

Jorge Cagiao y Conde

**TRES MANERAS DE ENTENDER
EL FEDERALISMO**

Pi y Margall, Salmerón y Almirall.
La teoría de la federación en la España del siglo XIX

BIBLIOTECA NUEVA

Índice

AGRADECIMIENTOS	13
INTRODUCCIÓN	15
1. El federalismo: un tema dominado por la confusión	15
2. La teoría y el objeto de la teoría	23
3. ¿Se puede definir objetivamente el federalismo?	27
4. La federación como objeto de la ciencia jurídica	32
5. Estructura del libro	34
CAPÍTULO 1.—LA TEORÍA DE LA FEDERACIÓN DE FRANCISCO PI Y MARGALL	39
1.1. El lugar de Pi y Margall en la teoría de la federación en España	39
1.2. Personalidad y trayectoria de Pi y Margall	43
1.3. Influencias teóricas	48
1.4. Importancia e influencia de Proudhon en su teoría de la federación	52
1.5. La teoría de la federación de Pi y Margall	59
1.5.1. La teoría de la federación de Pi y Margall hasta <i>Las Nacionalidades</i>	59
1.5.2. La teoría de la federación de Pi y Margall a partir de <i>Las Nacionalidades</i>	65
1.6. Esbozo de una Constitución federal según Pi y Margall	68
1.6.1. El proceso constituyente de la federación	72
1.6.2. El reparto de competencias en la federación	77
1.6.3. La relación jurídico-política entre nivel federal y nivel federado en la federación: ¿igualdad o subordinación? ...	82
1.7. La nación como condicionante del federalismo pimargalliano	94
CAPÍTULO 2.—NICOLÁS SALMERÓN Y EL FEDERALISMO EN LA TEORÍA POLÍTICA Y DEL ESTADO KRAUSISTA	99
2.1. ¿Por qué Salmerón y por qué el krausismo?	99
2.2. La difusión del krausismo: Ahrens y Sanz del Río	103
2.3. El contexto español de recepción del krausismo	105

2.4. La influencia del krausismo: el krausismo más allá de los sectores krausistas	108
2.5. Caracterización del krausismo español	111
2.5.1. Racionalismo armónico frente al idealismo absoluto y al empirismo	113
2.5.2. La ciencia y el conocimiento de Dios	115
2.5.3. La crítica del liberalismo individualista y la defensa del organicismo	117
2.5.4. La defensa del liberalismo político	119
2.5.5. Reformismo, evolucionismo e intelectualismo	121
2.6. La teoría del Derecho krausista	124
2.6.1. ¿Qué es el Derecho? La respuesta del krausismo	125
2.6.2. ¿Cómo se conoce y qué es derecho en la teoría krausista?	128
2.6.3. El Derecho natural como marco y límite a la acción del Estado. Liberalismo krausista y ¿Estado de Derecho? ...	133
2.6.4. El Derecho como medio de realización y desenvolvimiento de los fines éticos del hombre y de las sociedades. Separación de la Sociedad y del Estado, y organicismo y pluralismo de esferas jurídicas	135
2.7. La Teoría del Estado krausista: anticentralismo y pluralismo social y normativo como base de un proyecto político federal ...	138
2.8. Actitudes y proyectos federales krausistas durante el Sexenio Democrático	143
2.8.1. La Declaración de Prensa madrileña: una primera reacción antipactista	144
2.8.2. Los proyectos de Constitución del federalismo español: una victoria del krausismo	150
2.9. La teoría krausista: ¿teoría del Estado regional o de la federación?	155
CAPÍTULO 3.—LA TEORÍA DE LA FEDERACIÓN DE VALENTÍ ALMIRALL	161
3.1. El lugar de Almirall en el federalismo español	161
3.2. Su vida: personalidad y trayectoria política	164
3.2.1. Un carácter entero, con mejores disposiciones para la ciencia que para la política	164
3.2.2. Catalanista de principio a fin	167
3.3. La teoría de la federación por Almirall: una necesaria delimitación del objeto de la teoría	170
3.4. La federación como unión de Estados: ¿qué Estados?	176
3.5. La determinación del objeto de la federación como complemento necesario para su definición	182
3.6. El reparto de competencias como ilustración y concretización del principio de la división de la soberanía en la federación ...	188

3.7. Un lenguaje jurídico federativo para la federación: la relación entre los diferentes niveles de gobierno en la federación y otros ejemplos	194
3.8. Federalismo norteamericano y federalismo suizo: la libertad y la igualdad en la teoría de la federación de Almirall	203
3.8.1. La democracia y la diversidad cultural en el federalismo suizo	205
3.8.2. La libertad en el federalismo norteamericano	213
3.9. La federación como nación de naciones	223
CONCLUSIÓN	229
1. Una imagen renovada y más nítida del federalismo español del siglo XIX	230
2. La teoría de la federación hoy y las diferentes maneras de entender el federalismo	235
BIBLIOGRAFÍA	245

Introducción

1. EL FEDERALISMO: UN TEMA DOMINADO POR LA CONFUSIÓN

Cuando se ha escrito tanto sobre una idea, como es la federal, y aun así sigue esta motivando las más vivas y enconadas disputas, profundas y recurrentes incomprensiones, es que algo falla en nuestra manera de entenderla y explicarla. En muchos contextos políticos ya no se sabe bien de hecho, o por lo menos no hay el consenso académico que debería al respecto, si un Estado, o un conjunto de Estados, es o no es federal, si tal o cual proyecto, Constitución, política o reforma es o no es federal. Muchas veces —demasiadas quizás— las respuestas y explicaciones que se llegan a dar para decir que algo es federal pueden ser tan acrobáticas y laxas que uno puede quedarse con una extraña sensación, la misma que se tendría si se nos explicara que el conejo y el zorro son de la misma familia. La sensación que nos puede quedar así es que la entrada en el club del federalismo se paga a precio de saldo. Esto es un grave problema, no sólo por la confusión a la que aludimos, que se apodera de las discusiones académicas, de los debates políticos y de la opinión pública, dificultando sobremanera el buen entendimiento de ciertas ideas, así como el diálogo y la obtención de acuerdos políticos, sino también porque cuando una idea es tan confusa que puede ser utilizada por grupos que se consideran rivales, suele ocurrir también que al final todos la acaben abandonando, pues a nadie le gusta llevar la misma bandera que su adversario... Algo de esto pasa con el federalismo en ciertos contextos políticos, como puede ser el español. Ahora bien, cuando se trata de una idea política con capacidad —podemos

entenderlo así— para solucionar unos pocos, algunos o muchos de los problemas que encontramos en nuestras sociedades complejas, la conclusión a la que se puede llegar es que todos salimos perdiendo con tanta confusión.

Cuando se llega a una situación como esta, es necesario intentar entender lo que está ocurriendo, el porqué de tanta confusión e incompreensión, cuáles son las razones por las que no logramos entender bien lo que es e implica el federalismo. Y conviene que el lector entienda que no importa sólo que aquellos que aprecian o sienten cierta afinidad con tal o cual idea la entiendan bien (esto es deseable por supuesto), dando por lo demás igual que los que no la sientan como propia la entiendan bien o mal. No, importa que al margen de las preferencias políticas o simpatías de cada uno, todos entendamos las ideas que se encuentran en competición en los debates públicos, y en los procesos de deliberación y de toma de decisiones. Importa tanto que el que rechaza el federalismo sepa por qué lo rechaza (y qué rechaza), como que el partidario del federalismo sepa por qué lo es. Es importante insistir en esto porque, por extraño que parezca, aquí nos encontramos con un problema que no tenemos, o no siempre, ni con la misma intensidad, con otras ideas políticas: mientras que el nacionalista sabe que su nación (que no le es difícil identificar y quizás definir) es su prioridad, y mientras que, por tomar otro ejemplo, el liberal o el socialista también es conocedor de su prioridad (la libertad individual, el primero, la igualdad el segundo), ocurre en cambio con el federalista que muchas veces no sabe muy bien por qué lo es, identificando como objetivo prioritario algo que puede ser incluso peligroso para el federalismo. No es de hecho extraño, como veremos, que el federalista busque un objetivo político (con frecuencia es la unidad o la igualdad), al que supedita otros, sirviéndose de un medio (el federalismo) quizás poco adecuado o mal adaptado para ese fin. Del mismo modo que Kelsen decía, en su conocido texto sobre la democracia¹ que sólo la igualdad formal era el objetivo de la democracia (y que permitía perseguir, según él, el verdadero fin de la democracia: la libertad), y no la igualdad material, más fácilmente perseguible —apuntaba él con razón— por un régimen dictatorial o autoritario que por uno democrático, también aquí podría decirse que el fin o el objetivo de la unidad o la igualdad, como bien comprendieron los franceses,

¹ Cfr. H. Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK Ediciones, 2006.

había de perseguirse más eficazmente alejándose de la lógica pluralista del federalismo².

Mas es importante advertir que este problema que tenemos con el federalismo no viene únicamente de un defectuoso conocimiento de la idea (se quiere el federalismo pero no se sabe bien lo que es, y por eso se aplica algo que se llama «federal», aunque en realidad lo que se aplica poco tenga que ver con el federalismo), o de nuestra mayor o menor habilidad a la hora de combinarla con otras ideas intentando preservar su lógica particular. En realidad, el federalismo es en nuestra modernidad política una piedra en el zapato de la teoría del Estado y de la nación dominante, pues representa una alternativa tanto a la omnicompetencia del Estado como a la indivisibilidad y pretendida naturalidad de la nación. Esa es principalmente la razón por la que generalmente se ha venido pensando el federalismo como algo secundario en el orden de prioridades a las que se debe atender en los procesos de creación de un cuerpo político soberano (en un proceso constituyente), generalmente por detrás de cosas que se consideran fundamentales, como la definición y límites de la nación o la forma de gobierno. Efectivamente, en un proceso constituyente, si se trata primero la cuestión del federalismo, en buena lógica habrá que determinar quiénes son los grupos territoriales que se federan, y si estos grupos se federan libremente habrá también que plantear preguntas sobre si esa unión es condicional, si se puede salir libremente de la federación, cómo se reparten las competencias de unos y otros, etc., preguntas todas de difícil compatibilidad con algunos de los aspectos fundamentales de la teoría normativa clásica del Estado y de la nación, especialmente su soberanía y unidad indivisibles. De ahí en buena parte que el federalismo se piense generalmente sólo tras haber resuelto problemas o cuestiones que se consideran de mayor importancia, de tal suerte que su papel acaba siendo más bien adjetivo, en el sentido en que vendría a dar una tonalidad particular a las ideas fundamentales (Estado, República, Democracia, etc.) sobre las que reposa el sistema jurídico-político en que se inserta, pero sin que dependa en ningún caso el sistema de la propia lógica del federalismo. De este modo, ocurre con mucha frecuencia que el federalista sea antes liberal o republicano, por ejemplo, que federalista, quedando así supeditado su federalismo a un fin político determinado, la libertad individual o la Repú-

² Cfr. O. Beaud, *Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impossible?*, Estrasburgo, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.