

# El federalismo y la doctrina liberal

**FERNANDO CHUECA GOITIA \***

## **REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN**

**E**N estos días se está especulando con una posible reforma de la Constitución que trataría de convertir el Estado de las autonomías en un Estado federal. Parece, según todos los indicios, que se trata de una maniobra que encubriría objetivos políticos de corto alcance, sumamente discutibles, pero sea cual sea el punto de mira, no cabe duda que, como lo ha demostrado la historia de España, invocar el federalismo es un juego sumamente peligroso.

Sin duda la primera República, que no por ser efímera dejó de ser ocasión única para lograr un Estado liberal y democrático, fracasó rotundamente por el frenesí federalista llevado al paroxismo en la forma de un cantonalismo atomizador. Como un espectro lejano se levantan las taifas españolas que, sin duda, fueron fruto de un suelo propicio. No sé si nuestra sangre, mezclada con la musulmana, nos lleva a través de la Historia por estos derroteros. Pero no nos vayamos tan lejos. En nuestra historia estrictamente contemporánea, lo que yo llamaría proceso desintegrador de España, sigue siendo una amenaza pavorosa y prueba de ello, el último componente terrorista que la anima.

## **LA NACIÓN UNITARIA**

Los liberales, tradicionalmente, hemos sido ante todo defensores de la nación unitaria y de la soberanía que la nación misma encarna. Si se quiere, en una forma extremada y caricaturesca, a los liberales se nos ha llamado jacobinos y centralistas. Yo leía en estos días cómo don Francisco Cambó clamaba contra don José Canalejas diciendo, en unas interesantísimas memorias, que las reacciones del gran estadista liberal eran perfectamente comprensibles. En algún párrafo dice concretamente: "Como siempre, Canalejas, se opuso con su espíritu liberal, jacobino y centralista...". Todo esto, evidentemente son exageraciones, puesto que los liberales tenemos la suficiente flexibilidad para no empecinarnos en un jacobismo radical ni en un centralismo absoluto, hasta en lo administrativo. Como tales liberales podemos comprender, con la dosis de entusiasmo que cada uno ponga, el actual Estado de las autonomías, pero pasar de esto, es atravesar fronteras que pueden alterar principios fundamentales del liberalismo.

\* Madrid, 1911. Arquitecto. Catedrático numerario de Historia de las Artes Plásticas y Catedrático de la Historia de Arquitectura y Urbanismo. Teoría y Técnica de la Restauración.

Por otra parte, ahora ha aparecido un texto inédito de don Manuel Azaña titulado *Apelación a la República*, que los liberales debemos estudiar porque, el que fue Presidente de la II República, hace una declaración ideológica y programática sumamente interesante, en la que se declara como liberal y demócrata en el más profundo sentido. Esta *Apelación a la República* supone una crítica de fondo a lo que representó la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera. Si Azaña admite que algunos intelectuales, Maeztu, D'Ors, Azorín, pudieron tener ciertas veleidades con la dictadura, él, Azaña, se declara totalmente contrario en todos los aspectos, históricos, políticos, culturales, etcétera.

En esta *Apelación a la República* queda muy claro el concepto de la soberanía nacional y, es más, Azaña condena el régimen absolutista de tres siglos de la monarquía, no por el hecho de su decadencia y de la pérdida de su patrimonio colonial y otros fracasos, sino por el más grave para él: no haber conseguido dar unidad y solidez al cuerpo ibérico, y no haber conseguido lo que Francia e Inglaterra hicieron con regímenes de raíz liberal. Por consiguiente, como decimos, el gran pecado para Azaña de la monarquía española de los Austrias y de los Borbones, fue esta incapacidad para crear nación. Incapacidad que ahora revierte sobre nosotros. Estas son las palabras de Azaña: "Tres siglos de absolutismo produjeron la ruina y la degradación del pueblo español. No medimos la decadencia de España en el régimen antiguo porque perdiera más o menos provincias conquistadas, un Imperio colonial: esto es accidental y externo; lo ganado por la fuerza se pierde a la fuerza cuando un adversario más poderoso se lo lleva. La decadencia de España y el fracaso del verdadero antiguo régimen consistieron en el despilfarro y la pérdida de las energías vitales del país, de su riqueza interna, en la devastación de su suelo, en el estrago de su inteligencia, en la miseria moral. Ni siquiera realizó el antiguo régimen la obra que parecía llamado a cumplir, que en otros pueblos como Francia, cumplió: la unidad nacional, la integración del suelo peninsular bajo una soberanía.

La separación de Portugal, perdido para la Gran España, es la acusación más formidable contra la monarquía absoluta. Su política era antinacional. En ese carácter se ha de ver una causa capital del desastre de España en el antiguo régimen, desastre del que aún no se ha repuesto. El rey absoluto miraba por sí, por el lustre de su corona, por el esplendor de las clases sociales donde se apoyaba, que no al porvenir de la nación ni a los intereses verdaderos del pueblo. Guerras familiares y dinásticas, de religión, de expansión imperialista; siempre guerras, enemigas del bienestar, de la riqueza, de la población de España; desoída la voz de las ciudades que en las Cortes pedía paz y buen gobierno; desoídos los consejos de los moralistas, de los escritores políticos; cerrados los caminos al mérito personal; triunfante la intriga y las camarillas palaciegas; la aristocracia y el clero dueños del



Manuel Azaña

país, y un pueblo pobre, un país desierto, un Estado sin prestigio, y, a la postre, una Corona sin gloria.

Tal es el balance del régimen absolutista. Sabemos en qué consistía. ¿Y hemos de oír ahora que la libertad política y sus instituciones son culpables de la decadencia española? ¿Estaba España en 1812, en 1820, en 1837, en 1868, en el apogeo del poder y de la riqueza, del cual haya descendido por causa del liberalismo? ¿Qué siniestra argucia es esa de declarar incompatible la libertad con el bien público? Todo lo contrario. El renacer de España es obra de la libertad. En un siglo, el nivel de la vida del pueblo, lejano todavía del de otros europeos, ha subido notablemente; con desamortizar las tierras de la Iglesia y los nobles, se multiplicó la riqueza; con la libertad de comercio y de industria, se obtuvo la holgura necesaria para trabajar y prosperar; con la libertad de imprenta y la expresión libre del pensamiento, hartos escatimados muchas veces, el espíritu español ha recuperado su dignidad, y aporta un caudal estimable al progreso general del espíritu humano" (*Historia 16*, núm. 137. Septiembre de 1987).

### **UNA NACIÓN SOBERANA**

Desde luego, siempre he pensado, como liberal, que nada se entiende del liberalismo sin el soporte de una nación soberana. Los regímenes absolutistas cifraban el fundamento de su poder y legitimidad en el carácter carismático de los reyes de derecho divino. Pero la gran reforma liberal, desde el parlamentarismo inglés, desde la independencia de los Estados Unidos y desde la Revolución Francesa, ha consistido básicamente en transferir la autoridad y legitimidad del soberano al pueblo, tan sencillo como eso. Ahora la soberanía reside en el pueblo y para mi entender, el pueblo se desvanece en cuanto falte el soporte de la nación. Con una nación taifal y fraccionada, el pueblo no puede ejercer ningún tipo de soberanía, ni es dueño de su historia, ni de la defensa de su territorio, ni de su voluntad de acción y de progreso; acaba no siendo dueño de nada. Entonces, sin una legitimación de derecho divino, sin una nación soberana que encarne lo que antes pertenecía a las instituciones del pasado, la situación que se nos presenta es verdaderamente preocupante.

### **LA UNIDAD DE LA NACIÓN POR ENCIMA DE TODO**

Por eso, en cuanto liberales, fundamentados en toda la tradición, no sólo de nuestra ideología, sino de nuestra acción política a través de cerca de dos siglos, debemos defender la unidad de la nación por encima de todo. Se nos presenta, por lo tanto, a los liberales españoles intervenir en este debate sobre el federalismo después de una madura reflexión sobre los antecedentes históricos en general y los del liberalismo en particular.

Una de las cosas que ahora suceden es que los perfiles del liberalismo se están desdibujando. En lugar de ser claros, definidos, intransferibles y propios, aparecen como nebulosas indecisas: que si centro-derecha, que si centro-izquierda, que si liberalismo-utilitarista, que si liberalismo-social, que si liberalismo-conservador, etc. Para algunos se trata casi de una variante de la socialdemocracia, y en medio de todos

estos vaivenes el rumbo se pierde, la brújula tiembla y acabamos por desconocer lo que es el liberalismo.

Existe una tendencia que consiste en contundir liberalismo con blandura y permisividad, creer que se trata de un movimiento político-espiritual que lo acepta todo, estimando que supondría una falta de tolerancia negarse a aceptar lo que sea y cuanto más avanzado mejor. Es aquello de que un liberal no puede quedarse a la zaga en el posible progresismo de cualquier idea que se lance.

Ya en el año 1976, un intelectual liberal como Francisco Ayala se había ocupado por extenso del problema del nacionalismo y del federalismo (véase diario *El País*, 21 de noviembre de 1976). Nos dice Ayala que había surgido con la Generación del 98 una exaltación de Castilla, no solamente política, sino estética y emocional, que había llevado a considerar el extraordinario papel de este núcleo generador de la nacionalidad española. Luego nos dice que algo de esto había hecho crisis en la República, pero que se había impuesto de nuevo cuando el franquismo promovió un centralismo nacionalista, que todos hemos conocido de una manera evidente. Pero si bien estos excesos nacionalistas pudieron llevarnos a ciertas deformaciones y a ciertas insatisfacciones en el terreno de la política y de la libertad de los pueblos con caracteres diferenciales, no cabe duda tampoco que el federalismo presenta como solución otros problemas, posiblemente más graves todavía.

En cuanto a la fórmula federalista, que algunos justifican por el hecho de que ciertos territorios del Estado español tienen tradiciones culturales muy ilustres, distintas de la castellana, oigamos lo que dice Ayala: "El federalismo tuvo una función histórica integradora, pero una función integradora teniendo en cuenta la reunión de unidades políticas menores para formar otras más grandes y poderosas". Es el caso tantas veces mentado de los Estados Unidos de América. Sus bases ideológicas no vienen ahora al caso y por cuanto a España se refiere bastaría con recordar como más señalada la obra de Pi y Margall sobre las nacionalidades. De cualquier manera, lo que en estas fechas pudiera llevar a una consideración de semejante estructura política, no serían los principios doctrinales, sino el deseo de resolver a través de ella el difícil problema de las diferencias culturales dentro del Estado encajándolas en el marco de un esquema simétrico. Pero, como también observa Francisco Ayala, esta simetría no existe y estas diferencias culturales son también muy relativas, puesto que si existen algunas regiones de España donde esto se produce, no vale la pena empeñarse en que en otras estas diferencias puedan movilizar procesos, no sólo autonomistas, sino federalistas. No cabe duda que todo esto sería enormemente artificial y que existen muchas regiones de España donde el sentimiento separatista, autonomista o federalista no existe y sólo tendría que fundarse en un artificio histórico.

La verdad es que desde este punto de vista también sería

**FRANCISCO  
O AYALA**

**UNA VOLUNTAD  
NEGATIVA DE  
ANTAGONISMO**

**LA  
CONFEDERACIÓN**

una ficción o un subterfugio llegar a soluciones que no se basan en la realidad y que provocarían unas situaciones verdaderamente inconcebibles, que dificultarían enormemente la vida de los españoles. Sin duda estos entes federales, cada vez con aspiraciones mayores de independencia en todos los sentidos, darían como consecuencia legislaciones muy diferentes. Por ejemplo, podrían variar las leyes sobre el aborto y podrían ser muy distintas en un estado y su contiguo. Bastaría, a veces, con cambiar de acera en una calle para que una mujer pudiera abortar legalmente, mientras que en la otra acera podría ser un delito. Cuestiones de este tipo podrían llegar incluso a dificultar la vida española y a crear enormes inconvenientes y dilaciones inmensas en la realización de todo tipo de empresas e iniciativas. Por ejemplo, una carretera o una autopista nacional sería difícilmente desarrollada en el caso de que correspondiera a diversos estados federales con distintas legislaciones y diferentes economías. Nuestro carácter intransigente nos llevaría a posturas radicales y negativas que no tienen lugar en otras naciones de estructura federal porque ellas mismas al unirse allanaron estas dificultades. Aquí, más que una voluntad positiva de unión y colaboración, parece que existe una voluntad negativa de antagonismo, una tendencia a separarse más que a unirse; es decir, y ya volveremos sobre ello, no se trata de que lo desunido se una, sino de que lo unido se desuna.

En nuestros días han tratado del liberalismo muchos profesores de Derecho político y casi todos lo han hecho con cautela y precaución poniendo una vela a Dios y otra al diablo, no pronunciándose de una manera concluyente. Gregorio Peces Barba sostiene, como es lógico, que el federalismo es propio de aquellos países que por muy diversas razones han considerado útil unirse. Es decir, la unión viene, exactamente después, de lo que previamente ha sido distinto y fraccionado, pero que parece realmente anómalo el que una cosa que ya desde siglos está unida se vaya a desunir para federarse. Esto, claro está, parece un contrasentido lógico por encima de cualquier otra consideración de tipo más o menos político. Pero hay otra cosa. Es que aparte de la federación, existe o ha existido la confederación. Es decir, que han existido también entes nacionales. Estados que han tenido en un momento el deseo de relacionarse entre sí por medio de una confederación. Esto quiere decir que previamente han realizado un pacto en el cual no han perdido de ninguna manera su soberanía independiente, sino que han permanecido con las mismas competencias que tenían antes de confederarse, incluso con las mismas potestades en materia de guerra y de derecho internacional, pero que se han unido por una especie de pacto para determinadas acciones en común.

La federación es, en cambio, un paso más, que consiste en que estos países renuncian a determinadas incumbencias de su soberanía independiente en aras de la soberanía de la

federación. Sobre todo en materia militar, económica o de relaciones internacionales, que son las propias de un gobierno federal. De acuerdo con esto, existe un primer paso que consiste en confederarse y un segundo, en el cual los vínculos son más estrechos, que consiste ya en federarse. Este es el camino lógico y natural, camino que nada tiene que ver con el caso de España, en donde hemos tenido una unión completa y absoluta que hace ociosa la confederación y la federación. Gregorio Peces Barba *analiza* la situación desde este punto de vista del proceso histórico y considera que con el régimen de las autonomías, consecuencia de la Constitución de 1978, es suficiente y no contradice en ningún caso la unidad de España.

Raúl Morodo, en el periódico *El País* del 22 de septiembre de 1987, escribe un circunstanciado artículo titulado "Federalismo Español", unas reflexiones críticas, y en este artículo procede también a estudiar en qué medida el federalismo ha tenido unos partidarios en España, concretamente dentro de las opciones republicanas y en épocas como 1873, 1931 y 1978, que es cuando se han puesto sobre el tapete estos problemas.

En cualquier caso, se da cuenta Morodo de que el federalismo español, a raíz del desastre de 1873, va a devaluarse completamente y va a perder mucha de la fuerza que había podido tener anteriormente, dando como consecuencia que ni en 1931 ni en 1978, vuelva a tener relevancia política.

Pero luego añade que aunque nuestro precedente histórico en materia de federalismo no es muy estimulante, dado el fracaso de la República federal de 1873, tampoco sería justo sacralizar el pasado como antimodelo fijo. La cuestión en la actualidad está en si realmente nuestra sociedad política global, no sólo Cataluña, puede funcionar mejor con el actual sistema autonómico o necesita una revisión en el sentido federal.

Esto representa, como decimos, la actitud ambigua que admite una posible operación federalista, al mismo tiempo que niega la virtualidad del ejemplo histórico, con aquello de que no hay tampoco un antimodelo fijo y que no es necesario sacralizar el pasado. En otras palabras, que si en España hemos tenido un ejemplo clarísimo de rechazo y de fracaso de federalismo, esto no debe enturbiar nuestro juicio y podríamos pensar en que aquellos tiempos fueron otros y que modernamente se puede volver a empezar sin sacralizar el pasado y preparar una revisión de nuestro organismo político y nuestra Constitución.

A mí, esta postura me parece peligrosa por el hecho de que entonces no tendrían ningún valor las razones históricas y dejaría de tener sentido la frase de que la Historia es maestra de la vida. Pero es que, ^además, hay que tener en cuenta que estos hechos no fueron fortuitos, sino radicados en nuestro temperamento nacional, en nuestra propia etnia. En una palabra, lo que hemos dicho en un principio, que el

**MORODO**

***LAS REFORMAS  
DEBEN SER  
CAUTELOSAS Y  
NO  
PRECIPITADAS***

federalismo acaba convirtiéndose en cantonalismo y acaba terminando en un caos, puede volver a repetirse. También opina el profesor Morodo, que no hay motivos para rechazar una revisión constitucional y que no hay que asustarse de ello, ya que dicha reforma tiene una base legal regulada de antemano. El poder constituyente del pasado, según el mismo autor, no puede limitar este derecho porque la soberanía reside en el pueblo. Lo que sí se suele tener en cuenta es que las reformas deben ser cautelosas y no precipitadas. En todo caso, distanciándose de coyunturas políticas, las reformas no deben ser resultado de pretextos para conseguir otras cosas.

Es evidente que la soberanía reside en el pueblo. Lo es también que no se puede considerar imposible la reforma constitucional y que las propias constituciones señalan cuáles pueden ser las normas para regular esta reforma. Pero también hay que tener en cuenta que si bien la soberanía reside en el pueblo, este pueblo no puede estar cambiando de actitud cada pocos años, porque con su propia inconsecuencia estaría negando su madurez para gobernarse. Además, una constitución se promulga en un momento determinado de la historia de un pueblo, ante una determinada encrucijada de su devenir, como fue, por ejemplo, la Constitución de 1978, que tuvo lugar en un momento crucial al término de una larga trayectoria de poder personal y cuando era necesario preparar los instrumentos de un futuro gobierno democrático.

Esta circunstancia, de 1977-78, no se repite cada pocos años, ni tampoco cada pocos años se pueden reunir las circunstancias que dieron nacimiento a una determinada Carta Constitucional, los singulares movimientos de opinión, el consenso entre las fuerzas políticas en un momento dado, resultado de un clima espiritual determinado y otras muchas cosas irrepetibles. Porque si cada vez que surja una veleidad política de un grupo o fracción, como en este caso han podido sentir los socialistas de Cataluña, entraremos en un juego verdaderamente suicida que acabaría con el prestigio mismo de la Carta Magna en una u otra forma.

***¿UNA REFORMA  
CONSTITUCIONAL?***

De manera que por lo que respecta en mi modesta manera de opinar, el abrir la posibilidad de una reforma constitucional con un motivo cualquiera y no por un movimiento general de la circunstancia histórica, me parece un peligro extraordinario. Entonces, solamente el hecho de evitar una precipitada reforma constitucional bastaría para que nos atuviéramos a la realidad que presenta nuestra Carta Magna y no nos lanzáramos a nuevos ensayos en materia de estructura organizativa del Estado.

Existe otra cuestión en la que también recae el profesor Raúl Morodo, y es en la relación que puede tener el federalismo con el sistema o régimen monárquico. Como dice él, en primer lugar, al menos históricamente, resulta atípico articular un federalismo bajo la forma monárquica. Totalmente de acuerdo, y luego añade: federalismo y republicanismo han

sido en España términos coincidentes. Entrar, por lo tanto, en esta vía, en la vía del federalismo rechazando los ejemplos históricos tiene sus peligros, las palabras adquieren una dinámica que más tarde resulta difícil de frenar.

Es cierto que se podría tratar de resucitar la monarquía tradicional de los siglos XVI y XVII y actualizar la teoría del rey descentralizador o acudir a fórmulas imperiales centroeu-ropeas ya desaparecidas, etc. Pero como dice el mismo profesor, las distancias históricas son grandes, los cambios estructurales son bastante evidentes y, obviamente, nuestros supuestos generales democráticos son bien diferentes. Y no cabe duda que si entramos por este camino, tan problemático, se puede llegar a cuestionar la unidad nacional y hasta el propio Estado.

No acudamos, por tanto, a la monarquía católica de los siglos XVI y XVII, la que analizaba don Manuel Azaña en su *Apelación a la República*, porque el orbe de esta monarquía católica era muy diferente. No estaba atenta al mantenimiento primordial de una nación peninsular, sino a todo un conglomerado que formaba parte de una sistemática transnacional diferente.

Sería absurdo acudir a esa monarquía tradicional que tenía otros parámetros muy distintos y que lo mismo dominaba en Flandes, en Italia, en el Franco Condado, en todo el continente americano y en el Pacífico y en tantos lugares del planeta, y compararla con lo que pueda ser una monarquía de nuestros días. Y en esta monarquía de nuestros días no cabe duda que no casa del todo bien el federalismo, por muy constitucional y parlamentaria que ésta sea. Entraríamos, por lo tanto, al reformar la Constitución y aceptar el sistema federal como técnica organizativa del Estado, en una problemática que podría poner también en circunstancias difíciles a la propia Corona. Ya hemos visto que desde las Cortes de Cádiz, el liberalismo español ha sido, fundamentalmente, centralista y, además, como también hemos dicho en un principio, resultado de la influencia de la Revolución Francesa, un tanto jacobino, desde el momento en que se traspasa la soberanía del monarca como exclusivo poder de derecho divino, al pueblo. Ese pueblo tiene que tener una realidad nacional, muy concreta, que al perderse pondría ya todo en una situación muy conflictiva.

Por lo tanto, federalismo y monarquía, lo que entendemos por monarquía a partir de los comienzos del siglo XIX, no son perfectamente compatibles, y la prueba es que en nuestra historia el único momento en que se ha pensado en una organización federal ha sido cuando hemos tenido una república, por otra parte tan escasa en sus resultados y tan fugaz en su permanencia.

Por lo tanto, dado el régimen actual de España, sería insólito que entráramos a buscar soluciones y, menos soluciones mesiánicas y en cierto modo providencialistas, a través del régimen federal. Ya hemos dado un paso suficiente con la

**FEDERALISMO  
Y MONARQUÍA  
NO SON  
PERFECTAMENTE  
COMPATIBLES**

**VIEJOS  
ESQUEMAS  
DECIMONÓNICOS**

fórmula autonómica, que permite a los pueblos, con caracteres diferenciales, mantener su propia personalidad histórica, y no sólo ésta, sino su propia administración en el ámbito de todo aquello que no contradice la existencia de un Estado fuerte y capaz de insertarse en Europa como país desarrollado. La verdad es que podríamos malograrlo si empezamos con estas disquisiciones y fantasías. Podríamos malograr la posibilidad que actualmente se presenta de lograr este Estado fuerte, enérgico, con una economía sana y capaz de ser una potencia de grado medio que se haga oír en Europa.

Sería penoso que por resucitar viejos esquemas decimonónicos, entráramos en esta organización europea no como una España con personalidad propia, con historia, con una cultura que es indisolublemente española por encima de que existan matizaciones regionales, que nos integremos, por lo tanto, como se pueda integrar otro gran país, Francia, Alemania, Inglaterra, y no que lo hagamos como un pequeño mosaico de países, no solamente separados, sino en pugna ridícula unos con otros. Por lo tanto, conjugar un Estado como puede ser un Estado autonómico fuerte, pero unitario, con el Estado federal europeo es una cosa que vale la pena realizar. Pero, ¡ay!, si entráramos como pequeños corpúsculos, como pequeños reñecillos de taifas, como un heterogéneo y desordenado conglomerado de pequeñas naciones, que podrían pasar, como dice el propio Raúl Morodo, a constituirse en estados libres asociados a Europa a la manera portorriqueña.

Evitemos todo esto, no caigamos en estas fruslerías y, por otra parte, demostremos ante Europa la realidad de nuestro ser nacional y de nuestra historia, y también de nuestra madurez y buen sentido como nación coherente y, por favor, no seamos los díscolos, los extravagantes, los imposibles de gobernar de una Europa que acabará pensando que somos incorregibles.

