

CAGIAO Y CONDE, Jorge. *Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2014, 253 pp.

En un momento en el que la tendencia histórica antifederal parece revertirse en España (asistimos a un renovado auge del federalismo, que se propone como una tercera vía –entre la opción secesionista y el mantenimiento del *statu quo*– en el debate soberanista catalán¹), resulta estimulante leer un trabajo como el que nos presenta Jorge Cagiao y Conde bajo el título *Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*.

Entre las muchas virtudes que tiene este libro, no pueden dejar de señalarse cuatro principales. En primer lugar, el autor pone de manifiesto que, si se adopta una perspectiva histórica, es posible observar dos formas de pensar el federalismo y no una sola, como defiende la opinión más extendida acerca de este tema –la que Cagiao denomina «doctrina dualista» (p. 20), responsable de haber difundido la idea de que Estado federal y confederación son dos cosas distintas²–. Por un lado, se puede asumir una concepción monista, que lleva a concebir el federalismo como un sistema de organización jurídico-territorial del «poder político de un solo Estado o Pueblo (un *demos*)»: se hablaría así de un federalismo «nacional» o «territorial» (p. 237). En cambio, cabe igualmente la adopción de un planteamiento plural de acuerdo con el cual el federalismo se entiende como un sistema de articulación jurídica y territorial del «poder político de varios Estados o Pueblos (*demosi*)»: estaríamos aquí ante un federalismo «pluralista» o «plurinacional» (p. 237).

Los modelos federales analizados, el de Francisco Pi y Margall, el krausista –encarnado por Nicolás Salmerón– y el de Valentí Almirall, constituyen un buen ejemplo de esta duplicidad de formas de entender el federalismo, puesto que aunque se trate de tres autores, lo cierto es que los dos primeros siguen una misma concepción federal (monista), mientras que el último mantiene una idea plural del mismo (p. 243).

¹ Algunos ejemplos de lo dicho son los siguientes. En el referéndum –y posterior proceso de participación ciudadana– catalán se interpretó que la respuesta afirmativa a la primera cuestión (¿quiere que Catalunya sea un Estado?) y negativa a la segunda (¿quiere que este Estado sea independiente?) equivalía a defender una opción federal. Igualmente, varios partidos políticos, algunos de ámbito estatal, han lanzado propuestas de reforma del Estado de las autonomías en un sentido federal. Incluso intelectuales y personas del mundo de la cultura se han decidido por el federalismo en los últimos tiempos: en este sentido, a finales de 2012 se publicaron hasta tres manifiestos federalistas en algunos de los diarios de mayor tirada en España («Llamamiento a la Cataluña federalista y de izquierdas», «Manifiesto federalista de los 300» y «Con Cataluña, con España»). El concepto de federalismo que subyace en estos ejemplos es muy variado y sería necesario un estudio profundo para delimitar hasta qué punto son federales y qué concepto de federación manejan; no obstante, semejante profusión de muestras federales denota un auge de esta idea inédito hasta ahora.

² De acuerdo con la doctrina dualista, el Estado federal encuentra su fundamento en una Constitución y, al ser un fenómeno de Derecho público interno, las relaciones entre la federación y el nivel federado se rigen por el Derecho constitucional. En cambio, la confederación es una unión de Estados surgida a partir de la suscripción de un tratado, lo que la convierte en objeto de estudio del Derecho internacional público (p. 20).

En segundo lugar, el trabajo merece reconocimiento por las aportaciones que realiza a la historiografía del federalismo en España, en dos direcciones principales: por una parte, esta obra actualiza los estudios sobre el federalismo español del siglo XIX y, por otra, ofrece una visión global del tema a partir del análisis de los autores —o tendencias— más relevantes. Pero, y esta es la gran novedad, la lectura que Cagiao hace de las teorías federales anteriores difiere de la interpretación más extendida sobre las mismas. La clave de esta divergencia se halla en el método de estudio empleado (y que será explicado en el apartado siguiente): jurídico y no filosófico, económico, histórico o sociológico.

En el imaginario colectivo español ha cuajado la idea de que la obra de Pi i Margall encarna paradigmáticamente el federalismo patrio; es más, resulta habitual calificar este federalismo de «pactista»³. Por su parte, la teoría krausista del Estado ha sido tradicionalmente despreciada y relegada a un segundo plano por entender que únicamente proponía la descentralización de un Estado unitario, España, lo que impedía incluirla dentro de los proyectos federales. Finalmente, la teoría de Almirall suele denominarse confederal y, debido al protagonismo casi absoluto conferido a la teoría pimargalliana, ocupa un lugar marginal o secundario⁴.

Cagiao desafía a la historiografía especializada en esta cuestión: «desde el punto de vista propio de la teoría jurídica de la federación, que distingue *grosso modo* un federalismo pactista (Estado compuesto) y un federalismo no pactista (Estado unitario), no parece haber grandes diferencias entre el federalismo pimargalliano y el krausista» (p. 156). Ambos representan proyectos de descentralización política para España, un Estado en el que la nación española goza de preeminencia y donde no se pretende llevar a cabo una unión entre Estados o pueblos libres, sino organizar una nación Estado previa. Si se le quiere llamar teorías federales a cualquiera de las dos, habrá de ser adoptando los postulados de lo que Cagiao denomina la teoría «blanda» del federalismo⁵ (p. 157), que permite entender el término federal como sinónimo de federalismo territorial o nacional (p. 232), es decir, como equivalente a un Estado descentralizado o regional. Pero tampoco la historiografía clásica acierta con Almirall, quien —a juicio de Cagiao— debería convertirse en el autor español de

³ Resulta necesario advertir que la idea de pacto es clave a la hora de entender la federación desde un punto de vista jurídico.

Un ejemplo, entre otros muchos, de la descripción del federalismo pimargalliano como pactista, puede leerse en: Guerra Sesma, D.; «Pi i Margall, «unionista»», *El País* 19 mayo 2014. Cito este artículo por dos razones: la primera es que apareció en *El País*, un diario de gran difusión y prestigio que, en cuestiones nacionales, no se aparta un ápice de la visión constitucional (recogida en el artículo 2 de la Constitución) mayoritaria en España; la segunda es que se publicó en 2014, año en el que el debate soberanista catalán estaba en pleno auge.

⁴ A juicio de Cagiao, para la doctrina española dominante «el federalismo de Almirall sería (...) un federalismo adjetivado (intransigente, catalanista, etc.) frente al federalismo «puro» y sustantivo pimargalliano (federalismo «a secas»)» (p. 162).

⁵ La teoría «blanda» del federalismo «se caracteriza (...) por la atención prestada al federalismo comparado, esto es, a cómo funcionan realmente los Estados organizados mediante alguna forma (...) federal (...) y deja de lado cuestiones (...) como (...) la soberanía, la naturaleza jurídica del acto fundacional de una federación (...), el reparto competencial o el funcionamiento real y el papel de la justicia constitucional en los sistemas federativos» (p. 157). Así, se denomina federal a todo Estado cuya estructura y manera de actuar, a grandes rasgos, respondan a este tipo, es decir, que goce de algún nivel de descentralización política.

referencia en temas federales (p. 234) –quitándole el puesto a Pi i Margall–. De los tres autores analizados, Almirall es el único que adopta una perspectiva jurídica para el estudio de la federación (p. 170), concebida como una unión de Estados (p. 175) o Estado compuesto. Es por ello que la doctrina tradicional ha calificado de *confederal* su proyecto político. Sin embargo, la teoría de la federación almiralliana no está dirigida a regular relaciones de Derecho internacional entre Estados, sino que fue pensada para España (p. 233). Más aún, el pacto, figura clave del federalismo, adquiere un protagonismo esencial en la obra de Almirall, quien reconoce libertad a las partes que se federan tanto en el momento de construir la federación como aún después (p. 226).

El tercer gran mérito de la obra reside en su contribución a la tarea de elaborar una teoría jurídica de la federación, como ya se ha adelantado. Y es que, en línea con la manera de abordar el estudio de la federación de autores como Olivier Beaud⁶, Elisabeth Zoller⁷, Christophe Parent⁸ y Sergio Ortino⁹, Cagiao quiere introducir claridad y rigor científico en el tratamiento del federalismo, un tema que, como él mismo advierte al comienzo, se halla «dominado por la confusión» (p. 15). Ni siquiera los teóricos –no digamos ya los políticos o la opinión pública– se ponen de acuerdo acerca de las características que debe reunir una entidad política para ser denominada federación. Pero, se pregunta Cagiao, ¿por qué ocurre esto con el federalismo? ¿Cuál es la razón que explica la ausencia de un mínimo consenso académico acerca de su definición básica, extremo que no se da en el caso de otras ideas políticas, como el liberalismo, el socialismo o el republicanismo? Pues sucede que en el estudio del federalismo se ha impuesto una doctrina que no es científica, sino ideológica, al hallarse guiada por un propósito: «hacer que el federalismo entre en el molde del modelo dominante de Estado nación (de la teoría del Estado) (...) y producir un discurso de legitimación que valide la congruencia de tal asociación» (p. 20). Más aún, esta teoría mayoritaria «ha ido poco a poco obteniendo el aval y la adhesión (consciente o inconsciente) de numerosos y prestigiosos científicos (juristas, historiadores, politólogos, etc.) y de este modo muchos son los que no advierten hoy su carácter ideológico y quieren hacer pasar esta teoría por analítica, como un saber puramente científico» (p. 20). Esta manera de pensar el federalismo resulta deficiente en un doble sentido: analítico o descriptivo y normativo o práctico (p. 230).

Siendo la federación un objeto jurídico –«remite necesariamente al Estado y al Derecho, como forma de organización jurídico-territorial del poder político que es» (p. 32)–, el empleo de un método de análisis jurídico para su aprehensión parece lo más adecuado. De este modo, será posible separar el grano de la paja en el estudio del federalismo, es decir, centrarse en lo realmente nuclear –pacto, libertad, pluralismo– y dejar al margen asuntos accesorios o, en palabras de Cagiao, «“exteriores” a la teoría de la federación» (p. 33) –la forma de gobierno, las cuestiones social y religiosa–. La adopción de una perspectiva jurídica estricta conduce a negar el carácter federal

⁶ BEAUD, O.; *Théorie de la Fédération*, París, PUF, 2007 (hay traducción española: *Teoría de la Federación*, Madrid, Escolar y Mayo, 2009).

⁷ ZOLLER, E.; «Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats», *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. 294, 2002.

⁸ PARENT, Ch.; *Le concept d'Etat fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*, Bruselas, Peter Lang, 2011.

⁹ ORTINO, S.; *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Turín, Giappichelli, 1993.

a determinadas teorías que la doctrina clásica considera como tales y que, desde un punto de vista científico, no serían más que formas de descentralización política de un Estado unitario. Sin embargo, para evitar descolgarse del debate federalista que impera en la Academia, Cagiao no rechaza tajantemente la posibilidad de denominar federales a los Estados descentralizados, siempre que se establezca una diferencia clara con respecto a los modelos que cumplen las características prototípicas de la federación: pluralismo de pueblos que libremente suscriben un pacto para formar esa unión política. Aquí encuentra sentido el binomio federalismo nacional o territorial *vs.* federalismo pluralista o plurinacional ya explicado.

La dicotomía anterior, como el propio Cagiao reconoce, se mantiene dentro de los límites de la teoría del Estado y la nación (p. 238). Ello resulta problemático si se quiere buscar una definición jurídica del federalismo. Así, existe una tendencia doctrinal –a la que ya se hizo alusión (Beaud, Zoller, Parent, Ortino)– que propone aislar el objeto federativo de lo nacional-estatal con el propósito de hallar los fundamentos o principios básicos que permiten hablar de federalismo (pacto, libertad, doble nivel de gobierno regido por relaciones de horizontalidad). Esta manera de pensar la federación evita utilizar categorías estado-céntricas, como soberanía o descentralización, para estudiar dicha entidad política, puesto que no se trata de un tipo de Estado, sino de una unión de Estados. Igualmente, rechaza la distinción clásica entre Estado federal y confederación, al entender, por una parte, que los principios fundamentales del federalismo se dan en toda forma federativa y, por otra, que la federación es una institución híbrida, de Derecho interno e internacional al mismo tiempo. En este trabajo Cagiao solo sigue esta línea cuando adopta lo que él mismo denomina «tercer nivel discursivo»¹⁰, pero no cuando emplea los discursos ideológico –primer nivel discursivo– y descriptivo o científico –segundo nivel discursivo– (pp. 23-24). La razón es clara: los tres autores objeto de estudio articulan su teoría federal en torno a la idea de nación y en el ámbito de la teoría del Estado (primer nivel discursivo). La discusión y el análisis de sus tesis (segundo nivel discursivo) vuelven necesario el empleo de su mismo lenguaje y marco conceptual. Sólo cuando Cagiao propone pautas que guíen el discurso científico (pp. 239-243), es decir, al fijar normativamente cómo debe ser este último, se permite salirse del corsé que establecen la teoría del Estado y de la nación y pensar el federalismo al margen de ambas (tercer nivel discursivo).

En cuarto y último lugar, debe ser destacada la influencia que puede ejercer esta obra en la reflexión actual del federalismo en España. Cabría preguntarse, con carácter previo, la razón que le llevó a centrarse en el federalismo del siglo XIX y no, como podría parecer más lógico, en los debates federales del presente. La elección de ese período histórico, en el que el federalismo se estaba formando, se debe a su deseo de delimitar claramente el objeto de estudio y evitar deformaciones que la evolución posterior de las federaciones introdujo en el concepto. Acudiendo a los orígenes de esta ideología se puede comprender que el federalismo es una «forma de organizar jurídica y territorialmente el poder político entre dos o más Estados o Pueblos que acuerdan

¹⁰ El tercer nivel discursivo es «un meta-discurso respecto del discurso científico, esto es, una teoría sobre la manera en que el discurso descriptivo debe estudiar el discurso ideológico», representado este último por las distintas teorías de la federación de la España del XIX (p. 24). Se trata, por tanto, de un discurso normativo que orienta el cauce por el que debe discurrir el discurso científico.

unirse para ciertos fines» (p. 231). Con el andar de los años, sin embargo, las federaciones clásicas sufrieron una evolución de signo centralista y homogeneizador en el contexto del «proceso de nacionalización, liberalización y democratización» experimentado por los Estados nación a finales del siglo XVIII y principios del XIX; el movimiento centrípeto se vio intensificado con «la aparición del Estado del bienestar y la implementación de políticas económicas y sociales» (p. 236) tras la II Guerra Mundial. De esta manera, el federalismo comenzó a entenderse también como una forma de organizar jurídicoterritorialmente el poder político de un solo Estado. Si apenas se impugnó esta tendencia hacia el centralismo fue, en opinión de Cagiao, porque ofrecía un «mayor grado de libertad, igualdad, prosperidad y bienestar» en un momento en que no existía «todavía un verdadero Estado de derecho ni una verdadera democracia (...) ni verdadera protección de los derechos y libertades constitucionales» (p. 236). Ahora bien, una vez que el Estado de derecho, la democracia y los derechos fundamentales se han convertido en una realidad, ¿cabe seguir manteniendo la misma justificación del centralismo y la homogeneidad? Cagiao responde de manera negativa y propone revisar la tesis fuerte del federalismo para recuperar los valores y principios del federalismo clásico (p. 237): de ahí la necesidad de volver la vista atrás y, en concreto, al siglo XIX.

Esa mirada retrospectiva permite arrojar luz sobre el panorama político español de la actualidad. Incluso aunque no se traspasara el umbral de la teoría de la nación y del Estado para abordar el tema federal, la distinción entre federaciones territoriales y plurinacionales podría servir para rebatir los argumentos de quienes, en un país como España, estiman que la descentralización es sinónimo de federación y que, en ese sentido, España ya constituye un Estado federal: sea ello cierto o no, lo que resulta innegable es que un modelo de federalismo territorial no sirve para solucionar los problemas de un Estado plurinacional, por lo que si se pretende emplear el federalismo como una tercera vía en el contencioso catalán, por ejemplo, habría que recurrir al denominado federalismo pluralista¹¹. Pero Cagiao sugiere la propuesta de Beaud como una mejor opción, puesto que, al separar la teoría de la federación de la teoría del Estado, introduce una «mayor claridad en la definición del objeto federativo» y en el uso del lenguaje (p. 240). De este modo, España es un Estado descentralizado y, para poder ser denominado federal, debería acometer una reforma constitucional que fuera más allá de la mera ordenación de las competencias estatales y autonómicas –como sugieren las propuestas «federales» de UPyD o del PSOE– y que incluyese la celebración de un pacto libre entre los diversos pueblos que componen el Estado.

El final de la obra denota un pesimismo moderadamente optimista. Así, junto al diagnóstico negativo de la situación que atraviesa el federalismo en España (falta de claridad y rigor en el debate, asunción de lugares comunes plagados de errores, ausencia de una verdadera disposición para dialogar y llegar a acuerdos), no muy diferente a la que se vivía en el siglo XIX, abre la posibilidad de revertir dicha situación mediante la adopción de un método de estudio adecuado (p. 244). Ojalá así ocurra.

Lucía PAYERO LÓPEZ
Universidad de Oviedo

¹¹ Así, dice Cagiao: «en España (...) se puede ver sin dificultad una situación que está pidiendo a gritos soluciones pactistas y plurinacionales» (p. 243).