

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 y de la Administración
Universidad 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, elúcidase 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 Tríada analítica para una aproximación politológica al federalismo. 2 Marco conceptual básico del federalismo cuádruple. 3 Estado federal: federalismo como institución política. 4 Cultura federal: federalismo como cultura política. 5 Partidos federales: federalismo como sistemas de partidos. 6 Política federal: federalismo como políticas públicas. 7 Federalismo nacional y federalismo plurinacional. 8 España: ¿del Estado autonómico nacional al Estado federal plurinacional? 9 Bibliografía.

1 TRÍADA ANALÍTICA PARA UNA APROXIMACIÓN POLITOLÓGICA AL FEDERALISMO

Una aproximación al federalismo requiere de un debate académico con evidencias científicas, alejado de una discusión politizada con ocurrencias ideológicas. El análisis de España como Estado descentralizado o Estado federal, en ocasiones, tanto en el debate político como, inclusive, en el debate académico, contiene confusiones, equivocaciones y omisiones. Por ejemplo, se confunde la federación con el Estado en su conjunto, como si fuese el todo; se equivocan quienes creen que el federalismo siempre está alejado del nacionalismo; o se omite que las políticas públicas sean un indicador clave para deducir, acorde con las evidencias empíricas, el ser o no ser de un Estado como federal.

Para evitar solapamientos de conceptos, errores en las concepciones y lagunas en la concepción, las ciencias sociales aportan un elenco de variables que constituyen lo que vendría a ser una tríada de factores que hay que analizar para aproximarnos al federalismo en su realidad empírica: el marco conceptual básico, las esferas del federalismo cuádruple y la tipología clave del federalismo en relación con el clásico Estado nacional.

En primer lugar, para su mejor comprensión, descifrar el marco conceptual básico requiere, sobre todo, resolver cuáles son las partes y qué es el todo en un Estado federal, dilucidar qué es descentralización política y qué es desconcentración administrativa, esclarecer qué es *demos* y qué es *demoi*, haciendo referencia a unidad y diversidad, y, finalmente, elucidar si se trata de un proceso centrípeto o bien de una dinámica centrífuga. En segundo lugar, hay que distinguir las cuatro esferas del federalismo (instituciones políticas, cultura política, sistema de partidos y políticas públicas), cuyo impacto social sirve para discernir cuán arraigado está o no el federalismo, en términos empíricos. En tercer lugar, hay que diferenciar entre federalismo nacional y federalismo plurinacional, cuando se lo concibe respecto al Estado-nación.

2 MARCO CONCEPTUAL BÁSICO EN EL FEDERALISMO CUÁDRUPLE

El marco conceptual es muy amplio. Me ceñiré brevemente solo a aquellos conceptos que ofrecen un sustrato básico que permita el presente análisis. Empecemos clarificando que un Estado federal no lo es porque legalmente reciba tal nombre. De hecho, el nombre puede llegar a tener un alto valor simbólico, que no debe desdeñarse, pero para el análisis científico no es aquello más relevante, pues, como nos recuerda Wheare¹, en la Constitución de los Estados

Unidos de América no aparece ni la palabra federal ni federación. A la vez, existen Estados que se autodenominan federales y no lo son *de facto*, pues se limitan a ser un federalismo nominal, como es el caso de la actual Rusia o la antigua Unión Soviética.

Salta a la vista que son una parte del Estado las partes federadas en los Estados descentralizados, llámeseles Estados en los EE.UU., comunidades autónomas en España, *Länder* en Alemania, provincias en Canadá, regiones en Bélgica o cantones en Suiza. Asimismo, como tales, son Estado, es decir, no son en verdad una unidad subestatal, sino que directamente son Estado, si bien no todo el Estado. Lo que, en ocasiones, no se vislumbra es que igualmente la federación es una porción de un todo. La federación, aunque sea Estado, tampoco es todo el Estado, pues es una parte del Estado. Entonces, si verdaderamente hay federalismo, no debe confundirse o equipararse a la federación, que es una parte, con el todo. Es una parte jurídico-política del Estado. Porque, aunque la federación ocupe el conjunto del territorio, no representa el conjunto del Estado. Ahí reside una de las mayores confusiones: tomar el conjunto del territorio por el conjunto del Estado. En consecuencia, el conjunto no es la federación, sino la suma de las partes federadas y de la parte que representa la federación.

Así pues, tanto la federación como las partes federadas son Estado. Concebir esto así es un factor subyacente a la cultura federal de la que se carece en buena medida en el caso español y, por lo tanto, merma que sea un Estado descentralizado. En España se acostumbra presuponer que el interés general lo garantizan el Gobierno central y las Cortes Generales. Y con una cultura política y jurídica federal, los parlamentos autonómicos y gobiernos autonómicos también son garantes del interés general, igual que el Gobierno central y el Parlamento español.

Asimismo, hay que saber interiorizar la diferencia entre descentralización política (o, llanamente, descentralización) y desconcentración administrativa (o, sencillamente, desconcentración). La clave para discernir si un Estado es o no es un Estado con una organización territorial federal reside en el hecho de que exista o no autogobierno o autonomía entendida como toma de decisiones políticas, incluidas la capacidad competencial de legislar (Parlamento), ejecutar (Gobierno) y juzgar (sistema de justicia).

En el caso español, en el plano de las instituciones políticas, es un Estado con descentralización en el poder legislativo (existen el Parlamento español y los parlamentos autonómicos) y descentralización en el poder ejecutivo (existe el Gobierno central, los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales). De entrada, pues, puede decirse que España es equiparable hasta cierto punto a un Estado federal en cuanto a gobiernos y parlamentos. Sin embargo, hay que introducir un matiz importante: el hecho de que el poder central pueda legislar con leyes de bases y condiciones básicas que limitan o condicionan las competencias autonómicas exclusivas es un hecho jurídico que tiende a recentralizar el poder, con el daño que supone para el federalismo. Este debiera ser un debate político-jurídico relevante si, en verdad, quiere construirse un Estado federal en España. De hecho, en este sentido ha habido una recentralización ejecutada de esta forma, al menos, desde 2010-2011, mientras que, en un Estado federal, las comunidades autónomas serían «estructuralmente inmunes a las interferencias federales»².

Además, España es un Estado con un sistema judicial centralizado. No cabe considerar a los tribunales de justicia superiores autonómicos como una descentralización del sistema judicial, sino más bien como desconcentración del poder judicial, como una instancia judicial más dentro de un sistema judicial jerárquico, más propio de un Estado unitario jerárquicamente centralista, aunque disponga de desconcentración en la administración de la justicia. Baste con la política comparada: «El Tribunal Supremo de los Estados Unidos no emana de los poderes judiciales de

los Estados (cada uno de los cuales tiene su propio Tribunal Supremo) ni tiene autoridad sobre ellos ni puede revisar sus decisiones –salvo contadas excepciones–³. De todo ello, se deduce que, ante la pregunta sobre si España es un Estado descentralizado políticamente, la respuesta es compleja, con diversidad de matices según cada uno de los tres poderes del Estado.

También tenemos que discutir sobre *demos* y *demoi*, y cómo se conjugan. Si existe un único *demos*, entonces surgirá ineludiblemente el federalismo nacional. Si existen varios *demoi*, entonces puede surgir el federalismo plurinacional si la organización territorial del Estado aplica el pluralismo político. Sin embargo, existiendo varios *demoi*, en términos sociopolíticos, puede que exista el federalismo nacional, cuando la organización territorial del Estado no ofrece un reconocimiento jurídico de la plurinacionalidad. Esto último es lo que sucede en España, donde se ha construido un Estado de las autonomías que, si se aproximara a algún tipo de federalismo, se trataría más bien de un federalismo nacional, que hasta hoy rehúye del federalismo plurinacional. Sin embargo, se tendría que tener en cuenta que la pregunta clave de una democracia liberal plurinacional es cómo los diferentes *demoi* nacionales conviven con un reconocimiento en igualdad⁴. Ello sería factible si «se parte de la idea constitucional de España como nación de naciones y regiones»⁵. Pero ello no ha acontecido hasta la fecha, aunque podría concretarse en un proceso diferente de *State-building* y de *Nation-building*⁶.

Uno de los motivos por los que no se interpreta a España como una nación de naciones es porque se cree que la unidad y la diversidad son conceptos opuestos. Sin embargo, «la unidad se opone a la desunión, y la diversidad a la homogeneidad»⁷. Como mucho, se concibe una diversidad humana de individuos, que elude cualquier atisbo de nación diferente cuando, de hecho, la propia Constitución española lo incluye bajo el término nacionalidad. Mientras se confunda la diversidad que conlleva la plurinacionalidad como desigualdad, será difícil proceder a regular el trato diferenciado y asimétrico como un trato de deferencia a la diferencia.

Además, hay que observar si existen dinámicas centrípetas, centrífugas o ambas al mismo tiempo. Hay políticos que usan el federalismo para generar una dinámica centrípeta y centralizar poderes que constituían competencias de los Estados federados. Hay otros políticos que emplean el federalismo para crear un proceso centrífugo que conlleve una separación gradual de las partes federadas. Y, obviamente, conviven en un mismo país políticos con ambas tendencias.

Lo anterior no es óbice para señalar que un proceso de mayor descentralización política, mayor autogobierno de los Estados federados, no implica por sí mismo que políticos o ciudadanos planteen la separación de su Estado federado. Más bien, en el mundo real sucede lo contrario; cuando mayor poder se concede, el Estado federado es visto con un notable autogobierno por una parte de su población y de la elite política y, entonces, se merman los incentivos para optar por la salida, en términos de Albert O. Hirschman⁸. Esto es importante recalcarlo porque se está extendiendo la idea en determinados sectores de que un mayor autogobierno para Cataluña o Euskadi implica ineludiblemente unas mayores ansias de independencia. Esta es una hipótesis falsa o, cuando menos, no contrastada empíricamente. Porque «la dinámica emocional hacia la independencia se encuentra en otra parte. Se debe sobre todo al fracaso en el plano del *reconocimiento*»⁹. Porque lo que sí se puede contrastar es la evidencia científica de que cuando Canadá ofreció un mayor reconocimiento político y un notable mayor poder de autogobierno a Quebec, entonces no solo no aumentó, sino que el federalismo asimétrico disminuyó el apoyo popular a la independencia quebequesa.

El marco conceptual descrito previamente sirve de fundamento para el análisis de lo que podemos denominar federalismo cuádruple, es decir, los cuatro vectores que vertebran el

federalismo: Estado federal, cultura federal, partidos federales y política federal. El federalismo es cuádruple en sus componentes, pues consta de las citadas cuatro variables que lo configuran.

Los análisis sobre el federalismo que únicamente se centran en un factor único, que acostumbra ser el de las instituciones políticas o su formalidad jurídica, acaban ofreciendo una distorsión de la realidad empírica. Pueden acabar concluyendo someramente que, dado que institucionalmente hay descentralización, entonces el país dispone de un Estado federal. Si bien las instituciones federales son una condición necesaria, no son una condición suficiente, porque «no podemos convertir el federalismo en una cuestión nominalista ni legalista»¹⁰. Un análisis científico sobre la realidad federal consta de investigaciones y estudios sobre los cuatro factores mencionados (instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas) para, tomando en cuenta indicadores distintos, llegar a conclusiones en cada estudio de caso sobre el grado de descentralización política y el tipo de Estado federal.

3 ESTADO FEDERAL: FEDERALISMO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA

Como instituciones, los Estados federales son Estados descentralizados políticamente. Son una herramienta para la gobernabilidad democrática¹¹. El federalismo requiere no únicamente una estructura federal, también un funcionamiento federal plural, y este «exige el *policentrismo*, es decir, que existan distintos centros de gobierno sin que ninguno de ellos pueda imponerse a los demás»¹². A continuación, se detalla una tipología en relación con la variable institucional o jurídico-política. Existen tres grandes modelos de Estado federal.

Primero observamos el federalismo cooperativo, localizado en la República Federal de Alemania. Los *Länder* tienen las mismas competencias y se denominan cooperativos porque cooperan entre ellos, y entre ellos y el Gobierno federal. Este último implementa sus políticas públicas mediante el federalismo ejecutivo, es decir, las decisiones del Gobierno en Berlín las ejecuta cada *Land* con sus gestores públicos. En España, bastantes federalistas abogan por este tipo de federalismo, pero el cooperativo tiene el inconveniente de que no ofrece incentivos para ser asumido por la mayoría social y política de Cataluña y Euskadi. Por lo tanto, aunque fuera deseable, no resulta pertinente para resolver el problema territorial en relación con vascos y catalanes.

Un segundo modelo es el federalismo competitivo, ubicado en los Estados Unidos de América. Los cincuenta Estados de los EE.UU. tienen las mismas competencias. Hasta aquí es similar a Alemania. Sin embargo, contiene dos grandes diferencias. Por un lado, las competencias de los Estados de los EE.UU. son mucho más amplias que las de los *Länder* en Alemania. Por otra parte, se denomina competitivo porque existe una cultura política de competir entre Estados (por ejemplo, con una política fiscal diferente para atraer empresas), y entre Estados y Gobierno federal (por ejemplo, en la política de seguridad entre la policía estatal y la policía federal, el FBI).

Un tercer modelo es el federalismo asimétrico, situado en el Canadá. Las provincias canadienses tienen distintas competencias. Quebec tiene más competencias que otras partes del Canadá. La asimetría no se experimenta como desigualdad, sino como diferencia. Dicha forma de estructurar territorialmente el Estado ha dispuesto de una cultura política de carácter federal. Las asimetrías reguladas legalmente «están basadas en las asimetrías de hecho existentes entre las distintas unidades federadas (diferencias culturales, geográficas, históricas, etc.)»¹³. La Constitución española de 1978 «permite un *desarrollo asimétrico*, pero no lo impone»¹⁴.

Como se constata en el cuadro 1, hay cuatro modelos donde las partes federadas cuentan con las mismas competencias, si bien con una graduación de menor o mayor número y ámbitos

de competencias, siendo el centralismo y el autonomismo los que cuentan con menos número y ámbitos de competencias, y el federalismo cooperativo y el federalismo competitivo los que disponen de mayor número o ámbitos de competencias descentralizadas. Además, existe otro federalismo, el asimétrico, que cuenta con una estructura diferenciada de competencias, en virtud de ofrecer un reconocimiento para garantizar una igual libertad en el respeto de las diferencias históricas, jurídicas y sociopolíticas.

Cuadro 1. Modelos de organización territorial del Estado

MODALIDAD	PAÍS	TIPO DE COMPETENCIAS	GRADO DE COMPETENCIAS
Centralismo	Francia	=	-
Autonomismo	España	=	+
Federalismo cooperativo	Alemania	=	++
Federalismo competitivo	EE.UU.	=	+++
Federalismo asimétrico	Canadá	≠	+++

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

España es un híbrido institucional, con centralización y descentralización simultáneas. El sistema judicial es más parecido al centralismo de Francia. En cuanto al Gobierno (poder ejecutivo) y al Parlamento (poder legislativo), son más cercanos a Alemania. La recentralización de los últimos años, desde 2010-2011, ha alejado a España, en parte, de los Estados federales, dañando la descentralización en la estructura territorial del poder. Cabe advertir que lo que verdaderamente ha fallado en España no son tanto las instituciones políticas como la cultura política federal, demasiado ausente. La historia española conllevó una centralización secular que fue arraigando en la cultura política, como señaló Pi i Margall¹⁵. Por lo tanto, existe otro factor para entender lo federal: cómo se concibe la cultura política.

4 CULTURA FEDERAL: FEDERALISMO COMO CULTURA POLÍTICA

La cultura federal «es una pieza clave para un nuevo orden federal de la política federal»¹⁶. Aquello que, resumidamente, podríamos entender que en España acostumbra confundirse reside en tres factores de la cultura federal. Primero, se olvida o ignora que federar es pactar entre partes y cumplir ambas partes un contrato. Segundo, se confunde la igualdad con la uniformidad. Tercero, se confunde la diferenciación con la desigualdad. Vayamos por partes.

El término «federar» se origina en el latín «foederāre»; formado del latín «foedus» y del sufijo flexivo «ar». Lo común no es la federación, sino la suma de las partes federadas con la federación. Así lo describe Victoria Camps¹⁷: «El pacto federalista es un pacto consentido por todas las partes». Se comprende bien si uno observa el caso estadounidense. Inclusive la regulación de un derecho fundamental central como el derecho a la vida o su reverso, la pena de muerte, es una decisión que atañe a la Constitución americana si se trata de delitos federales, pero si incumbe a delitos estatales, entonces depende de las Constituciones de cada Estado. Esta es la significación del federalismo como cultura política y cultura jurídica. Este tipo de cultura jurídico-política no se observa en España.

Es un hecho que apenas existe cultura federal en España, como se comprueba en el cuadro 2. Solamente la mayor parte de la ciudadanía de Cataluña y el País Vasco quiere “Un Estado federal en el que las CC.AA. tengan mayor autonomía”, o bien, inclusive, “Un Estado en el que se

reconociese a las nacionalidades la posibilidad de convertirse en Estados independientes”. La suma de ambas visiones alcanza el 61,2% entre los catalanes y un 52% de los vascos. En contraste, los castellanoleonese apenas llegan al 13,7% y los aragoneses al 14,1%. En Andalucía, algo más, pero solamente un 19,2% de andaluces se encuadrarían como federalistas. Con estos datos, resulta claro que, exceptuando Cataluña y País Vasco, en el resto de España apenas hay federalistas. Un hecho desazonador porque el federalismo es la «posibilidad de integrar y mantener unidos a Estados que acusan una heterogeneidad en diversos ámbitos (étnico, cultural, geográfico, etcétera)»¹⁸.

Cuadro 2. Organización territorial del Estado

	Castilla y León	Aragón	Andalucía	Galicia	País Vasco	Cataluña
Estado con un único gobierno central sin CC.AA. o con CC.AA. con menor autonomía	62,9	42,4	28,0	30,1	5	5,9
Un Estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad	33,3	36,5	48,5	50,5	37	26,3
Un Estado federal en el que las CC.AA. tengan mayor autonomía	11,4	14,1	18,9	8,7	29	21,5
Un Estado en el que se reconociese a las nacionalidades la posibilidad de convertirse en Estados independientes	2,3	0,0	2,6	3,1	23	39,7
Ns/Nc	5,3	7,1	2,0	7,6	6	6,6

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

La carencia de una cultura federal no afecta únicamente a la población en general, sino también a las élites que luego toman decisiones, sea en el sistema político, sea en el sistema judicial. Ello se debe a que «Generaciones de estudiantes de derecho han pasado por las aulas sin conocer lo que es un Estado federal, o recibiendo comentarios hostiles acerca del mismo. Es prácticamente imposible, en estas condiciones, generar una cultura federal. No se puede esperar una predisposición favorable al mismo»¹⁹.

5 PARTIDOS FEDERALES: FEDERALISMO COMO SISTEMAS DE PARTIDOS

En los países federales pueden existir o no sistemas de partidos diferentes entre el sistema de partidos de la federación y el sistema de partidos de las partes federadas. Existe un mismo sistema de partidos, en casos como los Estados Unidos (Partido Demócrata y Partido Republicano) o Alemania, donde están presentes los mismos seis partidos (CDU, SPD, AfD, FDP, La Izquierda y Alianza 90/Los Verdes), con la única excepción de la CSU, partido hermano de la CDU que solo se presenta a las elecciones en Baviera, pero se unen en un grupo parlamentario unificado.

Así pues, de entrada, tener un sistema de partidos diferente no es algo imprescindible para disponer de un Estado federal. Pero la situación inversa sí acontece. Aquellos países democráticos con sistemas de partidos diferentes en las elecciones generales y en sus partes federadas son una variable a tener en cuenta en el análisis de la estructura territorial del poder. No es un factor que sirva para dilucidar siempre si el Estado es o no descentralizado. Pero aquello que esta variable sí muestra es si la descentralización política debiera incardinarse en un federalismo nacional o un federalismo plurinacional. Es el caso de Bélgica, con dos sistemas de partidos nítidamente diferenciados. Es también el caso de Quebec en Canadá. Y debiera ser el caso de España en el análisis sobre su descentralización política, donde se comprueba que hay dos nacionalidades, Cataluña y País Vasco, que disponen de un sistema de partidos distinto del sistema de partidos mayoritario (véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Sistemas de partidos autonómicos

Comunidad autónoma	Castilla y 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	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Los factores que, aplicándolos al caso español, permiten observar un sistema de partidos autonómico como realmente diferente del sistema de partidos que emana de las elecciones generales son cinco. Primero, únicamente Cataluña y Euskadi disponen de un sistema de partidos diferente, donde dos de sus tres principales partidos políticos son singulares de dichas nacionalidades. Esto no sucede en ninguna otra nacionalidad o región. Segundo, en Euskadi y Cataluña, dos de sus tres principales partidos son soberanistas o independentistas. Tercero, el País Vasco y Cataluña son nacionalidades en las que el PP, que se sitúa en segunda posición en las elecciones generales, queda relegado al último lugar parlamentario autonómico. Cuarto, Cataluña y Euskadi son comunidades autónomas donde los socialistas, primeros en el Parlamento español, no se sitúan en ninguno de los dos primeros lugares en el Parlamento autonómico. Quinta, el País Vasco y Cataluña son autonomías en las que no está presente en sus parlamentos VOX, partido que quiere suprimir la España autonómica.

Encontramos algún sistema de partidos autonómico donde se halla alguna de las cinco características antes mencionada, porque «la autonomía constitucional tiende a la fragmentación del sistema de partidos en subconjuntos territoriales»²⁰, pero no el conjunto de las cinco. Es en

Euskadi y Cataluña donde en términos politológicos y sociológicos cabe reconocer la existencia de una cultura de descentralización que se refleja en su sistema de partidos. Es en ambas nacionalidades donde existe una demanda soberanista que se podría resarcir con una estructura territorial federal.

6 POLÍTICA FEDERAL: FEDERALISMO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

La decisión política, sea en la Administración pública, en el sector privado o en el tercer sector, responde a la cultura política del país y se plasma en el diseño de políticas públicas (véase el cuadro 4). En España, la sede central está en la capital, Madrid. En los Estados Unidos de América, la sede central habitualmente es una sede descentralizada en aquella ciudad donde hay mayor densidad de personas dedicadas a un ámbito institucional, económico, empresarial, ocupacional o profesional. En otras palabras, la política parlamentaria o gubernamental no se centraliza en Washington con sus decisiones políticas, sino que se atiende al desarrollo de los Estados federados.

Cuadro 4. Comparativa de sedes centrales en España y EE.UU.

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

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

Si España fuera un Estado federal, el aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, en lugar de estar gestionado de modo centralizado por la empresa pública Aena, estaría gestionado desde Barcelona por una empresa pública de la Generalitat de Catalunya, un consorcio catalán autonómico-municipal, o municipal-metropolitano barcelonés. Y lo relevante es que funcionaría como el aeropuerto internacional de Hartsfield-Jackson de Atlanta, el más transitado de los Estados Unidos. ¿Alguien se imagina que no se indujera a que sea el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas donde pasen los vuelos internacionales?, o ¿podría ser el aeropuerto de Barcelona el principal, dado que es la ciudad con más turistas extranjeros? Mientras ni siquiera puedan plantearse tales supuestos, no existirá una cultura federal, porque no se implementan políticas públicas de carácter federal. Eso es, por supuesto, real en los Estados Unidos, donde Washington no obliga a que los vuelos pasen por la capital. Otro de los ejemplos más ilustrativos del centralismo español

es que el Corredor del Mediterráneo pase por Madrid, medida adoptada por la empresa pública Adif. En Washington difícilmente se tomaría la decisión de trasladar la Coca-Cola, Delta Air Lines o la CNN desde Atlanta (Georgia, sur de los EE.UU.) a la capital del país.

Ahora, tomemos como ejemplo el *ranking* de visitantes (2018) en el museo del Prado. El 18% son madrileños, el 4,2% andaluces, el 3,5% valencianos y el 3,0% castellanoleoneses. Aunque jurídicamente sea un museo nacional, salta a la vista que sociológicamente es un museo madrileño en buena medida. Esta evidencia, en un Estado federal, comprendería dos lógicas. Una, la lógica de los museos Smithsonian en los Estados Unidos, que, si bien están localizados en Washington, tienen vínculos con más de 170 museos a lo largo del territorio americano. Aplicado al museo del Prado, implicaría llevar una parte de sus obras a museos descentralizados. La otra lógica es que los museos nacionales no tienen por qué tener su sede en Madrid. El centralismo es evidente. Otra muestra de política pública cultural centralizada es el museo Naval, que también está ubicado en Madrid. Una política cultural descentralizada plantearía su sede en Barcelona, Valencia, Baleares, Algeciras, Bahía de Cádiz, Vigo, Las Palmas o Bilbao. Otro ejemplo de la persistencia del centralismo ha sido la permanencia desde 1986 del legado de Lorca en la Residencia de Estudiantes de Madrid, en lugar de lo que, ulteriormente, ha sucedido, que es su ubicación en el Centro Federico García Lorca de Granada.

Evidentemente, existen instituciones y políticas públicas cuyas sedes están descentralizadas en España. Un ejemplo es Liber, la Feria Internacional del Libro cuya celebración se alterna entre Madrid y Barcelona. Una muestra más clara es que el Museo Guggenheim esté descentralizado en Bilbao, al igual que su homólogo está descentralizado en Nueva York.

Las rutas ferroviarias del AVE muestran, nuevamente, el centralismo español en el ámbito de las políticas públicas: la red radial donde todo tren del AVE pasa por Madrid. En países como Alemania, el tren de alta velocidad existe donde hay una gran densidad de pasajeros. En España se construyen líneas de AVE con estaciones casi sin pasajeros, como en Tardienta (Huesca), Medina del Campo (Valladolid), Requena-Utiel (Valencia) o Villanueva de Córdoba. En lugar de la ruta Madrid-Valencia, la segunda ruta ferroviaria que debiera haberse construido siguiendo el criterio alemán de densidad de pasajeros, tras la primera, Madrid-Barcelona (acabó construyéndose la segunda), es la de Barcelona-Valencia, pero todavía está por construir debido al carácter centralizador de las políticas públicas. Un indicador claro del centralismo en políticas públicas, que derivan de la organización territorial del poder, recae en el hecho de que, en países descentralizados como Alemania, el tren de alta velocidad pase por donde están los grandes centros económicos y atiende a la descentralización política, mientras que, en países centralistas como Francia, el tren de gran velocidad pasa por la capital, París. ¿Cuál es el modelo que sigue España, el centralista francés centralizado o el federal alemán?

7 FEDERALISMO NACIONAL Y FEDERALISMO PLURINACIONAL

Existe otra tipología sobre el federalismo, cuyo criterio es si la organización territorial del Estado atiende a una realidad nacional o plurinacional. De ahí que clasifiquemos el federalismo en nacional o plurinacional. Canadá y Bélgica son Estados federales plurinacionales, mientras que los Estados Unidos y Alemania son Estados federales nacionales. En los cuatro casos mencionados, la realidad política y jurídica responde y corresponde a la realidad sociológica. Sin embargo, en el caso español, la realidad política y jurídica elude la realidad sociológica. España, con un marcado carácter plurinacional, se aproxima a la configuración como federalismo nacional.

Cuando existe sociológica y politológicamente una realidad plurinacional, pero jurídicamente se ejecuta un federalismo nacional, entonces nos encontramos ante un federalismo unido al nacionalismo con técnicas centripetas para centralizar y uniformizar dicha sociedad. Por ello, cuando esto sucede, federalismo y nacionalismo se conjugan al unísono. Es cuando se plantea que, a lo sumo, la descentralización en España se simultanee con el nacionalismo español. Se trata de lo que Caminal²¹ denominó como «la sumisión federalista al nacionalismo de Estado». Frente a ello, «La tarea clave consiste en comprender que en una democracia plurinacional coexisten un conjunto de esferas públicas de carácter nacional»²².

En España, las pocas propuestas de diseño federal que se han elaborado, mayormente (las emanadas de partidos, no tanto entre académicos) han emplazado hacia el federalismo cooperativo alemán, pero era subyacente que, de hecho, también se estipulaba que fuese un federalismo nacional. Y aquí radica el problema principal con el insatisfactorio encaje del federalismo cooperativo con el caso español. «Puede ser ciertamente dudoso si la transferencia del modelo alemán al muy diferente contexto social de España dará permanentemente buenos resultados, puesto que los sistemas federales cooperativos requieren de la homogeneidad social para poder actuar integrando al sistema y desactivando conflictos»²³.

Si nos atenemos al análisis politológico sobre la identidad nacional subjetiva (véase el cuadro 5), «un indicador de sentimientos afectivos con el que se capta el reconocimiento de los individuos con determinadas comunidades»²⁴, se distingue que Cataluña y Euskadi vuelven a ser las únicas nacionalidades que, contando con una mayoría social que se siente nación, abogan por un Estado federal con mayor autogobierno que el actual o inclusive la independencia como Estado (compárese con los datos del cuadro 4).

Cuadro 5. Identidad nacional subjetiva.

	Castilla y León	Aragón	Andalucía	Galicia	País Vasco	Cataluña
Únicamente español/a	38,8	17,6	2,8	2,6	3	5,5
Más español que de la nacionalidad o región	12,9	1,2	10,5	4,6	3	3,9
Tan español como de la nacionalidad o región	40,6	70,6	70,8	75,5	40	35,7
Más de la nacionalidad o región que español	1,2	3,5	13,9	12,8	22	23,2
Únicamente de la nacionalidad o región	1,8	1,2	1,1	3,6	28	27,3
Ns/Nc	0,6	1,2	1,0	1,0	4	4,6

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

Se argumentará que también Andalucía o Aragón son jurídicamente una nacionalidad, acorde con sus respectivos estatutos. Sin embargo, solo el 1,1 % se siente únicamente andaluz o un 1,2% solamente aragonés, aunque las élites políticas incluyeran el término nacionalidad en sus respectivos estatutos. En cambio, un 28 % se sienten únicamente vascos y un 27,3% únicamente catalanes, legitimando el sentir de la población la calificación de nación o nacionalidad. Únicamente en Cataluña y en el País Vasco existe una parte importante de la población con

autopercepción como nación, disponen de un sistema de partidos diferente y tienen instituciones de autogobierno que nacieron siglos antes de 1978.

Si añadimos un segundo criterio, se sienten únicamente catalanes o más catalanes que españoles un 50,5 % de los catalanes; se sienten únicamente vascos o más vascos que españoles un 50 % de los vascos. En contraste, solamente un 16,4 % de gallegos se siente únicamente gallego o más gallego que español, apenas un 15 % de andaluces se siente únicamente andaluz o más andaluz que español y un escaso 4,7 de aragoneses se siente únicamente aragonés o más aragonés que español. Por lo tanto, independientemente de la actual normativa estatutaria respecto del término nacionalidad, la realidad sociopolítica nos ofrece el indicador de que solamente Cataluña y el País Vasco tienen una mayoría social con una autopercepción como nación, «son expresiones mayoritarias del sentir ciudadano de sus respectivas comunidades»²⁵. Es así como puede legitimarse la existencia de plurinacionalidad y su encaje mediante «el federalismo plurinacional, aquel que postula la soberanía compartida en un Estado de Estados construido a partir del reconocimiento de una plural Nación de Naciones»²⁶, donde los derechos de los individuos y las naciones minoritarias no sufran el peligro de imposición de la mayoría, o de una parte de la sociedad contra la otra parte, como advirtieron en *El Federalista* de Madison, Hamilton y Jay²⁷.

8 ESPAÑA: ¿DEL ESTADO AUTONÓMICO NACIONAL AL ESTADO FEDERAL PLURINACIONAL?

Uno de los debates académicos y políticos que surge de vez en cuando es si España es o no un Estado federal. Hay quienes argumentan que incluso es uno de los Estados más descentralizados. Otros arguyen que es un Estado centralista. El análisis complejo nos remite a situarlo en otras coordenadas, como hemos examinado en los apartados precedentes. De todos modos, el debate principal no está bajo estas coordenadas. Por ello, la cuestión no debiera ser: España, ¿del Estado autonómico al Estado federal? El interrogante es otro: España, ¿del Estado autonómico nacional al Estado federal plurinacional?

Por un lado, plantear, sin más, el tránsito al Estado federal invisibiliza el grado de descentralización política que ya existe con el modelo autonómico, y que se constituye como un aspecto imprescindible en la consolidación de un Estado territorialmente compuesto. Por otro lado, poner el acento en el Estado federal no resuelve las constantes tensiones políticas y territoriales que, más allá de situarse en la descentralización política, se incardinan en el reconocimiento de la plurinacionalidad de España como Estado compuesto. Esta última cuestión supone un análisis más complejo que ponga de manifiesto tanto los aspectos positivos del modelo autonómico como aquellos que, en no pocas ocasiones, son manifiestamente insuficientes y hasta generan constantes tensiones políticas y territoriales.

Ofrecer una respuesta adecuada a los tiempos a la pregunta “España, ¿del Estado autonómico nacional al Estado federal plurinacional?” es lo que llevaría a encontrar una solución satisfactoria al conflicto político y al debate público sobre la descentralización política en España, que «debe implicar ámbitos multilaterales y bilaterales, simétricos y asimétricos»²⁸, con un Senado realmente federal, que podría establecerse en Barcelona, o sin Senado²⁹.

Cualquier propuesta de consenso no debiera ser una propuesta de ningún partido en particular ni puede ser una solución óptima para nadie, sino solamente –y ya es bastante– satisfactoria para muchos, aplicando el pluralismo político, porque «A nosotros nos interesa el federalismo

como principio de organización política, pero también como forma de vida, puesto que facilita la integración de sociedades heterogéneas»³⁰.

Sin embargo, «En España la federalización del Estado parece haberse estancado»³¹. Si los partidos políticos españoles se avinieran a renunciar a sus maximalismos y entendieran que la democracia es dialogar, negociar, acordar y pactar, podrían contemplar una realidad plural con una solución satisfactoria poliédrica en la estructura territorial del Estado. Conviene resaltar que «El modelo territorial español es resultado de la presión autonomista procedente de algunos territorios. Esa obviedad histórica nos viene recordada cotidianamente por la pluralidad de sentimientos identitarios, pero no siempre se ha tenido en cuenta por los profesores de derecho público»³². Hay que tenerlo bien presente si se construye 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 Autònoms.
- 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 y X. Torrens (eds.), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.
- Caminal, M., y Requejo, F. 2009. *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- 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%20estad%C3%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%C2%B42018%20DEF\(1\).pdf](http://cadpea.ugr.es/v4/documentos/file/EGOPA%20INVIERNO%202018/Informe%20EGOPA%20INV%C2%B42018%20DEF(1).pdf) (1 de febrero de 2018).
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). 2018. Disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es3226caa_A.pdf (1 de octubre 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 mayo de 2018).
- Fossas, E. 1999. «Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico», en E. Fossas y 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., y Jay, J. 2009. *El federalista*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Magre, J., y Martínez, E. 2015. «Cultura política», en M. Caminal y 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 Autònoms.
- Requejo, F. 1999. «La acomodación “federal” de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España», en E. Fossas y F. Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Trotta.
- Requejo, F. 2002. *Democracia y pluralismo nacional*. Barcelona: Ariel.
- Requejo, F., y Caminal, M. 2009. *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

- Ribó, R., y Pastor, J. 2015. «Estructura territorial del Estado», en M. Caminal y X. Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Safran, W., y 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 y Caminal, 2009: 14.
- 5 Aja, 1999: 261.
- 6 Caminal y Requejo, 2009: 20.
- 7 Camps, 2016: 12.
- 8 Hirschman, 1977.
- 9 Taylor, 1999: 273.
- 10 Ribó y 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 y Martínez, 2015: 455.
- 25 Moreno, 1997: 150.
- 26 Máiz, 2018: 11.
- 27 Madison, Hamilton y Jay, 2009: 434.
- 28 Máiz, 2018: 445.
- 29 Torrens, 2016: 56.
- 30 Sánchez de la Barquera, 2011: 53.
- 31 Safrán y Máiz, 2002: 18.
- 32 Arbós, 2006: 63.