

LA CULTURA FEDERAL Y SUS ADVERSARIOS EN ESPAÑA

Xavier Arbós

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

1. Introducción: acerca de la cultura federal

Al establecer el título de esta presentación he corregido mi primer impulso, que era el de titularlo “La cultura antifederal en España”. La tentación inicial derivaba de mi convicción, que mantengo y que más tarde aclararé, de que hay generaciones de juristas españoles que han recibido el mensaje de que el federalismo representa un peligro para España. Y, habida cuenta de la influencia de los juristas en todas las instituciones del Estado a lo largo de nuestra historia, el resultado del martilleo de esas tesis contrarias al federalismo desde las cátedras no puede ser otro que ese: el establecimiento de una cultura antifederal en España.

Pero eso hubiera sido una simplificación excesiva, incluso para un título. Daría pie a una visión casi conspirativa. Es necesario precisar desde el principio, y lo intentaré hacer en este apartado, el sentido que puede tener entre nosotros la expresión “cultura federal” para poder acotar si efectivamente existe y puede progresar la cultura federal en nuestro país. A continuación, trataré de poner en perspectiva la cultura federal en España. En este punto expondré los factores que han limitado, desde mi punto de vista, la formación de una cultura federal en España. Seguiré con un apartado en el apuntaré los elementos que pueden propiciar el desarrollo la cultura federal. Y, para terminar, me ocuparé de la posible conveniencia de dar peso a otro concepto: el del “espíritu federal”. Comienzo con una definición de “cultura” lo más inclusiva posible, para que puedan caber en ella todas las dimensiones de la “cultura federal”: la cultura es un conjunto de saberes, prácticas y creencias. El adjetivo “federal” es más difícil de delimitar, aunque podemos entender que se refiere a lo que, siendo común de los Estados federales los caracteriza como tales. Desde este punto de vista, la “cultura federal” incluiría los conocimientos relativos al Estado federal, las prácticas que les son propias y las creencias relativas a ellas. Entre esas creencias se incluiría el federalismo como ideología que defiende la distribución territorial del poder, y los valores que se suponen propios de los Estados federales.

Partiendo de ese planteamiento, el estudio de una cultura federal concreta, como la española, tendría que incluir el análisis de los conocimientos acerca del derecho constitucional propio de los Estados federales, lo que comporta asumir que las normas constitucionales estructuran un Estado federal. En segundo lugar, habría que analizar la medida en la que se da en España el funcionamiento y las políticas de los Estados considerados “federales”. Y en tercero y último, sería necesario estudiar hasta qué punto la opinión pública se considera “federalista” o comparte los valores que se suponen propios de los Estados federales.

Esas tareas, sin embargo, quedan lejos de una aproximación como la que aquí se plantea, que quiere destacar la interacción entre los conocimientos y los valores. No habiendo existido en nuestra historia constitucional un Estado explícitamente federal, al menos hasta el desarrollo del Estado de las autonomías, no pueden haberse dado prácticas que hayan contribuido a la formación de una cultura federal. Ahora bien, los

conocimientos acerca de lo que es un estado federal o el federalismo, están disponibles desde que existe el primer Estado federal. Mi tesis es que lo que se dice en las aulas sobre esos fenómenos políticos desde los manuales (es decir, en las aulas) influye en los valores de quienes deben estudiarlos. Y, por extensión, pueden establecer una predisposición favorable o contraria al federalismo

2. La cultura federal en España en perspectiva

Si uno estudia los manuales de derecho público desde el siglo XIX hasta la II República, y analiza las propuestas de federalismo cooperativo que surgieron al tiempo que se generalizaba el modelo autonómico a principios de los años ochenta del siglo pasado, puede decirse que hasta ese último episodio las posiciones oscilan entre el rechazo explícito de lo que tenga que ver con un modelo federal, por un lado, y, por otro, el elogio de la centralización. En algún caso, se manifiesta además entusiasmo por la homogeneización lingüística que debe ser una de sus consecuencias.

Al comenzar por las Cortes de Cádiz, podemos registrar un episodio bastante significativo. Antonio de Capmany reprende a unos diputados que habían presentado una petición firmando como diputados “de” un territorio determinado, y lo que dice deja lugar para pocas dudas:

“Nos llamamos Diputados de la Nación, y no de tal o cual provincia: hay diputados *por* Cataluña, *por* Galicia, etc.; más no *de* Cataluña, *de* Galicia, etc.; entonces caeríamos en el federalismo, o llámese provincialismo, que desconcertaría la fuerza y concordia de la unión, de la que se forma la unidad.”
(*Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias*, 21 de enero de 1813, p. 4421)

Por su parte, Ramón Salas, considerado fundador de la disciplina del Derecho constitucional, justifica la necesidad de un modelo unitario ya que, a su juicio, un Estado federal en Europa resulta débil, y por lo tanto vulnerable, frente a potencias extranjeras (Salas 1821, p. xxiii)

La nueva ordenación territorial que experimenta España, tras la creación de las provincias en 1833 aparecerá en los manuales correspondientes. Entre los que llegaron a convertirse en obligatorios, destaca el de Pedro Gómez de la Serna (Gómez de la Serna 1843), quien afirma lo siguiente:

“Hé aquí como la Constitución de la monarquía, proclama el principio de la unidad y de la centralización, y como destruye la anarquía administrativa, y echa por tierra los privilegios concedidos á los individuos, á las castas, á los pueblos y á las provincias.

Este principio, grande vivificador y profundo de la unidad, hará desaparecer de entre nosotros antiguas reminiscencias, confundirá en uno nuestro diverso origen, y substituirá á las individualidades el todo, á los pueblos y las provincias la Nación.”

Y poco más adelante añadirá:

“La propagacion de nuestras escuelas estiende hasta en las ultimas aldeas el armonioso idioma Castellano, y va preparando su generalizacion en toda la monarquia, y con ella un vínculo estrecho de nacionalidad.

Tantos elementos combinados, el espíritu de la época al que en vano se opondrían obstáculos, y el instinto natural de orden y conservacion que tienen los pueblos, harán pronto que nuestra legislacion sea una en todas las divisiones territoriales, y que todas sus partes sean homogéneas, para que la accion del poder ejecutivo sea tan rápida, tan fuerte y tan estensa como es indispensable, cesando así las resistencias locales, y substituyendo la unidad y la centralizacion á la confusion y á la incoherencia. Entonces habran desaparecido las causas que mas complicado hacen hoy el estudio del derecho administrativo.” (Gómez de la Serna 1843, p. 9, 6-7)

Podrían buscarse otros ejemplos en los que se pone de manifiesto la preferencia por la centralización. Puede añadirse otro parecido al texto de Gómez de la Serna, extraído de Manuel Colmeiro, quien tuvo una importante producción de manuales académicos:

“Los tiempos de la imprenta, del vapor y de la electricidad, tres fuerzas capaces cada una por sí sola de transformar el mundo, no son propicios á resucitar el individualismo triunfante en la edad media.

Es verdad que la topografía de España, sus tradiciones no del todo muertas, sus medios incompletos de correspondencia y de cambio, la variedad de sus idiomas y dialectos y un vicio antiguo de nuestra raza propensa á la indisciplina son rémoras de la unidad política; pero á la desmembración de los estados se opone la corriente de las anexiones, y á los conatos de federalismo el principio moderno de las nacionalidades.” (Colmeiro 1873, p. 162)

Es preciso añadir inmediatamente que el “principio de las nacionalidades”, en este contexto, tiene un sentido distinto del que puede llevar a considerar que una “nacionalidad” es una nación sin Estado, que debe llegar a disponer del suyo propio. Para Colmeiro, el federalismo destruiría la correspondencia necesaria entre la nación (España) y su Estado.

El descrédito del federalismo llega hasta la II República. Cuando Jiménez de Asúa presenta el proyecto de Constitución, dice: "Deliberadamente no hemos querido declarar en nuestra Carta constitucional que España es una República federal: no lo hemos querido declarar porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo, están en franca crisis teórica y práctica." (*Diario de sesiones de las Cortes constituyentes*, 27 de agosto de 1931, p. 644)

Llama la atención que el federalismo recupere prestigio cuando se generaliza el modelo autonómico en España, pero en un modo en el que se presentan las competencias exclusivas como algo anacrónico al tiempo que se hace el elogio del federalismo cooperativo.

3. Perspectivas de la cultura federal

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.

Dicho esto, no creo que sea indispensable que exista una cultura federal establecida para que pueda establecerse en España un Estado federal. La Constitución de 1978 promulgó sin verificar antes, mediante sondeos, que existía un nivel suficiente de cultura democrática. En otras palabras, no hace falta esperar a que haya opinión favorable al federalismo para que pueda hacerse una reforma constitucional en un sentido federal.

Para que exista una cultura federal, pues, la mejor manera de comenzar es partiendo de un Estado federal. Los conocimientos existen, y, por la larga experiencia en las relaciones intergubernamentales, estamos cerca de las prácticas que son propias de una cultura federal. Al menos en el plano institucional. Pero eso, como la distribución de competencias, resulta de una complejidad notable para una gran parte de la población.

A pesar de eso, estamos muy cerca de un Estado federal. Existe una doctrina consolidada que, con razón, ha subrayado la proximidad entre el modelo autonómico y el federal. Pero el nombre importa, y no podrá generarse una cultura federal sin que nuestra Constitución acoja este adjetivo en su fórmula política: un Estado de derecho social, democrático y federal. Así no se vería más el autogobierno como el ejercicio de un derecho reconocido. Se percibiría como un elemento constitutivo de su estructura.

4. Conclusión: tareas pendientes

Los actores políticos que se definen como federalistas deben asumir la tarea de normalizar el federalismo. Para ello deberían explicitar el acuerdo de introducir en una futura reforma de la Constitución su carácter federal. Si son federalistas, deberían intentarlo, así como explorar sus coincidencias. Es evidente que serán pocas, ya que, para unos, federalismo comporta más centralización y, para otros, un modelo próximo a la confederación. Pero proclamándose federalistas, algo tendrán en común.

Para fomentar la cultura federal, el federalismo debe parecer viable. Y no lo parecerá mientras los actores políticos autoproclamados federalistas, que deben hacerlo posible, no sean capaces de mostrarse como tales, orgullosos de serlo, y, en consecuencia, interesados en buscar acuerdos con sus homólogos. Aunque sean acuerdos de mínimos.

Bibliografía

- COLMEIRO, M., 1873. *Curso de Derecho Político según la Historia de León y Castilla*. Madrid: Imprenta de F. Martínez.
- GÓMEZ DE LA SERNA, P., 1843. *Instituciones de derecho administrativo español*. Madrid: Imprenta de D. Vicente Zalama.
- SALAS, R., 1821. *Lecciones de Derecho público constitucional para las escuelas de España*. Madrid: Imprenta del Censor.

