

Federalismo cuádruplo: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos e políticas públicas

Federalismo cuádruple: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas

Fourfold federalism: political institutions, political culture, party system and public policies



XAVIER TORRENS LLAMBRICH

Profesor de Ciencia Política e da Administración
Universidade de Barcelona
xaviertorrens@ub.edu

Recibido: 14/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: Nesta análise do federalismo, primeiro descífrase o marco conceptual básico, resólvese cales son as partes e que é o todo nun Estado federal, dilucidase que é descentralización política e que é desconcentración administrativa, esclárese que é *demos* e que é *demoi*. Finalmente, elucídase se se trata dun proceso centrípeto ou ben dunha dinámica centrífuga. Segundo, distínguense as catro esferas do federalismo: institucións políticas, cultura política, sistema de partidos e políticas públicas. O federalismo cuádruplo ten un impacto social que serve para discernir o arraigado que está en termos empíricos. Terceiro, diferénciase entre federalismo nacional e federalismo plurinacional. Todo iso aplícase á organización territorial do Estado español.

Palabras clave: Federalismo cuádruplo, federalismo plurinacional, federalismo nacional, descentralización política, desconcentración administrativa.

Resumen: En este análisis del federalismo, primero se descifra el marco conceptual básico, se resuelve cuáles son las partes y qué es el todo en un Estado federal, se dilucida qué es descentralización política y qué es desconcentración administrativa, se esclarece qué es *demos* y qué es *demoi*. Finalmente, se elucida si se trata de un proceso centrípeto o bien de una dinámica centrífuga. Segundo, se distinguen las cuatro esferas del federalismo: instituciones políticas, cultura política, sistema de partidos y políticas públicas. El federalismo cuádruple tiene un impacto social que sirve para discernir cuán arraigado está en términos empíricos. Tercero, se diferencia entre federalismo nacional y federalismo plurinacional. Todo ello se aplica a la organización territorial del Estado español.

Palabras clave: Federalismo cuádruple, federalismo plurinacional, federalismo nacional, descentralización política, desconcentración administrativa.

Abstract: In this analysis of federalism, firstly the basic conceptual framework is deciphered. In this sense, the nature of federal state is resolved, what is political decentralization and what is administrative deconcentration is also explained and what is *demos* and what is *demoi* is also analyzed. In addition, in this

paper, it is analysed if it is centripetal process or a centrifugal dynamic. Second, the four spheres of federalism are distinguished: political institutions, political culture, party system and public policies. Fourfold federalism has a social impact that serves to discern how entrenched it is in empirical terms. Third, there is a distinction between national federalism and plurinational federalism. All this applies to the territorial organization of the Spanish State.

Key words: Fourfold federalism, plurinational federalism, national federalism, political decentralization, administrative deconcentration.

Sumario: 1 Tríade analítica para unha aproximación politolóxica ao federalismo. 2 Marco conceptual básico do federalismo cuádruplo. 3 Estado federal: federalismo como institución política. 4 Cultura federal: federalismo como cultura política. 5 Partidos federais: federalismo como sistemas de partidos. 6 Política federal: federalismo como políticas públicas. 7 Federalismo nacional e federalismo plurinacional. 8 España: do Estado autonómico nacional ao Estado federal plurinacional? 9 Bibliografía.

1 TRIÁDE ANALÍTICA PARA UNHA APROXIMACIÓN POLITOLÓXICA AO FEDERALISMO

Unha aproximación ao federalismo require dun debate académico con evidencias científicas, afastado dunha discusión politizada con ocorrencias ideolóxicas. A análise de España como Estado descentralizado ou Estado federal, en ocasións, tanto no debate político como, inclusive, no debate académico, contén confusións, equivocacións e omisións. Por exemplo, confúndese a federación co Estado no seu conxunto, como se fose o todo; equivócanse os que cren que o federalismo sempre está afastado do nacionalismo; ou omítese que as políticas públicas sexan un indicador clave para deducir, acorde coas evidencias empíricas, o ser ou non ser dun Estado como federal.

Para evitar solapamentos de conceptos, erros nas concepcións e lagoas na conceptualización, as ciencias sociais achegan un elenco de variables que constitúen o que viría ser unha tríade de factores que cómpre analizar para aproximarnos ao federalismo na súa realidade empírica: o marco conceptual básico, as esferas do federalismo cuádruplo e a tipoloxía clave do federalismo en relación co clásico Estado nacional.

En primeiro lugar, para a súa mellor comprensión, descifrar o marco conceptual básico require, sobre todo, resolver cales son as partes e que é o todo nun Estado federal, dilucidar que é descentralización política e que é desconcentración administrativa, esclarecer que é *demos* e que é *demoi*, facendo referencia a unidade e diversidade, e, finalmente, elucidar se se trata dun proceso centrípeto ou ben dunha dinámica centrífuga. En segundo lugar, hai que distinguir as catro esferas do federalismo (institucións políticas, cultura política, sistema de partidos e políticas públicas), cuxo impacto social serve para discernir o arraigado que está ou non o federalismo, en termos empíricos. En terceiro lugar, é necesario diferenciar entre federalismo nacional e federalismo plurinacional, cando é concibido respecto ao Estado-nación.

2 MARCO CONCEPTUAL BÁSICO NO FEDERALISMO CUÁDRUPLO

O marco conceptual é moi amplo. Cinguireime brevemente só a aqueles conceptos que ofrecen un substrato básico que permita esta análise. Comecemos clarificando que un Estado federal non o é porque legalmente reciba tal nome. De feito, o nome pode chegar a ter un alto valor simbólico, que non debe desdixarse, pero para a análise científica non é aquilo máis relevante, pois, como nos lembra Wheare¹, na Constitución dos Estados Unidos de América non aparece nin a palabra federal nin federación. Á vez, existen Estados que se autodenominan federais e

non o son *de facto*, pois límitanse a ser un federalismo nominal, como é o caso da actual Rusia ou a antiga Unión Soviética.

Salta á vista que son unha parte do Estado as partes federadas nos Estados descentralizados, chámeselles Estados nos EE.UU., comunidades autónomas en España, *Länder* en Alemaña, provincias en Canadá, rexións en Bélxica ou cantóns en Suíza. Así mesmo, como tales, son Estado, é dicir, non son en verdade unha unidade subestatal, senón que directamente son Estado, aínda que non todo o Estado. O que, en ocasións, non se albisca é que igualmente a federación é unha porción dun todo. A federación, aínda que sexa Estado, tampouco é todo o Estado, pois é unha parte do Estado. Entón, se verdadeiramente hai federalismo, non debe confundirse ou equipararse a federación, que é unha parte, co todo. É unha parte xurídico-política do Estado. Porque, aínda que a federación ocupe o conxunto do territorio, non representa o conxunto do Estado. Aí reside unha das maiores confusións: tomar o conxunto do territorio polo conxunto do Estado. En consecuencia, o conxunto non é a federación, senón a suma das partes federadas e da parte que representa a federación.

Así pois, tanto a federación como as partes federadas son Estado. Concibir isto así é un factor subxacente á cultura federal da que se carece en boa medida no caso español e, polo tanto, mingua que sexa un Estado descentralizado. En España adóitase presupor que o interese xeral o garanten o Goberno central e as Cortes Xerais. E cunha cultura política e xurídica federal, os parlamentos autonómicos e gobernos autonómicos tamén son garantes do interese xeral, igual que o Goberno central e o Parlamento español.

Así mesmo, hai que saber interiorizar a diferenza entre descentralización política (ou, simplemente, descentralización) e desconcentración administrativa (ou, sinxelamente, desconcentración). A clave para discernir se un Estado é ou non é un Estado cunha organización territorial federal reside no feito de que exista ou non autogoberno ou autonomía entendida como toma de decisións políticas, incluídas a capacidade competencial de legislar (Parlamento), executar (Goberno) e xulgar (sistema de xustiza).

No caso español, no plano das institucións políticas, é un Estado con descentralización no poder legislativo (existen o Parlamento español e os parlamentos autonómicos) e descentralización no poder executivo (existe o Goberno central, os gobernos autonómicos e os gobernos locais). De entrada, pois, pode dicirse que España é equiparable ata certo punto a un Estado federal en canto a gobernos e parlamentos. Non obstante, cómpre introducir un matiz importante: o feito de que o poder central poida legislar con leis de bases e condicións básicas que limitan ou condicionan as competencias autonómicas exclusivas é un feito xurídico que tende a recentralizar o poder, co dano que supón para o federalismo. Este debiera ser un debate político-xurídico relevante se, en verdade, se quere construír un Estado federal en España. De feito, neste sentido houbo unha recentralización executada desta forma, polo menos, desde 2010-2011, mentres que, nun Estado federal, as comunidades autónomas serían «estruturalmente inmunes ás interferencias federais»².

Ademais, España é un Estado cun sistema xudicial centralizado. Non cabe considerar os tribunais de xustiza superiores autonómicos como unha descentralización do sistema xudicial, senón máis ben como desconcentración do poder xudicial, como unha instancia xudicial máis dentro dun sistema xudicial xerárquico, máis propio dun Estado unitario xerarquicamente centralista, aínda que dispoña de desconcentración na administración da xustiza. Baste coa política comparada: «O Tribunal Supremo dos Estados Unidos non emana dos poderes xudiciais dos Estados (cada un dos cales ten o seu propio Tribunal Supremo) nin ten autoridade sobre eles nin pode revisar as súas decisións –salvo contadas excepcións–»³. De todo iso, dedúcese que, ante

a pregunta sobre se España é un Estado descentralizado politicamente, a resposta é complexa, con diversidade de matices segundo cada un dos tres poderes do Estado.

Tamén temos que discutir sobre *demos* e *demoi*, e como se conxugan. Se existe un único *demos*, entón xurdirá ineludiblemente o federalismo nacional. Se existen varios *demoi*, entón pode xurdir o federalismo plurinacional se a organización territorial do Estado aplica o pluralismo político. Porén, existindo varios *demoi*, en termos sociopolíticos, pode que exista o federalismo nacional, cando a organización territorial do Estado non ofrece un recoñecemento xurídico da plurinacionalidade. Isto último é o que sucede en España, onde se construíu un Estado das autonomías que, se se aproximase a algún tipo de federalismo, se trataría máis ben dun federalismo nacional, que ata hoxe foxe do federalismo plurinacional. Non obstante, cumpriría ter en conta que a pregunta clave dunha democracia liberal plurinacional é de que xeito os diferentes *demoi* nacionais conviven cun recoñecemento en igualdade⁴. Iso sería factible se «se parte da idea constitucional de España como nación de nacións e rexións»⁵. Pero iso non aconteceu ata a data, aínda que podería concretarse nun proceso diferente de *State-building* e de *Nation-building*⁶.

Un dos motivos polos que non se interpreta España como unha nación de nacións é porque se cre que a unidade e a diversidade son conceptos opostos. Non obstante, «a unidade oponse á desunión, e a diversidade á homoxeneidade»⁷. Como moito, concíbese unha diversidade humana de individuos, que elude calquera indicio de nación diferente cando, de feito, a propia Constitución española o inclúe baixo o termo nacionalidade. Mentres se confunda a diversidade que leva consigo a plurinacionalidade como desigualdade, será difícil proceder a regular o trato diferenciado e asimétrico como un trato de deferencia á diferenza.

Ademais, hai que observar se existen dinámicas centrípetas, centrífugas ou ambas as dúas ao mesmo tempo. Hai políticos que usan o federalismo para xerar unha dinámica centrípeta e centralizar poderes que constituían competencias dos Estados federados. Hai outros políticos que empregan o federalismo para crear un proceso centrífugo que leve consigo unha separación gradual das partes federadas. E, obviamente, conviven nun mesmo país políticos coas dúas tendencias.

O anterior non é óbice para sinalar que un proceso de maior descentralización política, maior autogoberno dos Estados federados, non implica por si mesmo que políticos ou cidadáns formulen a separación do seu Estado federado. Máis ben, no mundo real sucede o contrario; cando maior poder se concede, o Estado federado é visto cun notable autogoberno por unha parte da súa poboación e da elite política e, entón, mínguense os incentivos para optar pola saída, en termos de Albert O. Hirschman⁸. Isto é importante recalco porque se está a estender a idea en determinados sectores de que un maior autogoberno para Cataluña ou Euskadi implica ineludiblemente unhas maiores ansias de independencia. Esta é unha hipótese falsa ou, polo menos, non contrastada empiricamente. Porque «a dinámica emocional cara á independencia atópase noutra parte. Débese sobre todo ao fracaso no plano do *recoñecemento*»⁹. Porque o que si se pode contrastar é a evidencia científica de que cando Canadá lle ofreceu un maior recoñecemento político e un notable maior poder de autogoberno ao Quebec, entón non só non aumentou, senón que o federalismo asimétrico diminuíu o apoio popular á independencia quebequesa.

O marco conceptual descrito previamente serve de fundamento para a análise do que podemos denominar federalismo cuádruplo, é dicir, os catro vectores que vertebran o federalismo: Estado federal, cultura federal, partidos federais e política federal. O federalismo é cuádruplo nas súas compoñentes, pois consta das citadas catro variables que o configuran.

As análises sobre o federalismo que unicamente se centran nun factor único, que adoita ser o das institucións políticas ou a súa formalidade xurídica, acaban ofrecendo unha distorsión da realidade empírica. Poden acabar concluíndo superficialmente que, dado que institucionalmente hai descentralización, entón o país dispón dun Estado federal. Malia as institucións federais seren unha condición necesaria, non son unha condición suficiente, porque «non podemos converter o federalismo nunha cuestión nominalista nin legalista»¹⁰. Unha análise científica sobre a realidade federal consta de investigacións e estudos sobre os catro factores mencionados (institucións políticas, cultura política, sistemas de partidos e políticas públicas) para, tomando en conta indicadores distintos, chegar a conclusións en cada estudo de caso sobre o grao de descentralización política e o tipo de Estado federal.

3 ESTADO FEDERAL: FEDERALISMO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA

Como institucións, os Estados federais son Estados descentralizados politicamente. Son unha ferramenta para a gobernabilidade democrática¹¹. O federalismo require non unicamente unha estrutura federal, tamén un funcionamento federal plural, e este «exixe o *policentrismo*, é dicir, que existan distintos centros de goberno sen que ningún deles se poida impor aos demais»¹². Deseguido, detállase unha tipoloxía en relación coa variable institucional ou xurídico-política. Existen tres grandes modelos de Estado federal.

Primeiro observamos o federalismo cooperativo, localizado na República Federal de Alemaña. Os *Länder* teñen as mesmas competencias e denomínanse cooperativos porque cooperan entre eles, e entre eles e o Goberno federal. Este último desenvolve as súas políticas públicas mediante o federalismo executivo, é dicir, as decisións do Goberno en Berlín execútaas cada *Land* cos seus xestores públicos. En España, bastantes federalistas avogan por este tipo de federalismo, pero o cooperativo ten o inconveniente de que non ofrece incentivos para ser asumido pola maioría social e política de Cataluña e Euskadi. Polo tanto, aínda que fose desexable, non resulta pertinente para resolver o problema territorial en relación con vascos e cataláns.

Un segundo modelo é o federalismo competitivo, situado nos Estados Unidos de América. Os cincuenta Estados dos EE.UU. teñen as mesmas competencias. Ata aquí é similar a Alemaña. Non obstante, contén dúas grandes diferenzas. Por un lado, as competencias dos Estados dos EE.UU. son moito máis amplas que as dos *Länder* en Alemaña. Por outra banda, denomínase competitivo porque existe unha cultura política de competir entre Estados (por exemplo, cunha política fiscal diferente para atraer empresas), e entre Estados e Goberno federal (por exemplo, na política de seguridade entre a policía estatal e a policía federal, o FBI).

Un terceiro modelo é o federalismo asimétrico, situado no Canadá. As provincias canadenses teñen distintas competencias. Quebec ten máis competencias que outras partes do Canadá. A asimetría non se experimenta como desigualdade, senón como diferenza. Esa forma de estruturar territorialmente o Estado dispuxo dunha cultura política de carácter federal. As asimetrías reguladas legalmente «están baseadas nas asimetrías de feito existentes entre as distintas unidades federadas (diferenzas culturais, xeográficas, históricas, etc.)»¹³. A Constitución española de 1978 «permite un *desenvolvemento* asimétrico, pero non o impón»¹⁴.

Como se constata no cadro 1, hai catro modelos onde as partes federadas contan coas mesmas competencias, aínda que cunha graduación de menor ou maior número e ámbitos de competencias, sendo o centralismo e o autonomismo os que contan con menos número e ámbitos de competencias, e o federalismo cooperativo e o federalismo competitivo os que

dispoñen de maior número ou ámbitos de competencias descentralizadas. Ademais, existe outro federalismo, o asimétrico, que conta cunha estrutura diferenciada de competencias, en virtude de ofrecer un recoñecemento para garantir unha igual liberdade no respecto das diferenzas históricas, xurídicas e sociopolíticas.

Cadro 1. Modelos de organización territorial do Estado

MODALIDADE	PAÍS	TIPO DE COMPETENCIAS	GRAO DE COMPETENCIAS
Centralismo	Francia	=	-
Autonomismo	España	=	+
Federalismo cooperativo	Alemaña	=	++
Federalismo competitivo	EE.UU.	=	+++
Federalismo asimétrico	Canadá	≠	+++

Fonte: Elaboración propia a partir de Torrens (2018 b).

España é un híbrido institucional, con centralización e descentralización simultáneas. O sistema xudicial é máis parecido ao centralismo de Francia. En canto ao Goberno (poder executivo) e ao Parlamento (poder lexislativo), son máis próximos a Alemaña. A recentralización dos últimos anos, desde 2010-2011, afastou España, en parte, dos Estados federais, danando a descentralización na estrutura territorial do poder. Cabe advertir que o que verdadeiramente fallou en España non son tanto as institucións políticas como a cultura política federal, demasiado ausente. A historia española levou consigo unha centralización secular que foi arraigando na cultura política, como sinalou Pi i Margall¹⁵. Polo tanto, existe outro factor para entender o federal: como se concibe a cultura política.

4 CULTURA FEDERAL: FEDERALISMO COMO CULTURA POLÍTICA

A cultura federal «é unha peza clave para unha nova orde federal da política federal»¹⁶. Aquilo que, resumidamente, poderíamos entender que en España adoita confundirse reside en tres factores da cultura federal. Primeiro, esquece ou ignora que federar é pactar entre partes e cumprir as dúas partes un contrato. Segundo, confúndese a igualdade coa uniformidade. Terceiro, confúndese a diferenciación coa desigualdade. Vaíamos por partes.

O termo «federar» orixínase no latín «foederāre»; formado do latín «foedus» e do sufixo flexivo «ar». O común non é a federación, senón a suma das partes federadas coa federación. Así o describe Victoria Camps¹⁷: «O pacto federalista é un pacto consentido por todas as partes». Compréndese ben se un observa o caso estadounidense. Inclusive a regulación dun dereito fundamental central como o dereito á vida ou o seu reverso, a pena de morte, é unha decisión que atinxe á Constitución americana se se trata de delitos federais, pero se incumbe a delitos estatais, entón depende das Constitucións de cada Estado. Esta é a significación do federalismo como cultura política e cultura xurídica. Este tipo de cultura xurídico-política non se observa en España.

É un feito que apenas existe cultura federal en España, como se comproba no cadro 2. Soamente a maior parte da cidadanía de Cataluña e o País Vasco quere “Un Estado federal en que as CC.AA. teñan maior autonomía”, ou ben, inclusive, “Un Estado en que se lles recoñese ás nacionalidades a posibilidade de converterse en Estados independentes”. A suma de ambas as dúas visións alcanza o 61,2% entre os cataláns e un 52% dos vascos. En contraste, os

castelán-leoneses apenas chegan ao 13,7% e os aragoneses ao 14,1%. En Andalucía, algo máis, pero soamente un 19,2% de andaluces se encadrarían como federalistas. Con estes datos, resulta claro que, exceptuando Cataluña e País Vasco, no resto de España apenas hai federalistas. Un feito desalentador porque o federalismo é a «posibilidade de integrar e manter unidos Estados que acusan unha heteroxeneidade en diversos ámbitos (étnico, cultural, xeográfico, etcétera)»¹⁸.

Cadro 2. Organización territorial do Estado

	Castela e León	Aragón	Andalucía	Galicia	País Vasco	Cataluña
Estado cun único goberno central sen CC.AA. ou con CC.AA. con menor autonomía	62,9	42,4	28,0	30,1	5	5,9
Un Estado con Comunidades Autónomas como na actualidade	33,3	36,5	48,5	50,5	37	26,3
Un Estado federal en que as CC.AA. teñan maior autonomía	11,4	14,1	18,9	8,7	29	21,5
Un Estado en que se recoñecese ás nacionalidades a posibilidade de converterse en Estados independentes	2,3	0,0	2,6	3,1	23	39,7
Ns/Nc	5,3	7,1	2,0	7,6	6	6,6

Fonte: Elaboración propia a partir de CEO (2019), CIS (2018), EGOPA (2018) e Euskobarómetro (2018).

A carencia dunha cultura federal non afecta unicamente á poboación en xeral, senón tamén ás elites que logo toman decisións, sexa no sistema político, sexa no sistema xudicial. Iso débese a que «Xeracións de estudantes de dereito pasaron polas aulas sen coñecer o que é un Estado federal, ou recibindo comentarios hostís acerca deste. É practicamente imposible, nestas condicións, xerar unha cultura federal. Non se pode esperar unha predisposición favorable a este»¹⁹.

5 PARTIDOS FEDERAIS: FEDERALISMO COMO SISTEMAS DE PARTIDOS

Nos países federais poden existir ou non sistemas de partidos diferentes entre o sistema de partidos da federación e o sistema de partidos das partes federadas. Existe un mesmo sistema de partidos, en casos como os Estados Unidos (Partido Demócrata e Partido Republicano) ou Alemaña, onde están presentes os mesmos seis partidos (CDU, SPD, AfD, FDP, A Esquerda e Alianza 90/Os Verdes), coa única excepción da CSU, partido irmán da CDU que só se presenta ás eleccións en Baviera, pero únense nun grupo parlamentario unificado.

Así pois, de entrada, ter un sistema de partidos diferente non é algo imprescindible para dispor dun Estado federal. Pero a situación inversa si acontece. Os países democráticos con sistemas de partidos diferentes nas eleccións xerais e nas súas partes federadas son unha variable a ter en conta na análise da estrutura territorial do poder. Non é un factor que sirva para dilucidar sempre

se o Estado é ou non descentralizado. Pero aquilo que esta variable si mostra é se a descentralización política debера incardinarse nun federalismo nacional ou un federalismo plurinacional. É o caso de Bélxica, con dous sistemas de partidos nitidamente diferenciados. É tamén o caso de Quebec no Canadá. E debера ser o caso de España na análise sobre a súa descentralización política onde se comproba que hai dúas nacionalidades, Cataluña e País Vasco, que dispoñen dun sistema de partidos distinto do sistema de partidos maioritario (véxase o cadro 3).

Cadro 3. Sistemas de partidos autonómicos

Comunidade autónoma	Castela e León	Aragón	Andalucía	Galicia	País Vasco	Cataluña
1.º	PSOE	PSOE	PSOE	PP	PNV	Cs
2.º	PP	PP	PP	En Marea	EH-Bildu	JxCat
3.º	Cs	Cs	Cs	PSdeG-PSOE	Elkarrekin-Podemos	ERC
4.º	VOX	Podemos	Adelante-Podemos	BNG	PSE-EE	PSC-PSOE
5.º	Podemos	CHA	VOX	-	PP	En Comú Podem
6.º	UPL	VOX	-	-	-	CUP
7.º	XAV	PAR	-	-	-	PP
8.º	-	IU	-	-	-	-

Fonte: Elaboración propia.

Os factores que, aplicándoos ao caso español, permiten observar un sistema de partidos autonómico como realmente diferente do sistema de partidos que emana das eleccións xerais son cinco. Primeiro, unicamente Cataluña e Euskadi dispoñen dun sistema de partidos diferente, onde dous dos seus tres principais partidos políticos son singulares das ditas nacionalidades. Isto non sucede en ningunha outra nacionalidade ou rexión. Segundo, en Euskadi e Cataluña, dous dos seus tres principais partidos son soberanistas ou independentistas. Terceiro, o País Vasco e Cataluña son nacionalidades en que o PP, que se sitúa en segunda posición nas eleccións xerais, queda relegado ao último lugar parlamentario autonómico. Cuarto, Cataluña e Euskadi son comunidades autónomas onde os socialistas, primeiros no Parlamento español, non se sitúan en ningún dos dous primeiros lugares no Parlamento autonómico. Quinto, o País Vasco e Cataluña son autonomías nas cales non está presente nos seus parlamentos VOX, partido que quere suprimir a España autonómica.

Encontramos algún sistema de partidos autonómico onde se atopa algunha das cinco características antes mencionada, porque «a autonomía constitucional tende á fragmentación do sistema de partidos en subconxuntos territoriais»²⁰, pero non o conxunto das cinco. É en Euskadi e Cataluña onde en termos politolóxicos e sociolóxicos cabe recoñecer a existencia dunha cultura de descentralización que se reflicte no seu sistema de partidos. É nas dúas nacionalidades onde existe unha demanda soberanista que se podería resarcir cunha estrutura territorial federal.

6 POLÍTICA FEDERAL: FEDERALISMO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

A decisión política, sexa na Administración pública, no sector privado ou no terceiro sector, responde á cultura política do país e plásmase no deseño de políticas públicas (véxase o cadro 4). En España, a sede central está na capital, Madrid. Nos Estados Unidos de América, a sede central habitualmente é unha sede descentralizada naquela cidade onde hai maior densidade de persoas dedicadas a un ámbito institucional, económico, empresarial, ocupacional ou profesional. Noutras palabras, a política parlamentaria ou gubernamental non se centraliza en Washington coas súas decisións políticas, senón que se atende ao desenvolvemento dos Estados federados.

Cadro 4. Comparativa de sedes centrais en España e EE.UU.

2 MODELOS: CENTRALISTA VERSUS FEDERAL			
España	Sede centralizada	EE.UU.	Sede descentralizada
Policía Nacional	Madrid	FBI	Washington
Aeroporto principal	Madrid	Hartsfield-Jackson Airport	Atlanta (Xeorxia)
Bolsa principal	Madrid	NYSE (Bolsa de Nova York)	Nova York
Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales	Madrid	Hollywood	Los Angeles (California)
Plan Nacional sobre Drogas	Madrid	Drug Enforcement Administration (DEA)	Springfield (Virxinia)
Instituto Español de Oceanografía	Madrid	National Oceanic and Atmospheric Administration	Silver Spring (Maryland)
Museo Nacional Thyssen-Bornemisza	Madrid	Museum of Modern Art (MoMA)	Nova York
Igrexa católica	Madrid	Presbyterian Church	Louisville, Kentucky
Cadeas privadas de TV: Antena 3 e Tele 5	Madrid	Cadeas privadas de TV: CNN e FOX	Atlanta (Xeorxia) e Los Angeles (California)

Fonte: Elaboración propia a partir de Torrens (2018 a).

Se España fose un Estado federal, o aeroporto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, en lugar de estar xestionado de xeito centralizado pola empresa pública Aena, estaría xestionado desde Barcelona por unha empresa pública da Generalitat de Catalunya, un consorcio catalán autonómico-municipal, ou municipal-metropolitano barcelonés. E o relevante é que funcionaría como o aeroporto internacional de Hartsfield-Jackson de Atlanta, o máis transitado dos Estados Unidos. Alguén imaxina que non se inducise a que sexa o aeroporto Adolfo Suárez Madrid-Barajas onde pasen os voos internacionais?, ou podería ser o aeroporto de Barcelona o principal, dado que é a cidade con máis turistas estranxeiros? Mentres nin sequera poidan formularse tales supostos, non existirá unha cultura federal, porque non se desenvolven políticas públicas de carácter federal. Iso é, por suposto, real nos Estados Unidos, onde Washington non obriga a que os voos pasen pola capital. Outro dos exemplos máis ilustrativos do centralismo español é que o Corredor do Mediterráneo pase por Madrid, medida adoptada pola empresa pública Adif. En Washington

difícilmente se tomaría a decisión de trasladar a Coca-Cola, Delta Air Lines ou a CNN desde Atlanta (Xeorxia, sur dos EE.UU.) á capital do país.

Agora, tomemos como exemplo o *ranking* de visitantes (2018) no museo do Prado. O 18% son madrileños, o 4,2% andaluces, o 3,5% valencianos e o 3,0% castelán-leoneses. Aínda que xuridicamente sexa un museo nacional, salta á vista que socioloxicamente é un museo madrileño en boa medida. Esta evidencia, nun Estado federal, comprendería dúas lóxicas. Unha, a lóxica dos museos Smithsonian nos Estados Unidos, que, malia estaren localizados en Washington, teñen vínculos con máis de 170 museos ao longo do territorio americano. Aplicado ao museo do Prado, implicaría levar unha parte das súas obras a museos descentralizados. A outra lóxica é que os museos nacionais non teñen por que ter a súa sede en Madrid. O centralismo é evidente. Outra mostra de política pública cultural centralizada é o museo Naval, que tamén está situado en Madrid. Unha política cultural descentralizada proporía a súa sede en Barcelona, Valencia, Baleares, Alxeciras, Baía de Cádiz, Vigo, Las Palmas ou Bilbao. Outro exemplo da persistencia do centralismo foi a permanencia desde 1986 do legado de Lorca na Residencia de Estudiantes de Madrid, en lugar do que, ulteriormente, sucedeu, que é a súa localización no Centro Federico García Lorca de Granada.

Evidentemente, existen institucións e políticas públicas cuxas sedes están descentralizadas en España. Un exemplo é Liber, a Feira Internacional do Libro, cuxa celebración se alterna entre Madrid e Barcelona. Unha mostra máis clara é que o Museo Guggenheim estea descentralizado en Bilbao, ao igual que o seu homólogo está descentralizado en Nova York.

As rutas ferroviarias do AVE mostran, novamente, o centralismo español no ámbito das políticas públicas: a rede radial onde todo tren do AVE pasa por Madrid. En países como Alemaña, o tren de alta velocidade existe onde hai unha gran densidade de pasaxeiros. En España constrúense liñas de AVE con estacións case sen pasaxeiros, como en Tardienta (Huesca), Medina del Campo (Valladolid), Requena-Utiel (Valencia) ou Villanueva de Córdoba. En lugar da ruta Madrid-Valencia, a segunda ruta ferroviaria que se debese construír seguindo o criterio alemán de densidade de pasaxeiros, tras a primeira, Madrid-Barcelona (acabou construíndose a segunda), é a de Barcelona-Valencia, pero aínda está por construír debido ao carácter centralizador das políticas públicas. Un indicador claro do centralismo en políticas públicas, que derivan da organización territorial do poder, recae no feito de que, en países descentralizados como Alemaña, o tren de alta velocidade pase por onde están os grandes centros económicos e atende á descentralización política, mentres que, en países centralistas como Francia, o tren de gran velocidade pasa pola capital, París. Cal é o modelo que segue España, o centralista francés centralizado ou o federal alemán?

7 FEDERALISMO NACIONAL E FEDERALISMO PLURINACIONAL

Existe outra tipoloxía sobre o federalismo, cuxo criterio é se a organización territorial do Estado atende a unha realidade nacional ou plurinacional. De aí que clasifiquemos o federalismo en nacional ou plurinacional. Canadá e Bélxica son Estados federais plurinacionais, mentres que os Estados Unidos e Alemaña son Estados federais nacionais. Nos catro casos mencionados, a realidade política e xurídica responde e corresponde á realidade sociolóxica. Non obstante, no caso español, a realidade política e xurídica elude a realidade sociolóxica. España, cun marcado carácter plurinacional, aproxímase á configuración como federalismo nacional.

Cando existe sociolóxica e politoloxicamente unha realidade plurinacional, pero xuridicamente se executa un federalismo nacional, entón atopámonos ante un federalismo unido ao nacionalismo con técnicas centrípetas para centralizar e uniformizar a dita sociedade. Por iso, cando isto sucede, federalismo e nacionalismo conxúganse ao unísono. É cando se formula que, como máximo, a descentralización en España se simultanee co nacionalismo español. Trátase do que Caminal²¹ denominou como «a submisión federalista ao nacionalismo de Estado». Fronte a iso, «A tarefa clave consiste en comprender que nunha democracia plurinacional coexisten un conxunto de esferas públicas de carácter nacional»²².

En España, as poucas propostas de deseño federal que se elaboraron, maiormente (as emanadas de partidos, non tanto entre académicos) emprazaron cara ao federalismo cooperativo alemán, pero era subxacente que, de feito, tamén se estipulaba que fose un federalismo nacional. E aquí radica o problema principal co insatisfactorio encaixe do federalismo cooperativo co caso español. «Pode ser certamente dubidoso se a transferencia do modelo alemán ao moi diferente contexto social de España dará permanentemente bos resultados, xa que os sistemas federais cooperativos requiren da homoxeneidade social para poder actuar integrando o sistema e desactivando conflitos»²³.

Se nos atemos á análise politolóxica sobre a identidade nacional subxectiva (véxase o cadro 5), «un indicador de sentimentos afectivos con que se capta o recoñecemento dos individuos con determinadas comunidades»²⁴, distínguese que Cataluña e Euskadi volven ser as únicas nacionalidades que, contando cunha maioría social que se sente nación, avogan por un Estado federal con maior autogoberno que o actual ou mesmo a independencia como Estado (compárese cos datos do cadro 4).

Cadro 5. Identidade nacional subxectiva.

	Castela e León	Aragón	Andalucía	Galicia	País Vasco	Cataluña
Unicamente español/a	38,8	17,6	2,8	2,6	3	5,5
Máis español que da nacionalidade ou rexión	12,9	1,2	10,5	4,6	3	3,9
Tan español como da nacionalidade ou rexión	40,6	70,6	70,8	75,5	40	35,7
Máis da nacionalidade ou rexión que español	1,2	3,5	13,9	12,8	22	23,2
Unicamente da nacionalidade ou rexión	1,8	1,2	1,1	3,6	28	27,3
Ns/Nc	0,6	1,2	1,0	1,0	4	4,6

Fonte: Elaboración propia a partir de CEO (2019), CIS (2018), EGOPA (2018) e Euskobarómetro (2018)

Argumentarase que tamén Andalucía ou Aragón son xuridicamente unha nacionalidade, acorde cos seus respectivos estatutos. Non obstante, só o 1,1 % se sente unicamente andaluz ou un 1,2% soamente aragonés, aínda que as elites políticas inclúsen o termo nacionalidade nos seus respectivos estatutos. En cambio, un 28 % séntense unicamente vascos e un 27,3% unicamente cataláns, lexitimando o sentir da poboación a cualificación de nación ou nacionalidade.

Unicamente en Cataluña e no País Vasco existe unha parte importante da poboación con autopercepción como nación, dispoñen dun sistema de partidos diferente e teñen institucións de autogoberno que naceron séculos antes de 1978.

Se engadimos un segundo criterio, séntense unicamente cataláns ou máis cataláns que españois un 50,5 % dos cataláns; séntense unicamente vascos ou máis vascos que españois un 50 % dos vascos. En contraste, soamente un 16,4 % de galegos se sente unicamente galego ou máis galego que español, apenas un 15 % de andaluces se sente unicamente andaluz ou máis andaluz que español e un escaso 4,7 de aragoneses séntese unicamente aragonés ou máis aragonés que español. Polo tanto, independentemente da actual normativa estatutaria respecto do termo nacionalidade, a realidade sociopolítica ofrécenos o indicador de que só Cataluña e o País Vasco teñen unha maioría social cunha autopercepción como nación, «son expresións maioritarias do sentir cidadán das súas respectivas comunidades»²⁵. É así como pode lexitimarse a existencia de plurinacionalidade e o seu encaixe mediante «o federalismo plurinacional, aquel que postula a soberanía compartida nun Estado de Estados construído a partir do recoñecemento dunha plural Nación de Nacións»²⁶, onde os dereitos dos individuos e as nacións minoritarias non sufran o perigo de imposición da maioría, ou dunha parte da sociedade contra a outra parte, como advertiron en *El Federalista* de Madison, Hamilton e Jay²⁷.

8 ESPAÑA: DO ESTADO AUTONÓMICO NACIONAL AO ESTADO FEDERAL PLURINACIONAL?

Un dos debates académicos e políticos que xorde de cando en vez é se España é ou non un Estado federal. Hai quen argumenta que mesmo é un dos Estados máis descentralizados. Outros argúen que é un Estado centralista. A análise complexa remítenos a situalo noutras coordenadas, como examinamos nos apartados precedentes. De todos os xeitos, o debate principal non está baixo estas coordenadas. Por iso, a cuestión non debera ser: España, do Estado autonómico ao Estado federal? A interrogante é outra: España, do Estado autonómico nacional ao Estado federal plurinacional?

Por unha banda, formular, sen máis, o tránsito ao Estado federal invisibiliza o grao de descentralización política que xa existe co modelo autonómico, e que se constitúe como un aspecto imprescindible na consolidación dun Estado territorialmente composto. Por outra banda, pór o acento no Estado federal non resolve as constantes tensións políticas e territoriais que, máis alá de situarse na descentralización política, se incardinan no recoñecemento da plurinacionalidade de España como Estado composto. Esta última cuestión supón unha análise máis complexa que poña de manifesto tanto os aspectos positivos do modelo autonómico como aqueles que, en non poucas ocasións, son manifestamente insuficientes e ata xeran constantes tensións políticas e territoriais.

Ofrecer unha resposta axeitada aos tempos á pregunta “España, do Estado autonómico nacional ao Estado federal plurinacional?” é o que levaría a atopar unha solución satisfactoria ao conflito político e ao debate público sobre a descentralización política en España, que «debe implicar ámbitos multilaterais e bilaterais, simétricos e asimétricos»²⁸, cun Senado realmente federal, que podería establecerse en Barcelona, ou sen Senado²⁹.

Calquera proposta de consenso non debera ser unha proposta de ningún partido en particular nin pode ser unha solución óptima para ninguén, senón soamente –e xa é bastante– satisfactoria para moitos, aplicando o pluralismo político, porque «a nós interézanos o federalismo

como principio de organización política, pero tamén como forma de vida, posto que facilita a integración de sociedades heteroxéneas»³⁰.

Non obstante, «en España a federalización do Estado parece terse estancado»³¹. Se os partidos políticos españois se aviñesen a renunciar aos seus maximalismos e entendesen que a democracia é dialogar, negociar, acordar e pactar, poderían contemplar unha realidade plural cunha solución satisfactoria poliédrica na estrutura territorial do Estado. Convén salientar que «O modelo territorial español é resultado da presión autonomista procedente dalgúns territorios. Esa evidencia histórica vénnos recordada de xeito cotián pola pluralidade de sentimentos identitarios, pero non sempre foi tida en conta polos profesores de dereito público»³². Cómpre telo ben presente se se constrúe un Estado federal.

9 BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. 1999. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.
- Anderson, G. 2008. *Federalisme: una introducció*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Arbós, X. 2006. *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*. Barcelona: ICPS.
- Arbós, X. 2019. «La cultura federal y sus adversarios en España», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17: 23-26.
- Botella, J. 2016. «La organización política del federalismo», en V. Camps, J. Botella et al. (eds.), *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Catarata.
- Caminal, M. 2002. *El federalismo pluralista*. Barcelona: Paidós.
- Caminal, M. 2016. «Nacionalismo y federalismo», en J.A. Mellón e X. Torrens (eds.), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.
- Caminal, M., e Requejo, F. 2009. *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Camps, V. 2016. «El concepto de federalismo», en V. Camps, J. Botella et al. (eds.), *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Catarata.
- Centre d'Estudis i Opinió (CEO). 2019. Disponible en: <http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7008/Taules%20estat%20C3%ADstiques%20-919.pdf> (5 de abril de 2019).
- Centro de Estudios y Documentación Política y Electoral de Andalucía, EGOPA. 2018. Disponible en: [http://cadpea.ugr.es/v4/documentos/file/EGOPA%20INVIERNO%202018/Informe%20EGOPA%20INV%20B42018%20DEF\(1\).pdf](http://cadpea.ugr.es/v4/documentos/file/EGOPA%20INVIERNO%202018/Informe%20EGOPA%20INV%20B42018%20DEF(1).pdf) (1 de febrero de 2018).
- Centro de Investigaciones Sociolóxicas (CIS). 2018. Disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es3226ccaa_A.pdf (1 de outubro de 2018).
- Croizat, M. 1994. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer.
- Elazar, D.J. 1990. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer.
- Euskobarómetro. 2018. Disponible en: <https://www.ehu.es/documents/1457190/1525260/Euskobarometro+Mayo+2018/14d4826b-11fb-1122-a30c-61002b43bb08> (1 de maio de 2018).
- Fossas, E. 1999. «Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico», en E. Fossas e F. Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Trotta.
- Hirschman, A.O. 1977. *Salida, voz y lealtad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Madison, J.; Hamilton, A., e Jay, J. 2009. *El federalista*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Magre, J., e Martínez, E. 2015. «Cultura política», en M. Caminal e X. Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Máiz, R. 2018. *Nacionalismo y federalismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. 1997. *La federalización de España*. Madrid: Siglo XXI.
- Pi i Margall, F. 2010. *Les nacionalitats. Escrits i discursos sobre federalisme*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Requejo, F. 1999. «La acomodación “federal” de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España», en E. Fossas e F. Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Trotta.
- Requejo, F. 2002. *Democracia y pluralismo nacional*. Barcelona: Ariel.
- Requejo, F., e Caminal, M. 2009. *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.

- Ribó, R., e Pastor, J. 2015. «Estructura territorial del Estado», en M. Caminal e X. Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Safran, W., e Máiz, R. 2002. *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.
- Sánchez de la Barquera, H. 2011. *La federalización de la política cultural en México*. Ciudad de México: UNAM.
- Sánchez de la Barquera, H. 2014. «El federalismo como forma de organización del Estado», en H. Sánchez de la Barquera (ed.), *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. Ciudad de México: UNAM.
- Schultze, R.-O. 2014. «El federalismo», en H. Sánchez de la Barquera (ed.), *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. Ciudad de México: UNAM.
- Taylor, C. 1999. *Acercar soledades. Federalismo y nacionalismo en Canadá*. Donostia: Gakoa.
- Torrens, X. 2016. «Senado federal o nada. Senado en Barcelona o sin», *Mundo Empresarial*, segundo trimestre: 54-56.
- Torrens, X. 2018a. «España federal. Más ventajas económicas», *Mundo Empresarial*, segundo trimestre: 30-31.
- Torrens, X. 2018b. «El Estado federal: ¿la solución para España?», *Mundo Empresarial*, primer trimestre: 36-37.

NOTAS

- 1 Wheare, 2008: 72.
- 2 Elazar, 1990: 59.
- 3 Botella, 2016: 56.
- 4 Requejo e Caminal, 2009: 14.
- 5 Aja, 1999: 261.
- 6 Caminal e Requejo, 2009: 20.
- 7 Camps, 2016: 12.
- 8 Hirschman, 1977.
- 9 Taylor, 1999: 273.
- 10 Ribó e Pastor, 2015: 609.
- 11 Anderson, 2008: 105.
- 12 Caminal, 2002: 165.
- 13 Requejo, 1999: 316.
- 14 Fossas, 1999: 288.
- 15 Pi i Margall, 2010: 289-313.
- 16 Sánchez de la Barquera, 2011: 407.
- 17 Camps, 2016: 12.
- 18 Sánchez de la Barquera, 2014: 222.
- 19 Arbós, 2019: 25.
- 20 Croisat, 1995: 93.
- 21 Caminal, 2016: 238.
- 22 Requejo, 2002: 164.
- 23 Schultze, 2014: 203.
- 24 Magre e Martínez, 2015: 455.
- 25 Moreno, 1997: 150.
- 26 Máiz, 2018: 11.
- 27 Madison, Hamilton e Jay, 2009: 434.
- 28 Máiz, 2018: 445.
- 29 Torrens, 2016: 56.
- 30 Sánchez de la Barquera, 2011: 53.
- 31 Safrán e Máiz, 2002: 18.
- 32 Arbós, 2006: 63.