
FEDERALISMO

Gobernanza, poder y complejidad territorial



Rosa Mª Mateu

Periodista y analista política

FEDERALISMO

Presentación	3
Introducción	4
Por qué las instituciones importan. Cómo las instituciones estructuran incentivos, límites y capacidades del poder político	5
Puigdemont y los vacíos del derecho: la anomalía europea que condiciona la política española	9
¿Es España un Estado federal? ¿Es posible un federalismo real en España?	15
Por qué es tan difícil reformar España: path-dependence, veto-points y bloqueo institucional	18
¿Es posible una reforma federal? Modelos comparados y opciones realistas para España	21
Del conflicto a la negociación: escenarios de futuro para Cataluña y el Estado	27

Federalismo

Un espacio de análisis político sobre la organización territorial del poder y la gobernanza, la comunicación institucional y el medioambiente.

Rosa M^a Mateu, periodista y analista política especializada en comunicación institucional y medio ambiente, crea este espacio para analizar el federalismo no como consigna, sino como herramienta política: un marco desde el cual examinar cómo se distribuye el poder, cómo se toman decisiones y cómo se gobiernan territorios complejos en contextos de crisis climática, social y democrática.

Desde una perspectiva periodística y analítica, aborda:

- Organización territorial y federalismo.
- Gobernanza multinivel.
- Políticas públicas y medioambientales.
- Comunicación institucional y construcción del relato político.

Federalismo

Un espacio de análisis político sobre la organización territorial del poder y la gobernanza, la comunicación institucional y el medioambiente.

¿Por qué federalismo?

-El federalismo no es solo una arquitectura jurídica: es una forma de gobernar la complejidad. Su análisis es clave en contextos de:

- Crisis climática y desafíos ambientales
- Desigualdades territoriales
- Desafección democrática.

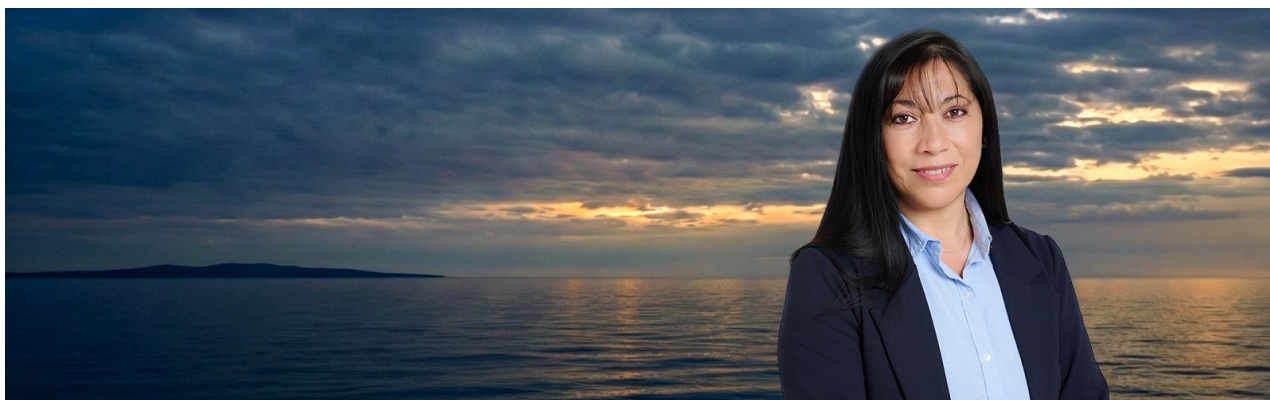
-Comprender cómo se reparte el poder entre niveles de gobierno permite analizar:

- La gestión del territorio.
- La eficacia de las políticas públicas.
- La calidad de la democracia.

Por qué las instituciones importan.

Cómo las instituciones estructuran incentivos, límites y capacidades del poder político.

Una lectura de Immergut para entender la política española



Por Rosa M^a Mateu

Las reglas del juego condicionan la acción política. Sin comprenderlas, solo vemos la superficie. En España debatimos continuamente sobre actores, liderazgos, estrategias, errores y triunfos. Los titulares giran en torno a los movimientos de los partidos, las negociaciones parlamentarias o las tácticas de poder. Pero pocas veces analizamos lo que realmente sostiene —y a la vez limita— la vida política: las instituciones. No todos los conflictos, tensiones o bloqueos dependen de la voluntad de los actores. Con frecuencia, dependen del diseño institucional que organiza el poder, reparte competencias y define qué puede decidirse y qué no.

Las instituciones son mucho más que marcos normativos o aparatos administrativos: son estructuras que configuran las reglas del juego político, canalizan los conflictos y establecen los límites de lo posible. Su diseño no solo regula la convivencia, sino que moldea los intereses y estrategias de los actores. De ahí que el análisis institucional sea una herramienta imprescindible para comprender los equilibrios —y los bloqueos— de la política española.

1. Qué es el institucionalismo y por qué sigue siendo clave

El institucionalismo es una corriente central de la ciencia política contemporánea. Nació como reacción a las visiones conductistas y racionalistas que reducían la política a la suma de preferencias individuales o al cálculo estratégico de los actores. Frente a ello, los institucionalistas sostienen que las

decisiones políticas no se explican sólo por lo que los políticos quieren hacer, sino por lo que las instituciones les permiten hacer.



Hemiciclo del Senado de España

Las instituciones, según esta perspectiva, no son simples contenedores donde se enfrentan intereses previamente dados, sino estructuras que definen los canales de expresión, negociación y resolución de esos intereses. Dicho de otro modo: las instituciones no sólo median la acción política, sino que la producen y la transforman.

El institucionalismo, en sus distintas vertientes —histórico, sociológico, racional—, ha desarrollado herramientas para analizar cómo las reglas formales, los procedimientos y las rutinas administrativas generan patrones estables de comportamiento político. Comprender esas reglas significa entender por qué ciertas reformas son casi imposibles, por qué algunos conflictos se cronifican y por qué la política, a veces, parece girar en círculos.

2. La aportación de Ellen M. Immergut: las instituciones como filtros del poder

Entre las autoras más influyentes de este enfoque destaca Ellen M. Immergut, politóloga y profesora en la Universidad de Humboldt. Su obra ha renovado el institucionalismo al centrar el análisis en

cómo las instituciones moldean las preferencias, distorsionan los procesos de decisión y generan efectos partidistas o distributivos que no siempre son visibles.

Immergut critica la idea —heredada del conductismo— de que las decisiones colectivas son la suma de preferencias individuales. A su juicio, los métodos institucionales para agregar intereses inevitablemente los distorsionan. Las configuraciones institucionales, además, pueden privilegiar ciertos conjuntos de intereses y marginar otros, de modo que los resultados políticos reflejan más el diseño de los procedimientos que la “voluntad general” de los ciudadanos.

Su aportación es especialmente relevante para entender cómo las reglas del juego afectan la dinámica del poder. Para Immergut, lo esencial no es preguntar qué quieren los actores políticos, sino qué les permiten hacer las instituciones. Las instituciones determinan quién puede vetar qué, qué mayorías se requieren para aprobar una decisión, qué incentivos existen para cooperar o bloquear, y qué costes implica actuar o no hacerlo. Esta mirada permite comprender por qué, incluso en democracias consolidadas, la acción política puede volverse ineficaz o repetitiva: porque las estructuras institucionales no sólo encauzan la política, sino que también la encorsetan.

3. Instituciones que integran y limitan

Las instituciones cumplen una función de integración en sociedades plurales y complejas. Nacen para canalizar el conflicto y asegurar la convivencia, pero al hacerlo establecen reglas que definen qué actores cuentan, qué temas pueden debatirse y cuáles quedan fuera de la agenda.

En sistemas como el español, donde la diversidad territorial, identitaria y política es profunda, el diseño institucional tiene una función doble: mantener la unidad política y, al mismo tiempo, garantizar la autonomía y representación de las distintas comunidades. Sin embargo, esta arquitectura puede volverse disfuncional cuando las reglas dificultan la adaptación a nuevas realidades sociales o políticas.

Immergut, plantea una cuestión de fondo: si las instituciones distorsionan las preferencias y las decisiones individuales, ¿cómo puede conocerse la verdadera voluntad de los ciudadanos? Para Immergut, la respuesta no está en la mera agregación de votos o preferencias, sino en la existencia de procesos deliberativos capaces de integrar intereses distintos en decisiones comunes. En otras palabras, la calidad de una democracia depende no solo de sus resultados, sino de los procedimientos institucionales que los hacen posibles.

4. El caso español: entre descentralización y rigidez

España ofrece un terreno fértil para aplicar esta mirada institucionalista. Su sistema autonómico, surgido de la Transición, combina una descentralización profunda en la práctica con un diseño institucional rígido que concentra las decisiones estratégicas en el Estado central.

El resultado es un equilibrio inestable: los actores territoriales gestionan competencias amplias, pero carecen de un papel decisivo en la elaboración de normas estatales; el Senado, concebido como cámara territorial, no cumple esa función; las reformas estructurales requieren mayorías casi imposibles; y la Constitución, poco flexible, arrastra una path dependence que refleja los equilibrios de la Transición más que las realidades del siglo XXI.

Estas características explican por qué debates como la reforma territorial, la distribución competencial o la reforma constitucional permanecen siempre abiertos pero rara vez avanzan. Desde una perspectiva institucionalista, no son fallos coyunturales: son consecuencias lógicas del propio diseño institucional.

5. Mirar la política española desde las reglas, no desde los titulares

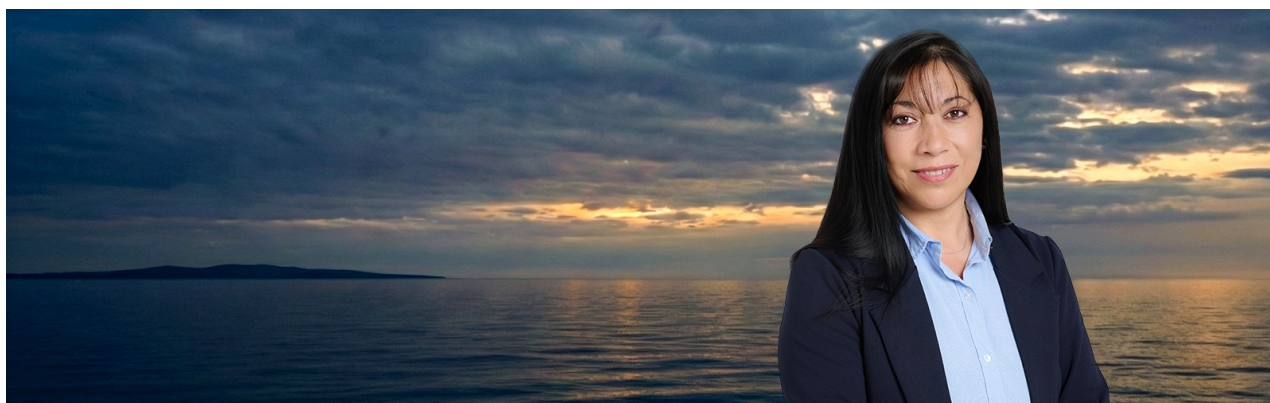
Comprender el institucionalismo permite leer la política española con más profundidad y menos ruido. La pregunta deja de ser qué quiere cada actor para convertirse en qué permite el sistema, qué incentivos genera, qué bloquea y qué abre.

Bajo esta mirada, la política deja de ser un teatro de voluntades enfrentadas y se convierte en un entramado de estructuras que definen los márgenes de lo posible. Las instituciones no son meros escenarios: son los guionistas invisibles de la política.

En definitiva, la lección de Immergut sigue siendo tan vigente como necesaria: las instituciones importan, y mucho. No solo porque organizan el poder, sino porque lo crean. Y mientras no entendamos sus lógicas profundas, seguiremos discutiendo sobre la superficie de la política sin comprender sus verdaderas causas.

Puigdemont y los vacíos del derecho: la anomalía europea que condiciona la política española

Qué puede y qué no puede hacer un actor político en un sistema rígido. Más allá del personaje: límites, incentivos y márgenes reales del Estado



Por Rosa M^a Mateu

Carles Puigdemont actúa en los espacios donde las leyes presentan vacíos o imprecisiones. Su actuación política evidencia con claridad los márgenes y limitaciones del marco jurídico español y europeo, así como las consecuencias que estos vacíos tienen sobre el equilibrio de poderes.

Aprovechando las lagunas en la tipificación de ciertos delitos y la ausencia de mecanismos uniformes de cooperación judicial internacional, Puigdemont se encuentra en una situación en la que la justicia nacional y europea no puede aplicarse de manera inmediata o directa, lo que le permite operar fuera del alcance de ciertas sanciones penales. Este fenómeno revela las limitaciones del diseño institucional y cómo la existencia de vacíos normativos puede condicionar la acción de actores políticos en sistemas rígidos.

Su influencia no se limita a su situación personal: la capacidad de intervenir en los procesos parlamentarios a distancia y generar bloqueos legislativos muestra cómo los actores pueden aprovechar las estructuras descentralizadas del Estado para afectar el funcionamiento de las instituciones. La demora en la tramitación de leyes y presupuestos refleja la tensión entre los derechos ciudadanos, la gobernanza efectiva y las estrategias de actores que operan en los márgenes del marco legal.

Este caso ejemplifica la complejidad del federalismo europeo y español, donde se superponen competencias nacionales, jurisdicciones y poderes transfronterizos que no siempre se alinean. Sin embargo, existe un límite claro: el Estado español mantiene su autoridad dentro de su territorio, por lo que Puigdemont sigue vinculado a causas judiciales por malversación y desobediencia, y el Tribunal mantiene abierta la causa con plena eficacia legal en España.

En Europa, Puigdemont tampoco goza de inmunidad absoluta; su situación pone de relieve las interacciones y contradicciones entre poderes nacionales y europeos, y cómo los vacíos legales permiten que ciertos actores políticos operen en los intersticios del sistema institucional sin superar completamente los límites estatales.

Bruselas, corazón institucional de la UE. Un escenario clave en el pulso entre poder, soberanía y justicia que rodea a Carles Puigdemont.



Carles Puigdemont y los límites institucionales: vacíos legales y efectos sobre el Estado

1. Lagunas legales y vacíos normativos

Carles Puigdemont actúa en los espacios donde las leyes presentan vacíos o imprecisiones. Su situación evidencia los márgenes y limitaciones del marco jurídico español y europeo, mostrando cómo la ausencia de mecanismos uniformes de cooperación judicial internacional condiciona la acción de actores políticos.

2. Bloqueos parlamentarios y gobernanza

Su influencia trasciende lo personal: la capacidad de intervenir a distancia en los procesos parlamentarios y generar bloqueos legislativos ilustra cómo la descentralización y los vacíos legales pueden afectar el funcionamiento institucional y la tramitación de leyes y presupuestos.

3. Federalismo, competencias y jurisdicciones

El caso de Puigdemont refleja la complejidad del federalismo europeo y español, donde se superponen competencias nacionales, jurisdicciones y poderes transfronterizos. Los vacíos normativos permiten operar en los intersticios del sistema institucional sin vulnerar completamente los límites estatales.

4. Límites claros del poder estatal

A pesar de estas estrategias, el Estado español mantiene su autoridad dentro de su territorio. Puigdemont sigue vinculado a causas judiciales por malversación y desobediencia, con plena eficacia legal en España. En Europa, tampoco goza de inmunidad absoluta, mostrando las interacciones y tensiones entre poderes nacionales y europeos.

El caso Puigdemont: qué puede y no puede hacer dentro del laberinto institucional europeo

Carles Puigdemont es un ejemplo perfecto para entender cómo funcionan —y cómo se tensan— las instituciones políticas cuando chocan el poder del Estado, el entramado judicial europeo y el concepto de territorio. Su situación sintetiza muchos de los elementos que definen la política contemporánea en la Unión Europea: competencias superpuestas, jurisdicciones que se contradicen y un poder que ya no se ejerce únicamente desde dentro de las fronteras.

- Lo que Puigdemont NO puede hacer

A efectos del Estado español, Puigdemont sigue vinculado a causas judiciales por malversación y desobediencia, lo que establece límites claros:

1.- No puede volver a España sin ser detenido: el Tribunal Supremo mantiene la causa abierta. En el territorio español, la orden judicial tiene plena eficacia.

2.- No tiene un “escudo europeo” absoluto: ni el Parlamento Europeo ni la Unión Europea otorgan inmunidad total. Los eurodiputados tienen protección limitada, pero no están por encima de las órdenes judiciales.

3.- No puede intervenir institucionalmente en España: no puede ocupar cargos públicos en territorio español ni participar físicamente en investiduras o plenos. El territorio estatal sigue siendo la frontera última de la autoridad judicial.

Estos límites muestran una idea clave: el poder del Estado sigue siendo pleno dentro de sus fronteras.

- Lo que SÍ puede hacer el exmandatario catalán gracias al sistema institucional europeo.

A la vez, Puigdemont puede hacer cosas que serían imposibles en un sistema estatal clásico. Y esto se debe a que la UE funciona más como una red de sistemas jurídicos que como un único poder central.

1) Puede residir y trabajar en Bélgica

La justicia belga ha planteado objeciones a ejecutar las euroórdenes españolas. Cada país evalúa las órdenes según su propio código penal.

Esto revela que la justicia europea no es jerárquica, sino cooperativa.

2) Puede ejercer como eurodiputado

Aunque su inmunidad ha sido debatida, sigue actuando como parlamentario europeo.

Tiene voz, presencia y capacidad de influencia dentro de las instituciones europeas.

Poder político sin presencia territorial.

3) Puede viajar a países donde los tribunales no acepten la equivalencia del delito

En la UE, una orden de detención no se ejecuta de forma automática.

Los gobiernos no deciden: deciden los tribunales nacionales, que pueden interpretar el caso de forma distinta.

La UE es un espacio de soberanías compartidas, no un Estado centralizado.

4) Puede influir en la política española desde fuera del territorio

Sus votos como eurodiputado y su papel como referente político han sido decisivos en la investidura en España, la negociación de la ley de amnistía y las estrategias internas del independentismo catalán.

El poder contemporáneo es transnacional: opera más allá de las fronteras físicas.

¿Qué revela este caso sobre instituciones, poder y territorio?

El caso de Puigdemont muestra hasta dónde llega la autoridad del Estado dentro de sus fronteras y los límites reales de la inmunidad política. Refleja cómo las instituciones marcan los espacios de acción y control, y cómo el poder territorial condiciona la capacidad de actuar, incluso para actores con proyección internacional.

El proceso del político independentista sintetiza de manera ejemplar las complejidades de la política europea contemporánea, mostrando cómo instituciones, poder y territorio interactúan de manera fragmentada y a veces contradictoria. Su situación evidencia que no existe una autoridad absoluta: el Tribunal Supremo español, los tribunales belgas, el Tribunal de Justicia de la UE y el Parlamento Europeo actúan como capas superpuestas, donde equilibrios, tensiones y reinterpretaciones marcan los límites de la acción política.

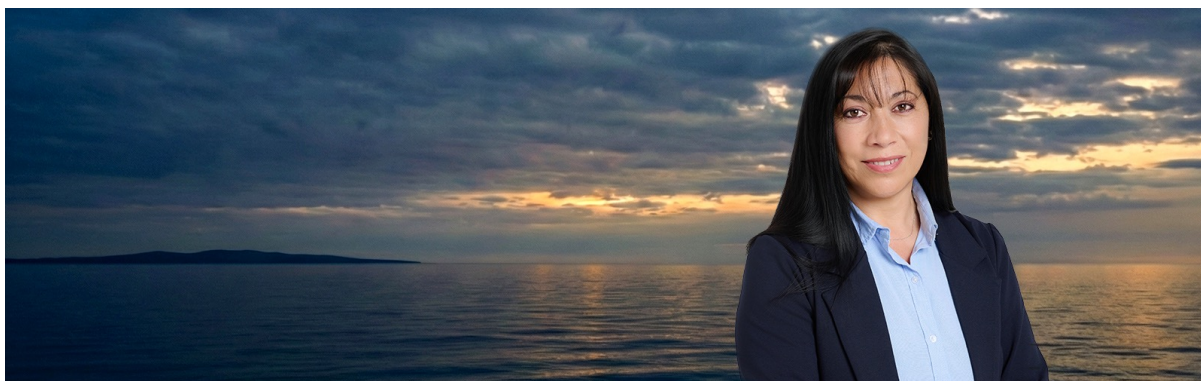
El poder, en este contexto, no es lineal sino policéntrico. El Estado mantiene su autoridad territorial; la Unión Europea, su poder normativo; los tribunales nacionales, su capacidad jurídica; y los eurodiputados, su influencia política. Puigdemont se mueve entre estas capas, aprovechando los márgenes y vacíos legales para proyectar su acción política incluso sin presencia física en el territorio español.

El territorio, por su parte, deja de ser un límite absoluto. Para España, la frontera determina la aplicación de la ley, mientras que para la UE se convierte en una red donde la autoridad se fragmenta. Esto permite que un actor político pueda impactar decisivamente en un Estado desde fuera de sus fronteras, evidenciando los límites del diseño institucional y la necesidad de coordinación entre niveles de poder.

En última instancia, este caso no es solo un episodio de la política española, sino un laboratorio que revela cómo las instituciones, el poder y el territorio se reconfiguran en Europa. Aunque el territorio impone límites físicos, las estructuras supranacionales pueden abrir espacios que permiten a los actores políticos continuar su influencia más allá de las fronteras nacionales, poniendo a prueba la eficacia de los mecanismos de gobernanza y la capacidad de los Estados para mantener el control dentro de su ámbito.

¿Es España un estado federal?

Un análisis crítico del modelo autonómico



Por Rosa M^a Mateu

España no está reconocida constitucionalmente como un Estado federal, y su **modelo autonómico presenta ambigüedades que generan conflictos permanentes** entre el Estado central y las comunidades autónomas. La falta de claridad en la distribución de competencias, la debilidad del Senado como cámara de representación territorial y la ausencia de mecanismos colectivos de negociación, limitan la consolidación de un federalismo funcional. Este análisis examina los elementos y carencias del sistema español y plantea la necesidad de una reforma que clarifique competencias y fortalezca la integración política de las autonomías.

El texto constitucional español no adopta explícitamente un modelo federal. La Carta Magna deja numerosas ambigüedades que han debido resolverse de manera postconstitucional. Su estructura territorial abierta e indefinida no refleja tanto una voluntad de integración política, como ocurre en los ejemplos clásicos de Alemania o Estados Unidos, sino una respuesta a circunstancias concretas durante la transición: pasar de un estado unitario a uno descentralizado. En algunos casos, como Suiza, la descentralización también responde a un proceso histórico específico que condiciona su federalismo.

El resultado es un texto constitucional ambiguo respecto a la territorialidad. Los artículos 2 y el título VIII evidencian la falta de claridad en la delimitación de competencias, lo que genera conflictos recurrentes entre el Estado central y las comunidades autónomas. La doble vía de acceso a las competencias requiere mayor definición y capacidad de resolución de contradicciones; el Estado

central debería limitar más el margen de maniobra previsto en los estatutos y establecer claramente los límites de acción de sus propias instituciones.



Reunión del pleno de la Conferencia Sectorial de Cultura, en Vitoria-Gasteiz.

El Senado, que en teoría podría cumplir una función federal, no representa efectivamente a las comunidades autónomas. Su composición prioriza a los partidos estatales y no a los territorios, lo que resta legitimidad a esta cámara. **Para acercarse a un modelo federal auténtico, sería necesario que los representantes fueran designados por las comunidades autónomas, de modo que sus intereses estuvieran directamente reflejados en la toma de decisiones.**

Del análisis del Estado autonómico se desprende que España presenta elementos de federalismo, pero con importantes carencias. Cada nivel de gobierno cuenta con instituciones que garantizan su capacidad de decisión, pero la falta de concreción en las competencias provoca conflictos constantes. La ausencia de un bicameralismo federal efectivo refuerza la debilidad territorial del Estado: el Senado, limitado en su capacidad de influencia, se organiza por circunscripciones provinciales y no por autonomías, y sus propuestas pueden desaparecer si el Congreso las rechaza.

La carencia de mecanismos para negociar colectivamente frente al Estado central obliga a que las comunidades actúen de manera individual, en lugar de hacerlo de manera coordinada como sería habitual en un sistema federal. Cuando surgen solapamientos competenciales, el Tribunal Constitucional resuelve los conflictos, replicando en parte la función de un árbitro federal, pero sin sustituir la falta de un sistema institucional sólido de coordinación.

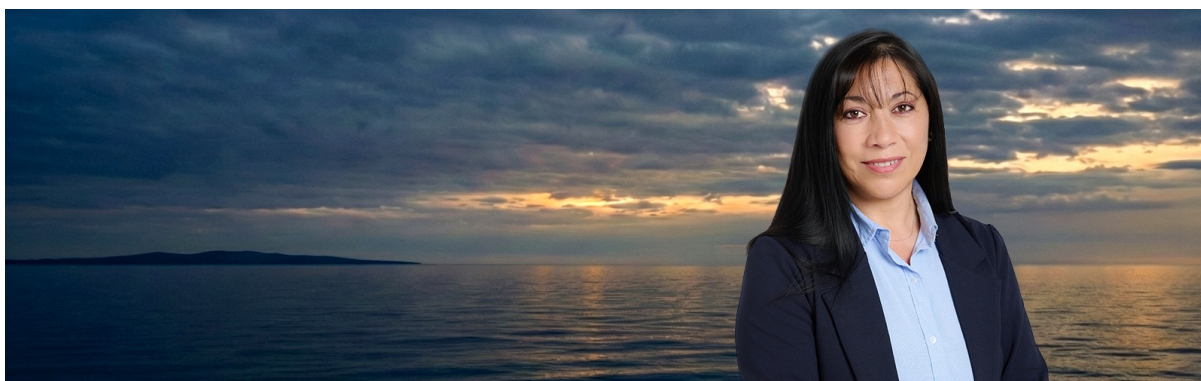
En la reforma constitucional, las comunidades pueden presentar iniciativas, pero no participan directamente en la elaboración ni en la aprobación del nuevo texto, lo que marca otra diferencia significativa frente a los modelos federales tradicionales.

Ante este panorama, se podría afirmar que **España es un Estado parcialmente federal**. Para avanzar hacia un federalismo completo sería necesario abrir un debate constitucional que clarifique competencias, delimite responsabilidades y reduzca solapamientos, garantizando la coherencia entre los estatutos autonómicos y el marco central.

En definitiva, España cuenta con dos niveles de gobierno —central y autonómico—, cada uno con sus órganos institucionales y poderes legitimados. La revisión del reparto competencial y la definición precisa de límites y responsabilidades permitirían consolidar un federalismo funcional, evitando **vacíos legales** y **conflictos recurrentes** que actualmente caracterizan el modelo autonómico.

Por qué es tan difícil reformar España: path-dependence, veto-points y bloqueo institucional

Cómo la trayectoria institucional heredada y los múltiples puntos de veto condicionan la reforma territorial



Por Rosa M^a Mateu

Un Estado descentralizado sin instituciones de integración territorial

El diseño abierto de 1978 permitió construir el Estado autonómico, pero dejó sin resolver los mecanismos políticos de coordinación entre el centro y las comunidades.

La ambigüedad del Estado de las Autonomías tiene su origen, en parte, en la propia Constitución de 1978, que evitó definir un modelo territorial cerrado y optó por un marco abierto que permitiera la creación y el desarrollo progresivo de las comunidades autónomas. No fue una indefinición accidental, sino una decisión política condicionada por el contexto de la Transición.

La descentralización debía avanzar sin romper el frágil equilibrio constitucional. Para ello, fue necesario conciliar las demandas de autogobierno con las reticencias de los sectores más conservadores de la UCD, todo ello en un tiempo limitado y sin la certeza de que las élites políticas catalanas y vascas aceptarían una descentralización que no reconociera explícitamente el carácter

diferencial de sus territorios. El resultado fue un texto deliberadamente abierto, capaz de integrar sensibilidades opuestas, pero también de aplazar conflictos que acabarían emergiendo con fuerza.

Ese diseño permitió construir el Estado autonómico y dotar a las comunidades de instituciones propias y capacidad política real. Sin embargo, dejó sin resolver cuestiones fundamentales sobre la forma territorial del Estado, la delimitación clara de competencias y los mecanismos de integración política entre los distintos niveles de gobierno. Con el paso del tiempo, lo que nació como flexibilidad se ha convertido en una fuente constante de conflicto.

La falta de un modelo territorial explícito ha alimentado tensiones recurrentes entre el Estado central y las comunidades autónomas, judicializando desacuerdos que en otros sistemas se resuelven mediante mecanismos políticos de coordinación. La ausencia de una cámara territorial efectiva y de espacios estables de negociación colectiva refuerza esa dinámica de confrontación institucional.

Cuarenta años después y la obsolescencia del modelo territorial.

Cuatro décadas más tarde de la aprobación de la Constitución, y en un contexto de estabilidad democrática consolidada, resulta razonable plantear la necesidad de introducir mejoras institucionales que clarifiquen el modelo territorial y definan con mayor precisión las entidades que lo integran. No se trata de reabrir el pacto constitucional desde la ruptura, sino de asumir que **la ambigüedad que fue útil en 1978 hoy limita la gobernabilidad.**

En este sentido, el caso Puigdemont no es una anomalía aislada, sino un síntoma de un diseño territorial que evita definirse plenamente. Mientras esa indefinición persista, el conflicto entre poder político, derecho y territorio seguirá reapareciendo bajo distintas formas.

Para romper las barreras estructurales del sistema político que dificultan una gobernabilidad coherente con la realidad territorial actual, resulta necesario introducir cambios institucionales que afecten a los órganos centrales del Estado. En este contexto, el papel del Senado se ha convertido en uno de los elementos más problemáticos del diseño constitucional vigente.

La Constitución define al **Senado** como la cámara de representación territorial, pero sus funciones están claramente **subordinadas al Congreso de los Diputados**. Existe una excepción relevante a esta lógica: el procedimiento previsto en el artículo 155, que permite al Senado, por mayoría absoluta, autorizar medidas destinadas a obligar a una comunidad autónoma al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales cuando su presidente no asume dichas funciones. Fuera de este supuesto, la Cámara Alta carece de un papel sustantivo en la articulación política entre el Estado y las comunidades autónomas.

Más allá de esta función excepcional, el Senado no opera como un órgano legislativo de integración territorial efectiva. Su capacidad de intervención en el proceso legislativo es limitada y no constituye

un espacio estable de participación directa de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado. Como resultado, no cumple una función relevante en la coordinación intergubernamental ni en la gestión política del pluralismo territorial.

Esta situación ha llevado a cuestionar la utilidad institucional del Senado tal y como está configurado actualmente. La duplicación de funciones legislativas no se ha traducido en una mayor corresponsabilidad institucional entre niveles de gobierno, sino en un coste político y económico que no aporta una mejora significativa al funcionamiento del sistema autonómico.

Desde esta perspectiva, **ampliar las funciones del Senado sin modificar su diseño de base no resolvería los problemas existentes** y podría introducir mayores niveles de lentitud e ineficiencia en el proceso legislativo. En este sentido, el Congreso de los Diputados resulta suficiente para el ejercicio de la función legislativa ordinaria.

En consecuencia, se plantean dos opciones principales respecto a la existencia del Senado. La primera sería su supresión y la adopción de un sistema parlamentario unicameral. La segunda consistiría en sustituir el **Senado** por un órgano específicamente orientado a la **representación de las comunidades autónomas**, configurado como un Consejo Estatal integrado por los presidentes autonómicos y por representantes designados por los parlamentos de cada comunidad, mediante mayoría absoluta.

Ambas opciones contribuirían a reducir el coste económico del Parlamento y a dotar al sistema institucional de una mayor coherencia. Asimismo, cualquiera de ellas permitiría sustituir el recurso excepcional al artículo 155 por mecanismos de intervención política basados en la participación directa de las comunidades autónomas, reforzando la integración política entre los distintos niveles de gobierno.

No obstante, una reforma de estas características exigiría necesariamente una modificación constitucional. Algunos analistas políticos, como Sosa Wagner y Mercedes Fuertes, advierten de los riesgos de una reforma constitucional de gran alcance y priorizan la introducción de cambios concretos a través del procedimiento previsto en el artículo 167, siempre que cuenten con un amplio consenso parlamentario. Este énfasis responde a la necesidad de preservar el espíritu de acuerdo con el que fue concebida la Constitución de 1978 y evitar dinámicas de confrontación institucional prolongadas.

Mientras no se dote al sistema autonómico de instituciones capaces de integrar políticamente la diversidad territorial del Estado, el conflicto seguirá desplazándose del terreno político al jurídico, reproduciendo de forma cíclica las tensiones que el diseño constitucional de 1978 optó por posponer.

¿Es posible una reforma federal?

Modelos comparados y opciones realistas para España



Por Rosa M^a Mateu

Si España fuera federal, ¿cómo funcionaría realmente? Modelos comparados y opciones realistas para repensar el Estado

Un sistema pensado para otro tiempo

En artículos anteriores hemos señalado que buena parte de la inestabilidad política actual tiene su origen en la obsolescencia de unas instituciones diseñadas para responder a un momento histórico muy concreto: la España de la Transición. Aquella arquitectura institucional cumplió una función esencial en un contexto delicado, pero hoy muestra claros signos de agotamiento.

Con el paso del tiempo, ese diseño ha dejado de ser una herramienta de adaptación y se ha convertido, en muchos casos, en un factor de bloqueo. La dificultad para garantizar una gobernabilidad parlamentaria eficaz es una de sus consecuencias más visibles y recurrentes.

Territorialidad y Senado: un debate inevitable

La necesidad de reformas institucionales no puede separarse del problema territorial. En este marco, resulta inevitable cuestionar el papel del Senado. Tras analizar su función en episodios clave como la aplicación del artículo 155 de la Constitución, el debate ya no es si debe reformarse, sino si su existencia actual responde a alguna lógica funcional.



Algunas propuestas académicas, como las formuladas por los catedráticos Sosa Wagner y Mercedes Fuertes, apuntan en una dirección clara: sustituir la Cámara Alta por una Conferencia de Presidentes en la que los líderes autonómicos —o representantes designados democráticamente por los parlamentos autonómicos— puedan poner en común sus necesidades y articular soluciones cooperativas.

Reformar, suprimir... o repensar

El problema es que tanto la reforma profunda como la supresión del Senado implican una reforma constitucional compleja y políticamente costosa. A ello se suman los miedos, los intereses cruzados y las resistencias que siguen alimentando la inoperancia del sistema.

Ante este escenario, quizá la pregunta no sea qué institución eliminar, sino cómo avanzar sin paralizar el sistema. Si la madurez democrática no permite grandes saltos, tal vez sea más realista apostar por cambios graduales pero firmes, orientados a mejorar la operatividad institucional.

En este sentido, frente a la propuesta de reducir o suprimir el Senado, cabría una alternativa intermedia: vaciar de contenido sus funciones actuales y repensar un órgano distinto, un espacio estatal de coordinación formado por representantes autonómicos designados democráticamente por los parlamentos de cada comunidad. Este órgano podría actuar como mediador territorial, con capacidad de elevar propuestas resolutivas al Congreso.

Hacia qué modelo territorial estamos avanzando

Esta iniciativa no solo permitiría desprenderse de una institución percibida como ineficaz y reducir costes al erario público. También abriría la puerta a una evolución del modelo territorial hacia una forma de federalismo funcional, basada en una mayor corresponsabilidad fiscal y en el reconocimiento progresivo de las especificidades culturales y políticas de cada comunidad.



Sala parlamentaria.

Aquí surge una pregunta clave —que a menudo se evita—: ¿de qué federalismo estamos hablando realmente: de un federalismo cooperativo, asimétrico, o basado en soberanías compartidas? Responder a esta cuestión es imprescindible para evitar equívocos y debates estériles.

Déficit de representación y proximidad democrática

Las carencias del sistema territorial se agravan si se tiene en cuenta otro elemento estructural: el desequilibrio en el reparto de escaños derivado de la ley electoral, el umbral mínimo y la aplicación de la fórmula D'Hondt, que tiende a sobrerrepresentar a los partidos mayoritarios.

El resultado es una distancia creciente entre la voluntad expresada en las urnas y su traducción parlamentaria. En este contexto, que sean los propios parlamentos autonómicos quienes designen representantes para un órgano estatal de mediación territorial podría contribuir a acercar la política

a la ciudadanía, reforzando la percepción de que las decisiones territoriales no se toman en espacios lejanos e inaccesibles.

El federalismo comparado: no hay un único modelo

El federalismo no es una fórmula cerrada. La experiencia comparada demuestra que los sistemas federales más estables responden a contextos históricos, sociales y económicos muy distintos.

Algunos estados, como Estados Unidos o Canadá, adoptaron el federalismo tras un proceso de unión entre entidades previamente soberanas. Otros, como Alemania, lo hicieron para evitar la concentración del poder en un solo centro político. Y existen también países que han desarrollado modelos federales o cuasi federales para dar encaje institucional a sociedades profundamente diversas, como Bélgica. España comparte rasgos con este último grupo.

Federalismo cooperativo y multinivel: la aportación de Watts

En este punto, las aportaciones de Ronald L. Watts resultan especialmente útiles. Frente a los modelos de federalismo dual —basados en una división rígida de competencias sin interacción entre niveles de gobierno—, Watts defiende un federalismo cooperativo, en el que la colaboración intergubernamental es un elemento central del funcionamiento democrático.

En este enfoque, la existencia de autogobiernos territoriales no excluye, sino que exige, mecanismos de gobierno compartido para gestionar los asuntos comunes. Esta cooperación favorece una mayor estabilidad política y una mejor integración de comunidades culturales diversas, reduciendo el riesgo de conflicto.

Los estudios comparados coinciden, además, en que no existe una arquitectura institucional única válida para todos los sistemas federales. Lo determinante no es copiar modelos, sino diseñar instituciones adaptadas a las necesidades y características específicas de cada sociedad.

Asimetrías, poder fiscal y cohesión

La experiencia federal muestra también que los procesos constituyentes no avanzan a la misma velocidad en todos los territorios. Las diferencias económicas y culturales generan asimetrías que influyen tanto en la distribución de competencias como en la relación entre las unidades federadas y las instituciones comunes.

Por ello, la distribución del poder fiscal es un elemento clave. No solo condiciona la capacidad real de autogobierno, sino que constituye una de las principales fuentes de tensión en cualquier sistema federal. Precisamente por eso, las federaciones más estables incorporan instituciones compartidas que protegen a las comunidades constituyentes y canalizan los conflictos dentro del marco político, evitando su deriva cultural o identitaria.

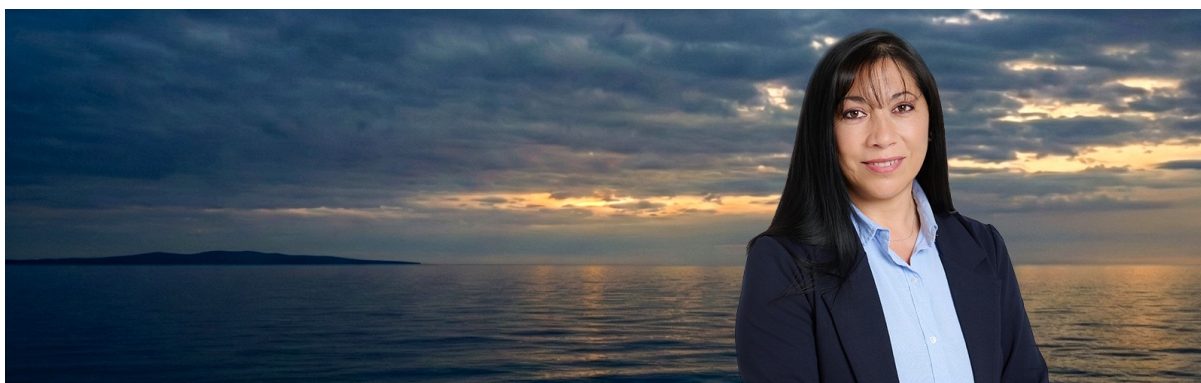
A modo de conclusión, cabría añadir que España no carece de diagnósticos ni de propuestas. Lo que falta es voluntad política para abordar el debate territorial sin apriorismos ni tabúes institucionales. El federalismo no es una solución mágica, pero sí un marco flexible que permite articular diversidad, cooperación y estabilidad si se diseña con realismo.

La pregunta ya no es si el modelo actual está agotado. La pregunta es qué tipo de federalismo está dispuesta a discutir la sociedad española y qué instituciones están dispuestas a repensar para hacerlo posible.

Abrir ese debate, con honestidad y sin miedo a comparar experiencias, es hoy una necesidad democrática.

Del conflicto a la negociación: escenarios de futuro para Cataluña y el Estado

Límites, incentivos y márgenes reales de acción dentro del marco institucional español.



Por Rosa M^a Mateu

Cataluña sigue siendo el epicentro del debate territorial en España. Pero lejos de soluciones inmediatas, el verdadero desafío es pensar estratégicamente a cerca de esta relación. ¿cómo evolucionará la conexión entre Cataluña y el Estado en los próximos años?

Este análisis plantea cuatro escenarios realistas para la evolución de la relación entre Cataluña y el conjunto del sistema territorial, combinando distintos grados de negociación política, reforma institucional y desarrollo federal. El objetivo no es anticipar un desenlace único, sino abrir un debate informado y riguroso sobre las opciones disponibles y sus consecuencias.

El **primer escenario es el de la tensión perpetua**, en el que las relaciones continúan dominadas por el enfrentamiento legislativo y la judicialización del conflicto político. En este marco, el bloqueo institucional se convierte en una constante, la cooperación entre administraciones se debilita y la desafección ciudadana aumenta progresivamente. Se trata de un escenario que no ofrece salidas estructurales y que ilustra, sobre todo, aquello que convendría evitar: la ausencia de diálogo político y la rigidez de un diseño institucional incapaz de absorber el conflicto.

Un segundo escenario apunta hacia una reforma gradual basada en un **federalismo cooperativo**. Esta vía apuesta por cambios progresivos orientados a mejorar la coordinación y la confianza entre niveles de gobierno, reforzando espacios como la Conferencia de Presidentes con capacidad real de

mediación, ampliando márgenes de autonomía fiscal y creando mecanismos estables de evaluación y gobernanza compartida. Este enfoque permitiría reducir tensiones políticas, fomentar una mayor participación ciudadana y preservar la cohesión del sistema. La experiencia comparada de países como Alemania, Suiza o Canadá muestra que la negociación sostenida y la adaptación incremental de las instituciones pueden consolidar modelos federales estables sin recurrir a rupturas abruptas.



Encuentro institucional entre representantes del Estado y de Cataluña.

El tercer escenario contempla un **federalismo asimétrico avanzado**, en el que Cataluña asumiría mayores competencias y un nivel más amplio de autonomía fiscal. Esta opción tiene la ventaja de reconocer su singularidad política y cultural, reduciendo la presión conflictiva y ofreciendo una salida institucional diferenciada. Sin embargo, también entraña riesgos: sin mecanismos claros de compensación y solidaridad, podría generar agravios comparativos en otras comunidades y tensionar el equilibrio del conjunto del sistema.

El cuarto escenario es el de una **negociación integral** orientada a un pacto territorial explícito. Este enfoque implicaría definir de forma clara un modelo federal robusto, garantizar derechos culturales y lingüísticos, y establecer una coordinación intergubernamental efectiva y estable. De alcanzarse, este acuerdo permitiría una mayor cohesión política a largo plazo, reduciría la incertidumbre institucional y reforzaría la legitimidad democrática del sistema territorial.

En términos estratégicos, el futuro de Cataluña no depende de la imposición ni de la excepcionalidad permanente, sino de la capacidad para articular negociación política y reforma institucional sostenida. Cada uno de estos escenarios presenta oportunidades y riesgos, pero todos coinciden en un punto central: sin instituciones capaces de canalizar el pluralismo territorial, el conflicto tiende a reaparecer bajo nuevas formas.

La cuestión de fondo no es únicamente qué quiere Cataluña, sino cómo el conjunto del sistema puede diseñar un marco institucional que haga posible la cooperación efectiva, una representación territorial justa y una estabilidad política duradera acorde con la realidad territorial, económica y cultural del país

© Rosa M^a Mateu Armenteros, 2026.
Todos los derechos reservados.

Se permite la cita con fines académicos y periodísticos, indicando la autoría y la fuente.