de novas forzas e actores políticos (pensemos en canarias, a comunidade valenciana, navarra...) que se robustecen cando alcanzan as institucións autonómicas de goberno. O estado autonómico parece camiñar cara á disociación, sometendo a un permanente *stress test* os seus límites constitucionais e, politicamente, prodúcese unha enfermiza dinámica centro-periferia xa que, mentres no estado federal, todas as forzas, cos seus éxitos e fracasos, camiñan cara á unidade, no estado autonómico

todo parece moverse na dirección oposta e, o cabo, cando a tensión política pon en risco a integridade territorial, a unidade escrita na constitución entra en crise e comenza a ser cuestionada.

O federalismo non descansa nun a priori como o autonomismo; é un propósito constante. Se miramos ás principais democracias federais, onde había unión, hoxe hai unidade. Se miramos ao estado autonómico corenta anos despois... Que vemos?

O pacto federal so pode ser constitucional e explícito. Se se quere un estado federal necesítase unha cláusula definitoria do modelo de estado. Non hai estado federal sen constitución na que se contemple un pacto democrático de cidadáns e territorios. Se ninguén se une e ninguén asume de maneira clara e inequívoca o compromiso de lealdade inquebrantable á unión, o resultado será a constitución dun estado, que seica sexa descentralizado, pero que non será federal.

Cando se le o artigo 7 da Constitución dos Estados Unidos de América (1787), o artigo 2 da Constitución Federal Austríaca (1920), o Preámbulo da Lei fundamental de Bonn (1949), os artigos 1, 2 e 3 da Constitución do Reino de Bélxica tras a reforma do 14 de xullo de 1993, o preámbulo e os artigos 3 e 5, entre outros, do compendio das Leis constitucionais canadianas (desde 1867 á última gran reforma de 1982), o art. 1 da Constitución da India (1949), o Preámbulo da Constitución da República de Arxentina (1853, texto actual de 1994) ou, por non alongar a listaxe, o art. 1 da Constitución da República Federativa de Brasil (1988), compróbase que o pacto federal, a unión sobre a que se fundamenta o estado, aparece expresamente recollido. Abofé que son federalismos moi distintos, pero nisto, son iguais: a pluralidade faise unidade no momento constituínte e, a partir dese instante, a lealdade territorial e a democracia converxen de maneira indisoluble. Por iso, alí onde falla a calidade democrática, tamén falla o ideal federal.

Sen a forza fundacional do mito, non se chega a crear una nación federal inclusiva, un pobo de pobos que de sentido ao novo estado ao que a constitución dá forma.

Plasmar documentalmente un pacto federal, aínda que ocupe unhas poucas liñas sobre o papel, supón para moitos actores políticos un auténtico salto no baleiro. En España, a vertixe foi tal, que, en democracia, por dúas veces,

preferimos inventarnos un modelo constitucional para a descentralización do estado que constituír un estado federal

Terceiro.

Chegamos así, ao terceiro argumento dos federalistas sen federación: a soberanía. En efecto, detrás destes receos e temores sempre agarda a forza persuasiva desa palabra. En España, a soberanía e un concepto inflamado e esa inflamación elevou exageradamente a temperatura política da nosa democracia. A febre de soberanía, é un dos males que nos afectan e que explica por que o estado autonómico, por moito que se estire, nunca poderá ser un estado federal. A línea Maginot do nacionalismo maioritario pode trazarse sobre a idea de que España, como estado, sempre se constituíu políticamente como un todo, mesmo cando se conservaban os últimos territorios de ultramar. Non hai estados previos ao estado español ou, por mellor dicir, esta foi a primeira e única forma de estado que tiveron os “pobos” que habitan o seu territorio.

Polo tanto, se antes de España como estado, non existiron outros estados, a federación devén imposible porque nada se pode federar. Estamos condenados ao eterno autonomismo, como única solución para arranxar a convivencia entre as nosas comunidades con identidades diferenciadas.

Este argumento, por gráfico que resulte, non se sostén desde a perspectiva do constitucionalismo democrático. Para crear un estado federal non é necesario, que existan unhas partes previas ao momento constituínte. O verdadeiramente importante, o constitucionalmente decisivo é que se recoñeza a concorrencia ideal de suxeitos de base territorial no proceso constituínte, integrándose esa vontade conxunta no mito fundacional do estado. Como toda constitución, a federal, é creada pola democracia; é froito da vontade da xente. Entón, o poder constituínte pode recoñecer e declarar a existencia de determinados territorios chamados a integrar a Constitución e facela, dese xeito, federal.

Se a Constitución de 1978 foi capaz de crea da nada ás CCAA, por que non pode reformarse para crear os suxeitos dun estado federal? Os federalistas sen federación responderán: porque as CCAA son creadas pola Constitución e a constitución federal é creada por entidades de existencia anterior á mesma. Detrás deste enigma intelectual que lembra ao do ovo e a galiña, ocúltase a potencia disuasoria que ten a palabra soberanía. O Estado -argumentan- ten a

soberanía e as CCAA só teñen autonomía. Este é o eixo sobre o que gravita todo o estado autonómico. E ese é, precisamente, o seu principal problema: os nacionalismos periféricos queren alcanzar a soberanía dos seus territorios e o nacionalismo maioritario estima que ese é un atributo de seu.

Contrariamente, para o federalismo a soberanía é unha palabra carente de sentido, salvo nas manifestacións do estado cara ao exterior, é dicir no plano das relacións internacionais. A pregunta “quen é o soberano, a federación ou os estados membros?” é indiferente ao sentir federal. Ningún autor que se achegou ao estudo do federalismo foi alleo a este asunto. Carl J. Friedrich (1954) escribiu con certa ironía que “os xuristas, partindo do principio de que todos os Estados posúen unha soberanía indivisible, esforzáronse en descubrir esta no Estado federal, sen caer na conta de que é imposible descubrir unha cousa alí onde non existe”. E é que, como escribiu o xuíz *Kennedy* no seu voto particular á coñecida sentenza *O.S. Term Limits, Inc. v. Thornton* (1995), os constituíntes norteamericanos “desintegraron o átomo da soberanía”. Daniel **Elazar**, recorda que “é importante repetir que unha das características do federalismo que nace da súa base popular, é a redución da soberanía a unha cuestión incidental”. Unha última cita, máis clásica e europea: “O problema chamado da soberanía no Estado federal, é dicir, a cuestión acerca de se son soberanos os Estados-membros ou o é a Federación, non existe en puridade: trátase dun pseudoproblema que empuxou inutilmente a grandes dificultades á literatura política moderna” (Hans **Kelsen**).

O republicanismo federal substituíu a idea de soberanía pola de democracia e división do poder. É a pluralidade decisoria que se atribúe a cidadanía, unhas veces votante da federación e outras votante do estado co que se identifica, a que dissolve a noción da soberanía como un poder absoluto e ilimitado para transformala nunha idea moito máis humilde e menos pretenciosa: a cogobernanza e a boa competencia democrática entre distintos niveis de poder. Todo poder, aínda que se defina pola constitución como xuridicamente limitado, tende a expandirse, polo que a dinámica competitiva entre estados membros e a de estes coa federación, convértese en garantía de que o voto democrático é o último e definitivo poder. Nin a federación, nin os estados: o pobo.

No entanto, en España, o nacionalismo maioritario antes que ceder “a súa” soberanía, está disposto a ofrecer un oco a “outros nacionalismos”

concedéndolles determinados niveis de autogoberno: pero o *federalismo unilateral*, por definición, non existe.

A diferenza do estado autonómico, o federal afástase radicalmente da idea de bilateralidad. O espazo común é de todos e o non entregado á federación é asunto de cada estado. A colaboración federal sempre é integrativa, pero só no contexto das políticas federadas.

Federalismo e nacionalismo son auga e aceite. A nación federal, como ten escrito Ramón Máiz, é unha nación non nacionalista, alomenos na súa proxección interior. O autonomismo, como alma do estado autonómico, pretende ser o federalismo dos nacionalistas. Unha contradición que o condena á insatisfacción permanente.