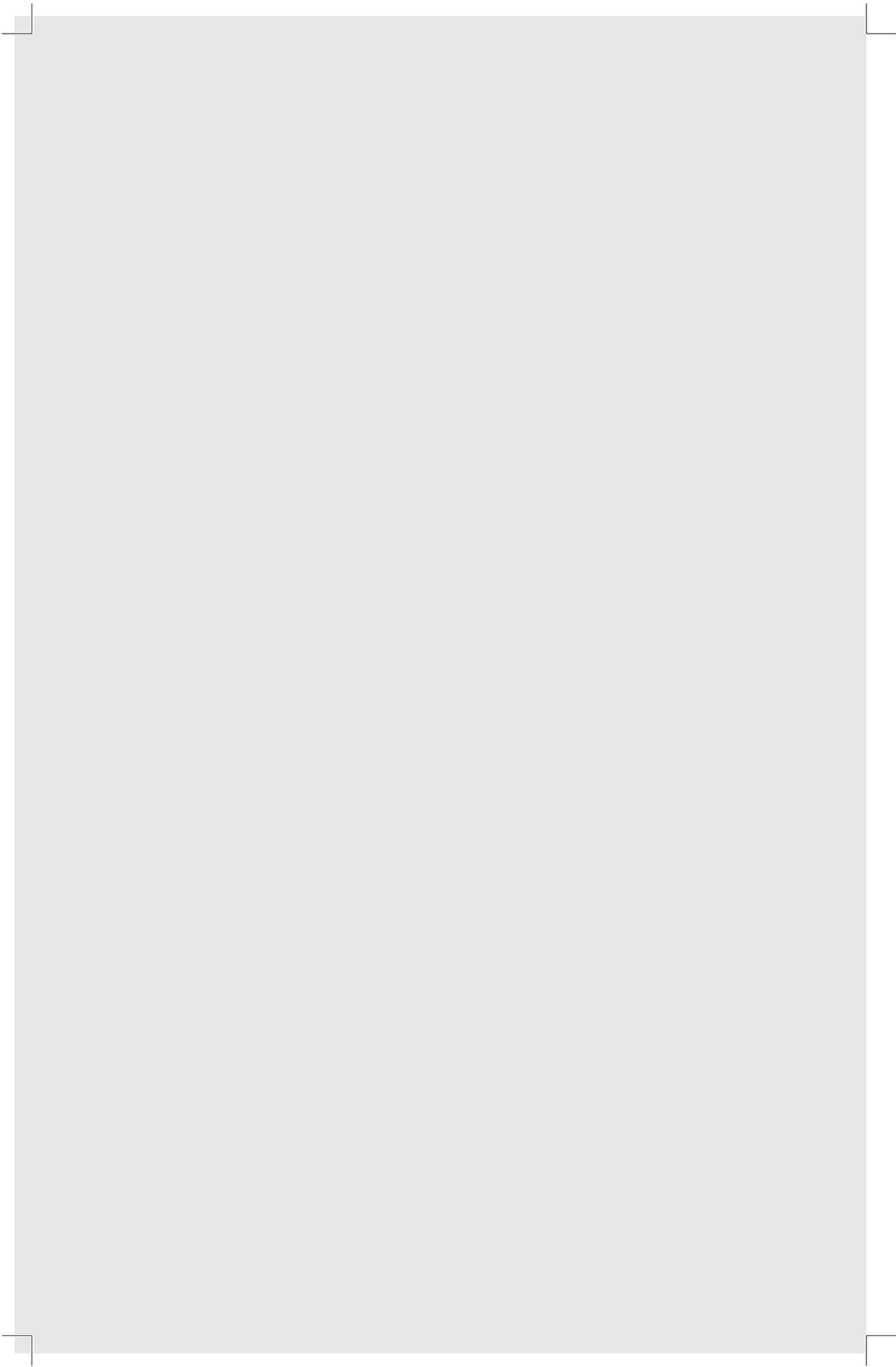


# EL ARREGLO CONSTITUCIONAL DEL QUE NO SE HABLA

Francisco Caamaño

## SUMARIO

- I. Una ensoñación introductoria. Silencios e indefiniciones constitucionales.
- II. Federalistas sin federación.
  1. Generaliza que algo queda.
  2. Blanco o negro, lo importante es que cace ratones.
  3. El patriotismo constitucional y otros sucedáneos.
- III. Lo que no tiene y necesita la Constitución de 1978.
  1. Federalistas y confederales.
- IV. ¿Cómo reconocer la igualdad de los distintos?



## I. UNA ENSOÑACIÓN INTRODUCTORIA.

### SILENCIOS E INDEFINICIONES CONSTITUCIONALES

Supongamos que el art. 168 CE no existe o que ha sido modificado. Supongamos, asimismo, que concurre una circunstancia a día de hoy difícil de imaginar: que representantes de fuerzas políticas distintas acuerdan abrir, con voluntad cierta, un diálogo acerca de la Constitución española de 1978 y su reforma. Es mucho suponer, pero sólo en un horizonte como el descrito pueden cobrar cierta utilidad algunas de las reflexiones contenidas en este trabajo.

En él, me propongo exponer los argumentos por los que, a mi juicio, España debe dotarse de una constitución federal y rebatir la posición de quienes, para negar la conveniencia de ese cambio, sostienen que, de facto, ya la tiene, sin que, por tanto, se requiera modificar los límites que, en su precisa imprecisión, configuran el llamado estado de las autonomías, cuya imagen maestra y acabado terminal tendría cobijo en algunos de los fundamentos/recordatorio de la STC 31/2010 (Estatuto de Cataluña).

Toda constitución aspira a ser la ordenación jurídica de un proyecto político de convivencia. En los procesos constituyentes tan importante es lo que se expresa por escrito como aquello que se silencia: lo que se incluye, como lo que se excluye. Una y otras decisiones son condición para alcanzar el acuerdo final. Con el permiso de L. Wittgenstein (1921), podríamos decir que la constitución también es una forma de delimitación entre lo decible y lo indecible.

La clásica distinción de J. Bryce (1905), entre constituciones escritas y no escritas peca de ingenua. En toda constitución hay ausencias deliberadas y acuerdos tácitos que impresos no sobrevivirían un solo día. La «libertad negativa», los pactos de silencio desempeñan un papel destacado en la formación de consensos básicos. Cuando la necesidad de constitución, es decir, el interés por articular

un nuevo marco de convivencia democrática, es el objetivo común y prioritario de todos los actores, el abandono deliberado y sutil de un particular asunto es una forma inteligente de superar los desencuentros. Se acuerda no acordar y, ese silencio que se convierte en aplazamiento y ausencia provocada de pronunciamiento expreso («*constitucional abeyances*», M. Foley, 1989), también es parte de la decisión constituyente. S. Holmes (1988), que ha estudiado este efecto en relación con la constitución de los Estados Unidos de América, alcanza la siguiente conclusión: «Absteniéndose de hablar sobre una cuestión sensible podemos conseguir formas de cooperación y asociación que de otro modo serían inalcanzables (...) La libertad negativa “privatiza” ciertas cuestiones, suprimiéndolas de la lista de los problemas que deben resolverse políticamente».

A nadie se le oculta que cuando el proceso constituyente comprende comunidades de base territorial con una población que participa mayoritariamente de una identidad colectiva propia y diferenciada, una de esas cuestiones (acaso, la cuestión por excelencia) es la relativa a cómo articular la igualdad común, presupuesto de todo estado, gestionando la diferencia (*e pluribus unum*).

Es cierto que el proceso histórico de construcción del estado democrático y de derecho ha allanado en muchos casos esa complejidad inicial. En términos evolutivos es una falacia sostener que la nación precede al estado. Más bien ha sido el largo proceso de construcción del estado (la delimitación de fronteras, la formación de un ejército, la ordenación del territorio, la creación de una hacienda pública, la unificación de mercados y la supresión de barreras arancelarias internas, el establecimiento de una moneda...) y la progresiva incorporación de símbolos (el himno, la bandera, los mitos...) y tareas al espacio público (la educación, en tanto que formación en valores compartidos, el reconocimiento de derechos de ciudadanía, la existencia de una representación política común...) los que han generado un sentimiento de adhesión al proyecto compartido. La nación se forja en la medida en que lo hace el estado «como refuerzo comunitario de la ciudadanía individual, legitimador del esfuerzo jurídico, fiscal y bélico exigido a las poblaciones (...) De este modo, el proceso de articulación del Estado liberal se dobla con el proceso de construcción nacional: no es la Nación la que segrega un Estado propio, sino el Estado el que conforma su Nación» (R. Máiz, 2016).

Ahora bien, en ese lento y dispar proceso hubo estados con una capacidad nacionalizadora mayor que la de otros, bien por la eficacia transformadora de sus políticas públicas (Francia sería el principal ejemplo), bien porque habilitaron fórmulas constitucionales que, acomodando en origen la diferencia, habilitaron sinergias en favor del proyecto común, como es el caso de las grandes federacio-

nes territoriales (EEUU, Brasil, Argentina, Australia...). Junto a ellos, hubo otros, muchos menos, en los que ese proceso de conformación fue, por distintas causas, débil e incompleto (Reino Unido, Bélgica, Canadá, España), hasta el punto de que, con el paso del tiempo, la condición democrática de tales estados se ha hecho depender del obligado reconocimiento interno de una pluralidad indentitaria territorialmente asentada.<sup>1</sup>

Esa vinculación democracia/reconocimiento, que implica una aceptación condicionada de lo común y, en consecuencia, un delicado sistema de lealtades políticas superpuestas, conduce a escenarios institucionales muy inestables, pues el apuntado proceso de reducción de la complejidad no llegó a producirse y, en su lugar, aparece un estado-nación, que lo es en su dimensión externa, pero que, en su interior, ha asumido que la cuestión nacional ya nunca será homogéneamente resuelta. En tales casos, la elección de los arreglos constitucionales necesarios para articular esa compleja coexistencia de sentimientos nacionales dentro de un mismo estado, se convierte en un campo de experimentación permanente que aconseja soluciones flexibles y jurídicamente abiertas.

En dos trabajos de principios de siglo, J. Erk (2000) y A. Gagnon (2001), han examinado, desde la óptica de la ciencia política comparada, los pactos constitucionales implícitos (*convention of non-exposure*) subrayando la importancia de su utilización en Canadá, España y Bélgica. En su opinión, en aquellos estados en los que conviven identidades nacionales diversas, la obsesiva codificación constitucional de las relaciones políticas entre los distintos niveles de gobierno es un serio factor de riesgo, mientras que, por el contrario, las ausencias constitucionales son un elemento que trabaja en favor del buen funcionamiento del estado, siempre que la confianza entre las partes esté asegurada (lealtad federal).

Coincido con la anterior afirmación, pero quisiera introducir una matización en su análisis y, después, profundizar en el presupuesto (lealtad) que la sustenta. Los silencios constitucionales no producen las mismas consecuencias que las imprecisiones o las ambigüedades. Para romper el silencio se requiere de nuevos consensos que reediten el pacto fundacional (reforma de la constitución o costumbres constitucionales asentadas capaces de cubrir apromblemáticamente la

---

<sup>1</sup> España es fiel reflejo de esa afirmación. En los dos únicos períodos democráticos de su historia la llegada de la democracia vino acompañada del necesario acomodo de los sentimientos nacionales internos. Así ocurrió con la Constitución de 1931, precedida por el Pacto de San Sebastián entre republicanos y nacionalistas vascos, catalanes y gallegos; y así aconteció en los prolegómenos de la Constitución de 1978 en la que los ciudadanos se unieron bajo un mismo y significativo lema: «libertad, amnistía y estatuto de autonomía».

laguna normativa). Para concretar lo indefinido o precisar lo ambiguo basta, sin embargo, con la voluntad de la mayoría. Los silencios reclaman la intervención del poder constituyente, las ambigüedades las resuelven los poderes constituidos. En conclusión: las constituciones con «ausencias» reclaman procedimientos razonablemente accesibles de reforma constitucional (ni cláusulas de intangibilidad, ni fórmulas especialmente agravadas). No es caso de la nuestra.

Las ventajas de una constitución abierta, flexible, tolerante con la modulación permanente de los distintos niveles de gobierno sólo son ciertas si, al tiempo, esa constitución es absolutamente intolerante con su opuesto estructural: la secesión. Es posible un estado democrático con asimetría nacional. Pero una constitución que reconozca el derecho a la secesión de una parte de su territorio difícilmente será la constitución de «un» estado. La garantía constitucional de lealtad al proyecto común es una condición ontológica, un requisito sine qua non que, en ningún caso, debe ser silenciado. Los encuentros y los desencuentros siempre han de ser negociados y pactados. Por tanto, podrá acordarse la decisión o podrán pactarse los procedimientos para decidir, pero quien quebranta esa lealtad esencial, se sitúa fuera del marco democráticamente habilitado. El dilema acerca de qué es primero la democracia o ley, es un ejercicio poco convincente de ilusionismo político. El voto sólo se traduce en voluntad democrática si su manifestación se sujeta a reglas jurídicas (delimitación del cuerpo electoral, condiciones de validez del voto, determinación de procedimientos y de autoridades control...). Se pueden poner urnas, pero, sin reglas, nunca habrá una votación democrática.

Del mismo modo, resulta del todo inconsistente trasladar al derecho constitucional, la antropocéntrica afirmación de que la identidad es de las personas y no de los territorios. Además de privar de sentido al estado y de vaciar de un plumazo el principal contenido de la geografía social, tan socorrida como falaz aseveración (habitualmente utilizada por nacionalistas que niegan a otros nacionalistas), desconoce —como ya he escrito en otro lugar— que la política tiene una intrínseca dimensión territorial, pues su pretensión es administrar el poder público y éste es, sobre todo, «un esfuerzo permanente de delimitación, de apropiación y configuración de un espacio en el que construir identidad» (F. Caamaño, 2018).<sup>2</sup> En las conocidas palabras de Sewell (2006), la nación moderna es «la producción de un territorio homogéneo y vacío».

---

<sup>2</sup> Con mayor rotundidad, C. Schmitt, 1952; p. 74 afirmaba que «todo ordenamiento fundamental es un ordenamiento espacial».

Por tanto, ni lo uno, ni lo otro. En ambos casos se acude a una retórica efectista para negar, desde perspectivas opuestas, la realidad de un mismo problema: cómo articular y gestionar lo que C. Geertz (1973), denominó los «apegos primordiales» que, a menudo, comportan una incompatibilidad entre comunidad y ciudadanía. En las sociedades divididas caben tres alternativas básicas: la secesión, con el drama humano que ello implica; la imposición de un grupo sobre los demás, lo que resulta profundamente antiliberal; y, por último, neutralizar constitucionalmente el problema acomodándolo dentro de los límites de un solo estado, para lo que resulta imprescindible «una política civil de compromiso primordial», un pacto social de reconocimiento mutuo e instituciones políticas capaces de estabilizarlo y hacerlo perdurable en el tiempo.

Como ha escrito A. Lijphart (1977), «en un sistema político que tenga segmentos de población claramente separados y potencialmente hostiles, se considera que casi todas las decisiones entrañan altos intereses y que el régimen mayoritario estricto causa una tensión a la unidad y a la paz del sistema», por lo que, «para asegurar su propia autoridad en otras cuestiones, la mayoría nacional debe amordazarse a sí misma, ante la incertidumbre que pudiera provocar la animosidad sectaria». En eso consiste el federalismo como cultura política: en un ejercicio democrático de autocontención, especialmente indicado, cuando por razones históricas, un estado necesita organizar constitucionalmente asimetrías nacionales internas con el fin de disminuir tensiones y consolidar la convivencia asegurando su continuidad.<sup>3</sup>

Ahora bien, para exigir contención a la mayoría, las minorías deben renunciar a la unilateralidad. Superar la división es, ciertamente, un fuerte incentivo para constituir una estructura democrática común, por eso, como ha escrito D. Rustow (1970) «el acuerdo constitucional original debe ser una operación de autosalvamento». No es posible imponer autocráticamente la Constitución. Ni por la mayoría, porque la seguridad de las minorías es un factor de beneficio común, al disipar temores y desencuentros; ni por las minorías poniendo límites a su compromiso colaborativo mediante cláusulas preventivas

---

<sup>3</sup> En su citado trabajo sobre los Estados Unidos de América, S. Holmes, 1988, sostiene que «Solo una Constitución que impuso estrictas limitaciones al poder de la mayoría pudo favorecer la seguridad de la minoría, induciendo así a que una minoría sureña aceptara las decisiones de una mayoría nortea. Paradójicamente el federalismo fue la cláusula estructural más esencial para obtener la cooperación nacional ante las divisiones primordiales, op. supra cit. p. 162. El federalismo moderno —escribe J. Woerhling (1999) «consiste en instrumentalizar los límites formales a la voluntad de la mayoría nacional en tanto que único fundamento legítimo para legislar».

que reconozcan la secesión, ya que ello comportaría la constitucionalización de la desconfianza.<sup>4</sup>

Aclarado mi punto de partida, cumple recordar que el constituyente español de 1978 acometió el diseño territorial de la España democrática mediante un encadenamiento de ausencias y ambigüedades.<sup>5</sup> Las lógicas incapacidades de encuentro habidas en el momento constituyente, lejos de vertebrarse sobre pactos de silencio, se canalizaron mediante procedimientos y cláusulas constitucionales de contenido incierto (acceso a la autonomía, diferencia, entre nacionalidades y regiones, principio dispositivo...), combinadas con reconocimientos específicos (los llamados hechos diferenciales) que, en términos políticos, eran las compensaciones necesarias para que la constitución contase con un apoyo amplio y plural. Se trataba de cerrar el presente aplazando la determinación de tan ambiguos contenidos, que serían transitados en el futuro sin necesidad de renovar el consenso constitucional, lo que suponía que las «ausencias» siempre serían «ambigüedades» y nunca silencios. Esto hizo que se encomendase a las mayorías políticas de cada momento la tarea aplazada por el constituyente, convirtiéndose en «constructoras preferentes» de la constitución territorial o, si se prefiere, en poderes constituidos funcionalmente constituyentes.

A menudo se sostiene que, jurídicamente, el estado autonómico es, en último término, una creación de la jurisprudencia constitucional. No puede desconocerse, sin embargo, que el Tribunal Constitucional resuelve conflictos jurídicos preexistentes y que, por tanto, su papel de interprete último no descarta su condición de intérprete secundario. Es la opción inicial del legislador y, por tanto, el compendio de sus preferencias interpretativas, la que orienta y enmarca la resolución judicial del ulterior conflicto. El legislador pudo haber sacado partido a la diferencia constitucional entre nacionalidades y regiones, pero no lo hizo. Pudo interpretar la expresión «bases» del art. 149.1 CE asemejándola a la que figura en el art. 82 CE, pero, en su lugar, hizo otra cosa. Y, como esas, podríamos enumerar otras muchas decisiones relevantes. De todas sus opciones los legisladores (estatal y autonómicos) eligieron aquellas que estimaron más convenientes a sus respectivos intereses y, ciertamente, no pocas fueron objeto de controversia jurídica ante el Tribunal Constitucional.

---

<sup>4</sup> En similar sentido, vid. C. Sunstein, 2001. Una interesante argumentación en contra pueda verse en B. Aláez Corral (2015).

<sup>5</sup> En ese sentido y por referencia a la Constitución de 1978, es ya clásica la afortunada expresión de P. Cruz Villalón (1981): «desconstitucionalización de la forma de estado». En relación con Canadá también puede verse el estudio de D. Guènette (2015), en el que se insiste sobre la idea de constitución inacabada.

Ahora bien, el planteamiento de tales conflictos, el inicial posicionamiento de las partes y las reglas procesales que resultaban de aplicación limitaban la capacidad resolutoria de un Tribunal cuya creatividad jurídica venía predeterminada, además, por las connotaciones del caso. El Tribunal Constitucional no creó el estado de las autonomías. Se limitó a recrearlo a través de sus conflictos.

Fueron las mayorías de gobierno (entendidas en sentido amplio y, por tanto, con inclusión de los llamados Pactos autonómicos) las que fueron interpretando las ausencias e indefiniciones constitucionales a su imagen y semejanza (LOAPA), bajo la atenta mirada de un primer Tribunal Constitucional preocupado por conservar el espíritu del 78 pero que, con el tiempo y una vez generalizado el modelo autonómico, fue languideciendo en la firmeza inicial de su tarea: frenar la natural tendencia hacia la homogeneidad.<sup>6</sup>

Con sus muchas aritmias, al final del camino, España habría experimentado un profundo proceso de descentralización política que, entre nosotros, E. Aja (2003) ha descrito con detalle. Ahora bien, descentralización política y federalismo no son lo mismo, aunque algunos se empeñen en sostener lo contrario.<sup>7</sup> Lo primero es un proceso de distribución del poder político sobre el territorio; lo segundo, es una cultura de la convivencia política simbólicamente forjada en torno a un pacto fundacional (*foedus*) de lealtades recíprocas (M. Burgess, 2006) suscrito por quienes, considerándose distintos, y representando mayorías diversas, deciden confluír en libertad y articular un sistema descentralizado de ordenación territorial del poder para convivir como ciudadanos de un mismo estado.

Ahora bien, ¿puede silenciarse ese pacto esencial? ¿Puede el constituyente decir no decidir, aplazando su decisión sobre la organización territorial del poder?

## II. FEDERALISTAS SIN FEDERACIÓN

A diferencia de lo que acontece en otras latitudes, proliferan en España intelectuales que se dicen federalistas y que al tiempo niegan la necesidad de que exista una federación. No se asombren. Es una de las muchas peculiaridades patrias surgidas en torno a este tema, como en su día lo fue el denominado «federalismo

<sup>6</sup> La nueva doctrina del Tribunal sobre la aplicación de la cláusula de prevalencia es muestra puntual de ello. Vid, las SSTC 102 y 204 del año 2016.

<sup>7</sup> En palabras de A. López Basaguren (2016): El problema fundamental del sistema autonómico no reside en su carácter abierto y a la carta, sino en la intención que subyace a su regulación: el rechazo al modelo federal y las consecuencias vinculadas a ese rechazo».

orgánico»<sup>8</sup> —padre del actual autonomismo— o, en la década de los noventa del pasado siglo, «el federalismo asimétrico»<sup>9</sup> (un concepto puramente residual que, por entonces, se convirtió en el centro de todas las atenciones). Fenómeno en absoluto causal y merecedor, por si solo, de un análisis independiente.

En abierto contraste con la intelectualidad dominante en las constituyentes de 1931, que expresamente negaba la condición federal del llamado estado integral —Azaña, Jiménez de Asúa, Santos Román y Ortega y Gasset, entre otros— vid. D. Guerra Sesma (2016)—, sostienen estos autores que la España nacida tras la Constitución de 1978 es, por la vía de los hechos, un estado federal, aunque los españoles no lo sepan. A partir de esa premisa, que más abajo detallo, consideran que carece de sentido reformar la Constitución con el propósito de pretender alcanzar lo que, en cierto modo, ya se ha conseguido y que, por tanto, el discurso federal no deja de ser un ejercicio de formalismo político tan retórico como inútil, que nada soluciona y todo lo complica.

En su opinión, para solventar las disfunciones federales del modelo territorial de 1978, bastaría con modificar el Senado, clarificar algunos títulos competenciales y crear —que no falten—, órganos y mecanismos de cooperación institucional entre los poderes centrales del Estado y las CCAA, sin que les importen los muchos problemas jurídicos y políticos que estos entrañan allí donde existen de forma imperativa, o que donde no hay voluntad política de cooperar, de nada sirve formalizar canales para el entendimiento.

En todo caso, con estos arreglos constitucionales básicos, que abundarían en la inacabada dimensión federal de la España de las autonomías, sería más que suficiente para convertir la España autonómica en una España federal. Obviamente, esa reforma solo deberá emprenderse cuando exista una mayoría de españoles capaz de imponerse a las pretensiones nacionalistas (quienes la promueven nunca se consideran tales),<sup>10</sup> pues no se trata tanto de disponer límites para la mayoría, cuanto de sujetar definitivamente a las minorías («cerrar» el estado autonómico).

<sup>8</sup> Promovido en su dimensión jurídica por Giner de los Ríos sobre los postulados del organicismo liberal krausista y defendido entre otros por Salmerón y Chao, entre otros. Sobre este federalismo no pactista, vid. G. Trujillo (1967) y, más recientemente, J. Cagiao y Conde (2014).

<sup>9</sup> Este concepto, como es conocido, es utilizado por primera vez en un artículo publicado por C. D. Tarlton, 1965 en relación con un análisis comparativo que nada tiene que ver con las asimetrías constitucionales del estado de las autonomías.

<sup>10</sup> Para ellos, como diría M. Billing (1999) «los nacionalistas siempre son otros». Probablemente, por su crítico e inacabado existir es tan profundo y difícil de destilar entre nosotros el impacto del nacionalismo en los llamados partidos «constitucionalistas» en contraposición a los «independen-

Los argumentos de este extendido parecer son jurídicamente solventes y, de hecho, he de confesar que durante un tiempo yo mismo llegué a barajar esa alternativa (F. Caamaño, 2008). Sin analizar ahora todos y cada uno de ellos, selecciono aquí los tres que estimo más persuasivos e invocados.

1. *Generaliza que algo queda*

El primero podría sintetizarse en la siguiente afirmación: hay tantos federalismos como estados federales. Mediante la conveniente readaptación de tan contundente frase se quiere hacer saber que todo proceso de descentralización política y no meramente administrativa es, en cierto modo, una expresión de federalismo. Esa sería la razón por la que países tan distintos como Alemania, Estados Unidos, Brasil, Austria, Argentina, la India o Australia cuentan con una forma de gobierno federal, de modo que no resulta irrazonable sostener la falta de un prototipo o modelo de organización federal que pueda ser utilizada como canon de referencia. Siendo ello así, el federalismo no sería más que la reunión más o menos coherente de un conjunto variopinto de técnicas institucionales orientadas a organizar la descentralización territorial del poder del estado. Las causas que animan ese proceso son indiferentes al programa jurídico-constitucional: el espíritu de la federación, el corazón que la mueve, es contemplado como un aspecto ajeno o muy secundario. La descentralización política sería un asunto meramente técnico, de reparto del poder mediante equilibrios institucionales y la distribución de competencias entre diversos niveles de gobierno, por lo que deviene innecesario preguntarse acerca de su alma. La consciencia federal sería una cuestión constitucionalmente irrelevante y, por tal razón, es algo de lo que se puede prescindir o presumir y silenciarse. En suma, con la introducción de puntuales mejoras técnicas el estado autonómico sería un estado «cuasifederal», incluso, en algunos ámbitos materiales, con mayores niveles de descentralización política que la reconocida en estados federales. No es necesario que la Constitución incorpore la palabra federal, ni que identifique a los sujetos que se federan. Si el grado de descentralización política de las CCAA es asimilable al de los estados miembros de una federación, España, con independencia del *nomen*, es un estado de tipo federal.<sup>11</sup>

---

tistas». En cualquier caso, en unos y otros la variable nacional es un factor muy determinante de sus posicionamientos políticos.

<sup>11</sup> En este sentido, señala S. Muñoz Machado (2016) que «A partir de que empezó a aplicarse el Título VIII de la Constitución, han sido continuas las comparaciones, entre el modelo diseñado en nuestra Carta Magna y los federalismos —sobre todo los centroeuropeos— ...El hecho de que también

Me temo, sin embargo, que un estado federal sin alma federal no es un estado cuasifederal, sino un cuasimodo, una deformación entre lo que se dice ser y lo que no se es. El estado de las autonomías es una creación genuinamente española que tomó carta de naturaleza con la constitución de 1931 —y luego se retomó en 1978— con el propósito, en ambos casos, de obviar la solución federal y resolver un doble problema político: por un lado, la incapacidad del nacionalismo mayoritario de reconocer su impotencia histórica a la hora de implantar con éxito un proceso de homogeneización cultural en todo el territorio; y, por otro, la necesidad de habilitar un recurso técnico para lograr una salida democrática mediante la que acomodar las resistentes reivindicaciones de ciertas minorías nacionales. Sin el reconocimiento de esa diversidad no habría una España democrática. Esa es la verdad que atestigua nuestra historia. La Constitución de 1978, como en su día la de 1931, es tan anticoncentralista como antifederal (F. Caamaño, 2016). España no es, ni se parece a un estado federal, aunque tenga una organización política territorialmente descentralizada. Su espíritu constitucional es otro bien distinto. Y el espíritu importa.

Con la claridad del pensador de fondo, M. Caminal (2002; p. 153) escribió: «El federalismo y el nacionalismo pueden ser compatibles si y solo si el federalismo se somete al nacionalismo. Cuando el nacionalismo se somete al federalismo aquel empieza a desaparecer. Cuando el federalismo se somete al nacionalismo, o a los nacionalismos, se transforma en otra cosa: es una técnica jurídica y política de organización territorial del estado nacional. Se diluye como ideología territorial alternativa al nacionalismo».

Esta última opción, muy presente en España, es la que explica la extraña presencia de federalistas sin federación. Aseverar que hay tantos federalismos como estados federales, expresión sincopada en la que se licúan todas las diferencias, es tan cierto o tan falso como sostener que hay tantas democracias como estados democráticos, o tantas formulaciones del parlamentarismo como estados con parlamento. Siempre se puede profundizar en las diferencias o, por el contrario, resaltar lo parecido y poner en valor lo que es común. Es una simple cuestión de perspectiva metodológica y, como todos sabemos, el método condiciona el objeto investigado.

---

en esta ocasión histórica (...) se haya evitado la utilización del término «federal» no ha sido óbice para que haya una corriente de opinión muy extendida que considera que el nuestro es, prescindiendo de la práctica de llamarlo de otra manera, un estado federal». El autor, sin embargo, no comparte esa asimilación y señala que «Es equivocada desde todo punto de vista la consideración de la regulación del sistema de autonomías territoriales como un subproducto del federalismo, como un Estado federal debilitado o incompleto».

De hecho, en todos los estados federales anteriormente invocados pueden encontrarse una serie de elementos de definición constitucional que, sin embargo, no aparecen en otros estados políticamente descentralizados, como el Reino Unido o España. Y esos fundamentos constitucionales comunes, que reflejan la impronta federal de tales estados, poco o nada tienen que ver con su modelo de representación política, ni con los instrumentos de cooperación constitucionalmente establecidos ni, tampoco, con el nivel de autogobierno de las entidades de base territorial que los integran. Son otros los elementos que definen el ser federal; precisamente aquellos de los que nunca hablan los federalistas sin federación.

2. *Blanco o negro, lo importante es que cace ratones*

La segunda línea argumental descansa en la realización de comparaciones y coitejos más o menos formalizados y siempre selectivos (*cherry picking*), entre el nivel de descentralización de algunos estados federales y el estado de las autonomías. Con ello pretenden poner de relieve que los resultados de uno y otro modelo de organización territorial son, en esencia, semejantes, entre otras razones porque los estados federales han evolucionado hacia a un progresivo reforzamiento de los poderes de la federación. Por tanto, para determinar el grado de descentralización política de un estado es irrelevante que se haya producido mediante un movimiento político de abajo a arriba (federalismo) o de arriba a abajo (autonomismo).

Sin entrar ahora en la trampa de los análisis de benchmarking institucional, el anterior razonamiento adolece, cuando menos, de dos debilidades. La más notoria consiste en equiparar política y constitucionalmente el proceso de «definir el centro» (de dotar de existencia y fundamento al estado federal) con la de «definir la periferia» (delimitar ámbitos infraestatales de autogobierno). Dos realidades que, como veremos, poco o nada tienen que ver entre sí. De hecho, es imposible, jurídicamente, un federalismo tácito y, sin embargo, (como bien sabemos) puede haber un autonomismo constitucionalmente ausente.

La segunda debilidad consiste en fijar un criterio estático que desprecia los significativos aportes de la experiencia federal, enterrándola bajo la tiranía de los números. A los federalistas sin federación no les interesa la pregunta «¿dónde estábamos y dónde estamos?» Rehusan el razonamiento evolutivo porque, desde su perspectiva, la unidad es un apriori, un conocimiento independiente de la experiencia, como en Kant el tiempo o el espacio. El dios de la constitución inviste al estado de su unidad y ésta modula las condiciones trascendentales de la experiencia. La indivisibilidad westfaliana del estado entendida como imperativo categórico.

Sin embargo, el federalismo es más escéptico, más de Hume, y desconfía del saber que se adentra en la metafísica y desprecia los límites de la experiencia. Por eso, en el pensamiento federal primero es la unión y, después, la unidad. La unidad no es un punto de partida, sino un punto de llegada, un logro, una conquista que requiere de políticas públicas sostenidas en el tiempo y orientadas a su consecución. La federación debe despertarse cada día y acreditar ante la ciudadanía que federarse ha sido una buena idea, y solo cuando lo consigue, se consolida y es capaz de incrementar su radio de acción y de poder. Es la experiencia federal la que moviliza el tránsito de la unión a la unidad y debilita los nacionalismos internos (todos ellos). Se empieza con la unión y es la política federal la que fragua la unidad.

Ahora bien, cuando —como en el estado autonómico— no hay unión (pacto), aunque sea simbólica, y la unidad se concibe como un imperativo, los problemas son otros y las sinergias se mueven en dirección inversa. El centro no necesita trabajar por la unidad porque las partes, sencillamente, no existen. A cambio, el programa constitucional de descentralización favorece reivindicaciones territoriales y la aparición de nuevos particularismos políticos (pensemos en canarias, la comunidad valenciana, navarra...) que se robustecen cuando alcanzan las instituciones autonómicas de gobierno. El estado parece caminar hacia la disociación, sometiendo a un permanente *stress test* sus límites constitucionales y, políticamente, se produce una enfermiza dinámica centro/periferia, pues, mientras en el estado federal, todo avanza, por lento o pequeño que sea el paso, con sus éxitos y sus fracasos, hacia la unidad, en el estado autonómico todo parece moverse en sentido opuesto y, finalmente, cuando el juego político roza la frontera de lo que se presumía imposible de tocar (la integridad territorial), la unidad entra en crisis y comienza a ser cuestionada.

Responder a la pregunta antes formulada es primordial para entender el federalismo y sus reglas más esenciales. El federalismo no es un apriori; es una empresa, un propósito constante. Si miramos a las principales democracias federales, donde había unión, hoy hay unidad. Si miramos al estado autonómico cuarenta años después ¿qué vemos?

### 3. *El patriotismo constitucional y otros sucedáneos*

Los federalistas sin federación desatienden los componentes ideológicos del federalismo. Solo les interesa su tecnología institucional y no alcanzar a comprender que la variable federal es un vector que modula la concepción liberal y sus formas de expresión, sujetándolas a nuevas reglas de entendimiento. Así, entre la igualdad liberal (que toma por referente a cada individuo) y la igualdad federal (que toma

por referente las diferencias entre comunidades) existen múltiples escenarios de divergencia que lejos de sacrificarse han de hacerse razonablemente compatibles. Pero no es este el lugar para profundizar en tan apasionante asunto. Ahora tan solo me interesa subrayar que esa elusión del federalismo como ideología territorial les lleva a buscar otras alternativas con las que cubrir el vacío y no parecer defensores de un nacionalismo de estado.

En el título de este apartado menciono la difundida por J. Habermas (1989) y formulada D. Sternberger en 1979, pero existen otras definiciones (patriotismo cívico, democracia cosmopolita, laicismo nacional...) que participan de similar propósito: superar la impronta cultural de la idea de nación y dotar al estado de una base de adhesión ciudadana más neutra, en la se disuelvan los apegos primordiales. Detrás de todas estas opciones figura el propósito de cambiar hectáreas por identidades individuales y situar fuera de la ordenación colectiva del poder los sentimientos culturales de pertenencia. La condición de nacional iría por dentro, pertenecería al mundo de lo privado y en él deben pervivir sus manifestaciones colectivas, mientras que, hacia afuera, en el espacio compartido de lo público, solo habría ciudadanos que viven en democracia, participan de sus valores y-con independencia de su sentir nacional— se identifican con ella. Si la «privatización» de la religión puso fin a las guerras que durante tantos años asolaron Europa, el laicismo nacional podría servir también para ordenar la convivencia en estados plurinacionales. Una federación neutra (W. Kymlicka, 1989) y «ciega a la diferencia» (B. Barry, 2002) sin duda ayudaría a relajar las tensiones de convivencia.

Pero no nos llamemos a engaño: el patriotismo cívico no es más que la cara amable del nacionalismo mayoritario. Si algo nos ha enseñado la separación de la iglesia y el estado es que la primera ha renunciado al territorio para poder seguir informando las conciencias. Y solo porque la iglesia se quedó sin territorio el estado pudo renunciar a tener religión. El poder del estado es, en palabras de C. Schmitt, «derecho de tierra» y para gobernarla se requieren lealtades y sentimientos de pertenencia. Toda patria es una nación, por eso la UE sigue siendo una «idea».<sup>12</sup>

Ninguna cultura es neutral, aunque pueda aprender a convivir con otras. Ningún gobierno puede actuar al margen de la cultura de los ciudadanos que lo votan. Y, además, por debajo de todas las críticas, no falta razón a Greenfield (1992), cuando advierte que el surgir de la nación introdujo las ideas de igualdad entre individuos y de participación en el gobierno, de suerte que «la democracia surgió

<sup>12</sup> Por referencia a la obra de G. Steiner (2005).

históricamente con el sentido de la nacionalidad» y ambos conceptos «están inherentemente unidos y ninguno puede ser plenamente comprendido sin esa conexión».

El federalismo, a diferencia del patriotismo constitucional, no huye de la nación, ni se despreocupa del aglutinante que permite hacer pueblo. El federalismo «no abandona en manos de los nacionalismos (...) el monopolio del escenario mismo en el que, en buena medida, se libra la lucha cotidiana por la dirección intelectual, moral y política de un país» (R. Máiz, 2008). Antes bien, el federalismo, como contención del nacionalismo mayoritario, permite construir un «concepto no nacionalista de nación» (R. Máiz, 2008), un concepto, inclusivo, de fundamento político-cultural y profundamente republicano.

### III. LO QUE NO TIENE Y NECESITA LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El pacto federal ha de ser constitucional y explícito. No hay estado federal sin constitución escrita en la que expresamente figure un pacto democrático de ciudadanos y territorios. La constitución federal, como cualquier otra, puede tener ausencias, pero entre ellas no puede figurar la del pacto constitutivo de la federación. Si nadie se une y nadie asume de manera clara e inequívoca el compromiso de lealtad inquebrantable a la unión, el resultado será la constitución de un estado, que acaso sea descentralizado y hasta puede que incorpore la palabra federal, pero no la constitución de un estado federal.

Cuando se lee el artículo 7 de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), el artículo 2 de la Constitución Federal Austríaca (1920), el Preámbulo de la Ley fundamental de Bonn (1949), los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución del Reino de Bélgica tras la reforma del 14 de julio de 1993, el preámbulo y los artículos 3 y 5, entre otros, del compendio de las Leyes constitucionales canadienses (desde 1867 a la última gran reforma de 1982), el art. 1 de la Constitución de la India (1949), el Preámbulo de la Constitución de la República de Argentina (1853, texto actual de 1994) o, por no alargar el listado, el art. 1 de la Constitución de la República Federativa de Brasil (1988), se comprueba que el pacto federal, la unión sobre la que se fundamenta el estado, aparece expresamente recogido en todas ellas. Son federalismos muy distintos, pero en eso todos ellos son iguales: la pluralidad se hace unidad en el momento constituyente y, a partir de ese instante, la lealtad territorial y la democracia convergen de manera indisoluble. Por eso el federalismo es una forma de entender la democracia (F. Caamaño, 2014).

Sin esta premisa política y jurídica, en tanto que elemento indisponible de la ordenación del estado, resulta tan agotador como estéril tomar el metro y po-

nerse a medir niveles de autogobierno o articular instituciones que permitan la participación de los territorios en las decisiones federales. Eso siempre se puede discutir después. Pero sin la fuerza fundacional del mito, los previos particularismos territoriales impedirán fraguar una nación federal inclusiva que de sentido al nuevo estado.

Plasmar documentalmente un pacto federal, aunque ocupe unas pocas líneas sobre el papel, puede suponer un duro salto en el vacío para los actores políticos, cuya incertidumbre oscila en función de la coyuntura, pero, sobre todo, de la cultura preformativa de cada sociedad.

En España, el vértigo ha sido tal, que, en democracia, por dos veces hemos preferido inventar un modelo constitucional para la descentralización del estado que constituir un estado federal. Debemos, en consecuencia, preguntarnos qué ha cambiado, en términos constitucionales, tras cuarenta años de estado autonómico, para que la idea de una España federal puede parecernos más próxima y, sobre todo, poner sobre la mesa del jurista algunas soluciones que puedan facilitar el acuerdo y el tránsito. Para ello es imprescindible desmontar, con carácter previo, alguna afirmación que desde antiguo subsisten en este debate, tan dado, al regate en corto y al titular fácil.

### 1. *Federalistas y confederales*

La línea Maginot del nacionalismo mayoritario puede trazarse sobre la idea de que España, como estado, siempre se ha constituido políticamente como un todo, incluso cuando se conservaban los últimos territorios de ultramar. No hay estados previos al estado español o, por mejor decir, esta ha sido la primera y única forma de estado que han tenido los «pueblos» que habitan su territorio. Por tanto, si antes de España como estado, no han existido otros estados, la federación deviene imposible.

Este fue, desnudo de adornos, el argumento utilizado por lo más granado de la intelectualidad de la II República para rechazar la vía federal y, a día de hoy, sigue siendo el principal soporte de quienes se oponen (se digan federalistas o no) a una España federal. También es el recurso más utilizado por los federalistas sin federación, para sostener que, quienes defienden la necesidad de incorporar y formalizar en la constitución española, como en las constituciones federales anteriormente citadas, un pacto federal originario, son, en puridad, lobos confederales con piel de cordero.

No parece necesario recordar a los clásicos para admitir que el llamado federalismo asociativo no es una forma de confederación. Que ni Australia, ni Canadá,

ni Austria, ni los Estados Unidos de América ni siquiera Suiza, son confederaciones y que, sin embargo, en la Constitución de todos esos países figura su respectivo pacto federal originario.

Ciertamente, el habitual federalismo de base asociativa no descarta algún puntual supuesto de federalismo de reestructuración (como Bélgica), nacido de la transformación de un estado unitario previo.<sup>13</sup> Pero tanto en la fórmula general como en la excepción, las constituciones que crean jurídicamente el nuevo estado contemplan expresamente un pacto federal.

Insisto. Sea por asociación o por reestructuración, en las constituciones federales figura siempre, un pacto federativo, esto es, la formalización de una unión leal e indisoluble, por eso las constituciones federales siempre han de ser escritas y, como también veremos, rígidas. Su densidad normativa será mayor o menor, pero en todas ellas debe figurar ese componente constitutivo.

Por lo demás que el origen federal de un estado sea asociativo, escenario históricamente más común, no significa que sea menos estado o menos federal que aquel otro que, excepcionalmente, nació de la reordenación territorial de uno anterior. Escribir en la constitución un pacto constitutivo originario entre territorios es algo que informa la legitimación política del nuevo estado y su ADN político-institucional, pero en modo alguno merma su condición de tal, ni cuestiona la naturaleza jurídica de la constitución federal como norma superior de su ordenamiento jurídico.

Cuando se insinúa que incorporar un pacto federal a la Constitución de 1978 implica acoger una formulación confederal, además de negar los modelos comparados e invocar un concepto político carente de realidad práctica (los estados confederados ni existen ni han existido porque, por definición las confederaciones no son estados), se agita el viejo fantasma patrio de la destrucción de España.

Pero no solo eso. Jurídicamente, se está negando la capacidad creadora del momento constituyente y la fuerza normativa de la constitución. En efecto, para crear un estado federal no es necesario, que existan unas partes previas al momento constituyente. Lo verdaderamente importante, lo constitucionalmente decisivo es que esas partes concurren idealmente al proceso constituyente, integrándose en esa voluntad creadora, en el mito fundacional del estado. En consecuencia, el propio poder constituyente puede reconocer y declarar la existencia de determinados sujetos de base territorial, autorizándolos a concurrir y a comprometerse

---

<sup>13</sup> En la conocida clasificación de A. Stepan (2001) hay federaciones *to bring together*, fruto de la descentralización de un estado y federaciones *to hold together*, nacidas para la acomodación de diversas identidades en el seno de un mismo estado.

con la nueva constitución, con ese marco jurídico en el que todos se encuentran, en el que se reconocen como iguales y, a la par, como distintos, y al que, por ello mismo, declaran su inquebrantable lealtad. El poder constituyente siempre es la representación simbólica de un pueblo, también del pueblo/pueblos de una federación.

En suma, asumir la idea de que no han existido estados previos a la federación no es incompatible con el reconocimiento en la constitución federal, como actores constituyentes, de determinados territorios datados de identidad propia y diferenciada. Uno de los mayores beneficios del estado de las autonomías durante estos cuarenta últimos años de democracia ha consistido en que, finalmente, nos ha permitido identificar y consolidar a los concretos sujetos titulares del derecho constitucional al autogobierno. A diferencia de lo que aconteció en el momento constituyente hoy ya sabemos cuántas CCAA han cobrado realidad y cuál es su suelo común de autogobierno. Nunca antes en la breve historia democrática de España habíamos alcanzado ese nivel de identificación y consenso acerca de los sujetos que integran el segundo nivel de gobierno de estado. No parece, en consecuencia, que sea un imposible incorporar las CCAA a la Constitución mediante un pacto federal. Al menos, en teoría, debíamos estar más cerca que lejos de poder hacerlo, pues uno de los motivos para la huida del federalismo tanto en 1931 como en 1978 fue el desconocimiento y la incertidumbre acerca de los actores que debieran intervenir en él, lo que explica la indefinición de origen del proceso de descentralización establecido en aquellas constituciones.

El gran reparo y la verdadera razón de fondo por la que se descarta esa posibilidad y se califica de confederales a quienes no lo son, tiene que ver, una vez más, con una idea un tanto trasnochada de la soberanía que es proyectada, de forma automática, sobre el estado federal.

Los federalistas sin federación se resisten a reconocer lo que, para el federalismo es, por evidente, un problema superado: la irrelevancia que en él tiene el concepto de soberanía como determinación territorial del poder. La pregunta «¿quién es el soberano, la federación o los estados miembros?» carece de sentido para atender los problemas jurídico-políticos de un estado federal y es, en cierto modo, una preocupación externa, algo indiferente al sentir federal.

Ningún autor que se haya acercado al estudio del federalismo ha sido ajeno a este asunto que constituye uno de sus rasgos más esenciales. Así, C. J. Friedrich (1954), escribió con cierta ironía que «los juristas, partiendo del principio de que todos los Estados poseen una soberanía indivisible, se han esforzado en descubrir ésta en el Estado federal, sin caer en la cuenta de que es imposible des-

cubrir una cosa allí donde no existe». Y es que, como escribió el juez Kennedy en su voto particular a la conocida sentencia *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton* (1995), los constituyentes norteamericanos «desintegraron el átomo de la soberanía».

Con la agudeza que caracteriza a sus estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos, B. Ackerman (2007) afirma que George Washington «lideró un ataque frontal a las soberanías estatales en nombre de la Unión naciente» del que surgió una idea de nación distinta («los constituyentes federalistas eran nacionalistas revolucionarios»), en la que se abandona el obsesivo fundamento de la soberanía. Y es que, como ha advertido D. Elazar (2011), «es importante repetir que una de las características del federalismo que nace de su base popular, es la reducción de la soberanía a una cuestión incidental».

En efecto, es la dualidad decisoria que se prende de la ciudadanía, unas veces votante de la federación y otras votante del estado con el que se identifica, la que disuelve la noción de la soberanía como poder absoluto e ilimitado para transformarla en una idea mucho más humilde y menos pretenciosa: la competencia democrática entre distintos niveles de poder. Todo poder, aunque se defina por la constitución como jurídicamente limitado, tiende a expandirse, por lo que la dinámica competitiva entre estados miembros y éstos con la federación, se convierte en garantía de que el voto democrático es el último y definitivo poder. La dualidad del circuito político obliga al ciudadano a administrar sus identidades y sus preferencias, a proyectarlas sobre planos distintos y, ese ejercicio de selección de preferencias en función de los ámbitos materiales de intervención de cada nivel de gobierno, aminora el efecto excluyente que impregna el concepto clásico de nación identificado con el de soberanía.

Incorporar el pacto federal a la constitución no deteriora ni afecta a la soberanía del futuro estado, que, en el plano interno, será algo que progresivamente adquirirá un rol secundario. Ni la federación, ni los estados. Solo el pueblo dual (pueblo/pueblos) de la federación es el soberano. Muy por el contrario, lo que sí produce la incorporación del pacto federal a la constitución es una erosión del nacionalismo: el de aquellos que quieren imponer a otros un único modelo de entender la cultura de la comunidad, suprimiendo lo diverso o disponiendo, desde la mayoría, las condiciones de esa diversidad y sus límites de ejercicio (asegurarse la gobernanza de lo diferente, para que lo distinto solo subsista como algo consentido).

Esa es el principal motivo de resistencia al pacto federal. Los nacionalismos minoritarios temen no subsistir políticamente si renuncian a toda pretensión

de ser algún día estado y al nacionalismo mayoritario no le es fácil asumir que la constitución no puede ser una norma jurídica en la que «colocar» a otros, sino una norma en la que «todos» estén colocados y, una vez juntos, definan «el centro». No se trata de que el nacionalismo mayoritario haga un hueco a «otros» concediéndoles determinados niveles de autogobierno: el federalismo unilateral no existe. El pacto federal, es siempre un pacto idealizado entre iguales que, conviniendo en compartir su destino dentro de un mismo estado, renuncian a determinadas pretensiones políticas y potenciales esferas de poder para ordenarlas jurídicamente través de una organización institucional que integra, cuando menos, dos niveles diferenciados de gobierno: el federal y el de los estados miembros. Federar es construir desde la renuncia mutua.

Pudiera argumentarse que en la Constitución de 1978 también late un pacto entre territorios. Así lo he defendido en alguna ocasión (F. Caamaño, 2014) y así lo creía, pues, es evidente que las Cortes Generales, que representan al pueblo español, no pueden imponer un estatuto de autonomía, cuando menos, a Cataluña, País Vasco y Galicia. Solo si los pueblos de esas CCAA lo aceptan en referéndum, el estatuto aprobado por las Cortes Generales entrará en vigor. Estaríamos ante una suerte de sucedáneo menor e implícito del pacto federal que, además, quedaría circunscrito, inicialmente, a las llamadas comunidades históricas. En todo caso, esta opción interpretativa ha quedado completamente inutilizada tras la STC 31/2010, en la que se reafirma —no sin contradicción— la existencia constitucional de un solo pueblo, el español.

La formalización de la cláusula federativa solo puede producirse mediante un acto de carácter constituyente. Quienes deciden federarse han de renunciar, como ya hemos visto, a determinadas pretensiones políticas. Esa renuncia solo es políticamente aceptable si el nuevo marco regulatorio al que deben guardar lealtad no puede ser alterado sin el consentimiento de los actores que lo han acordado y aceptado. En cierto modo la constitución federal convierte el derecho de resistencia de los pueblos teorizado por los clásicos, en algo semejante a una potencial función de bloqueo en manos de los estados miembro frente a eventuales reformas del pacto federal que pretendan alterar el statu quo que constitucionalmente se hubiese determinado. Nos encontramos ante otra característica bastante común de las democracias federales que operaría como envés del pacto federal constituyente.

Ahora bien, un entendimiento lineal de esta solución constitucional puede producir serias disfunciones ya que un solo estado miembro tendría la capacidad de obstaculizar cambios y avances deseados por la gran mayoría de los ciudadanos de la federación. El bloqueo de la reforma constitucional (sirva de ejemplo la

experiencia canadiense) puede convertirse con el tiempo en un «absurdo privilegio» de difícil comprensión democrática, por lo que, en muchos casos, se han buscado fórmulas participativas de los estados miembro en los procesos de reforma constitucional que permitan superar escenarios de bloqueo unilateral por parte de una minoría.

#### IV. ¿CÓMO RECONOCER LA IGUALDAD DE LOS DISTINTOS?

En su aprendizaje el federalismo ha hecho suyas algunas estrategias y soluciones técnicas que, desde el punto de vista de la eficiencia y rentabilidad institucional, se han mostrado muy efectivas. Examinaré aquéllas que pueden resultar más útiles para facilitar el reconocimiento expreso de un pacto federal en la constitución, incluso, en un escenario social y políticamente tan poco propicio como el español, ensimismado y atrapado desde el siglo XIX en un nacionalismo fuerte, incapaz de ofrecer una respuesta sostenible a la diversidad de sus territorios y que ha preferido refugiarse en fórmulas intermedias —como la del estado integral y la del estado autonómico—, con el inquietante balance de haber alimentado el mal que quería disipar. En este sentido coincido plenamente con A. López Basaguren (2016), cuando afirma que «es importante reconstruir los fundamentos de la opción por la singularidad del sistema autonómico español, porque pone de relieve (...) no solo que los motivos que llevaron a aquella opción han desaparecido, sino y sobre todo, que la razón que más consistentemente nos ha llevado a esa singularidad se ha asentado en una interpretación de la evolución de los sistemas federales que el tiempo ha demostrado errónea».

El principal problema que se suscita en un contexto como el descrito es, precisamente, el relativo a cómo tratar constitucionalmente de forma igual lo que es distinto. Una primera opción —la seguida por el constituyente español de 1978— consiste en recoger la diferencia e incluirla en el texto constitucional como estrategia orientada a sumar la adhesión y el apoyo de ciertos territorios a la constitución. La española de 1978 es, probablemente, la constitución democrática con mayor número de asimetrías: nacionalidades y regiones; procedimientos distintos de acceso a la autonomía; asimetría en el contenido del autogobierno (principio dispositivo); asimetría institucional (no todas las CCAA tendrían por qué tener un parlamento); asimetría estructural, al negociarse bilateralmente las transferencias; asimetría en determinadas regulaciones civiles apoyadas en la tradición histórica de determinados territorios (derecho foral); asimetría fiscal, diferenciados como el concierto económico con el País Vasco, el convenio con Navarra o, incluso, salvando las distancias, la singularidad fiscal de las Islas Canarias. Constitucional-

mente, la línea de salida de las CCAA se trazó en puntos muy distantes y de contenidos bien distintos, aunque, con el paso del tiempo y la generalización del modelo, en muchos aspectos el legislador estatal haya podido forzar su convergencia.

Pues bien, con carácter general, el federalismo opera de forma contraria. La igualdad federal es, por definición, un punto de partida y no un punto de llegada. La asimetría no es una pieza del diseño constitucional federal sino un resultado ajeno al derecho y que se alcanza en determinadas áreas de competencia como consecuencia del ejercicio del autogobierno por los distintos estados miembro y, por tanto, de la libre determinación de sus prioridades y preferencias políticas dentro del marco normativo establecido. En el federalismo, todos los actores parten de una misma línea de meta, aunque después cada uno administre su carrera conforme a reglas comunes.

Además, el federalismo no necesita incorporar las diferencias a la Constitución ya que su principal pretensión no es regular el autogobierno de los estados miembro sino definir el centro (el nivel federal y sus competencias). Esto explica por qué mientras en los estados federales los estados miembros cuentan con todas las potestades y competencias que no hayan sido constitucional e irrevocablemente transferidas a la federación, en el estado autonómico la llamada competencia residual opera de forma inversa (art. 149.3 CE).

En efecto, cuando se define el centro —o, por mejor decir, el nivel federal de gobierno— y se ha de procurar un consenso sobre su ámbito de actuación y el contenido y alcance de sus competencias, se hace innecesario incorporar a la constitución las particularidades de cada estado miembro porque, en cierto modo, son consideradas como parte de un escenario precedente. Reconocer las singularidades de los territorios no es el objetivo de la constitución federal. Antes bien, su razón de ser es construir, desde una inicial posición de igualdad, el nivel federal de gobierno. Por tanto, todo lo que no sea puesto en común pertenecerá a la singularidad de cada estado.

Por esta misma razón, el federalismo se aleja radicalmente de la idea de bilateralidad. El espacio común es de todos y lo no entregado a la federación es asunto de cada estado. La colaboración federal siempre es integrativa pero sólo en el contexto de las políticas federadas. Fuera de él, como es obvio, pueden existir convenios de colaboración u otros instrumentos jurídicos de cooperación entre estados miembros o de estos con la federación, pero siempre serán ocasionales y voluntarios (suplementos de financiación, realización de infraestructuras comunes...).

Se comprende así, por qué no es correcto identificar la igualdad de los gobiernos con la igualdad de los individuos (D. Lenihan, G. Robertson y R. Tassè,

1995). No hay ni un solo sistema federal en el mundo en el que todas las unidades que lo integran «sean aproximadamente iguales en tamaño, población, poder político, técnicas administrativas, riqueza, desarrollo económico, condiciones climáticas, predominio de intereses urbanos y rurales, estructura social, tradiciones o localización geográfica» (I. D. Duchacek, 1970). El propósito de la constitución federal es crear sobre esa diversidad un espacio de igualdad común sin el cuál sería imposible la existencia del estado. Esa es su principal preocupación. Fuera de ella, cada estado miembro es dueño de sus diferencias.

En el caso español, la definición del nivel federal de gobierno se encuentra con un factor adicional que puede facilitar o dificultar el consenso según se acierte en su tratamiento: la pertenencia a la UE. Para afrontar esa tarea no parece suficiente con incorporar a la Constitución una «cláusula europea». Será necesario examinar aquellas competencias ya cedidas a la UE (política monetaria, política pesquera, política agraria común, transporte intracomunitario, energía...), habilitar, en su caso, cauces de participación y disponer cómo se articulan internamente los mecanismos de decisión y de responsabilidad.

Además de abandonar el singularismo característico del modelo autonómico desde la apuntada perspectiva de la igualdad federal, considero que también es imprescindible no proyectar sobre la constitución más inquietudes propias del nacionalismo. Me explico.

No creo que la mejor forma de reconocer la diversidad de sentimientos nacionales de los españoles sea plasmándola en la constitución. Ni lo estimo conveniente, ni es necesario. Antes bien, si algo necesita el marco constitucional español es «desinflamarse» de nacionalismo y recuperar un léxico más cívico y republicano. Cuando se examinan otras constituciones democráticas de nuestro entorno podemos comprobar la soledad de nuestra obsesión por «la nación» y la «soberanía». De hecho, en muchas de ellas no aparecen ni una sola vez esas palabras. España no será menos, ni como estado ni como democracia, ni sus territorios serán menos nación (cuando así lo sientan) si en lugar de declarar en su constitución la «indisoluble unidad de la Nación española», se hablase, por ejemplo, de la insoluble unidad de una federación en la que todos los poderes emanan de la ciudadanía, o si se cambiase la siempre polémica distinción entre nacionalidades y regiones, por la simple enumeración de sus nombres (Cataluña, Andalucía, País Vasco, La Rioja) o por fórmulas comunes de referencia («las comunidades», los territorios...).

La Constitución debiera estar por encima de las eternas refriegas patrias entre nacionalismos, utilizando un lenguaje ideológicamente menos comprometido en

este punto y más del siglo XXI. Un lenguaje, por cierto, que algunos tuvieron claro desde el primer día: «We the people...» (Constitución de los Estados Unidos de América).

Federalismo y nacionalismo son agua y aceite. La nación federal es una nación no nacionalista, cuando menos en su proyección interior. Sin embargo, el autonomismo, como espíritu que alimenta el estado autonómico, pretende ser el federalismo de los nacionalistas. Una contradicción que lo condena al fracaso.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B. (2007). The Living Constitution. *Harvard Law Review*, vol. 120, n.º 7, pp. 1738-1793.
- AJA, E. (2003). *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- ALÁEZ CORRAL, B. (2015). Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en Estados territorialmente complejos. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n.º 22, pp. 136-183.
- BARRIE, B. (2002). *Culture and Equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- BILLING, M. (1995). *Banal Nationalism*, Londres: SAGE Publications.
- BRYCE, J. (1905). *Flexible and Rigid Constitutions*. Ed. castellano (2015), *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Madrid:CEPC.
- BURGUESS, M. (2006). *Comparative Federalism*. Londres: Routledge.
- CAAMAÑO, F. (2014). *Democracia Federal. Apuntes sobre España*. Madrid: Turpial.
- CAAMAÑO, F. (2018). Edmund Burke ha vuelto a morir (Parlamento y descentralización política). *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 41, pp. 63 y ss.
- CAIAGO Y CONDE, J. (2014). *Tres maneras de entender el federalismo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1981). La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 4, pp. 53-66.
- DUCHACEK, I. D. (1970). *Comparative Federalism; the territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- ERK, J., GAGNON, A. (2000). Constitutional Ambiguity and Federal True: Codification of Federalism in Canada, Spain and Belgium, *Regional and Federals Studies*, vol. 10, n.º 1, pp. 92-111.
- ERK, J., GAGNON, A. (2001). Legitimacy, Effectiveness and Canadian Federalism and Canadian Federalism: On the Benefits of Ambiguity. En H. Bakvis, G. Skogs-

- tad (Coords.). *Canadian Federalism Performance. Effectiveness and Legitimacy* (pp. 317-330). Toronto: Oxford University Press.
- FOLEY, M. (1989). *The Silence of Constitutions: Gaps, «Abeyances» and Political Temperament in the Maintenance of Government*. London, New York: Routledge.
- GEERTZ, C. (1973). The integrative revolution: primordial sentiments and civil politics in the new states. En su obra *The Interpretation of Cultures* (en particular pp. 277 y ss.). New York: Basic Books. Existe una edición española de 1987, México: Gedisa.
- GÉNETTE, D. (2015). Le silence des textes constitutionnels canadiens, expression d'une constitution encore inachevée. *Les Cahiers de Droit*, vol. 56, pp. 411-446.
- GUERRA SESMA, D. (2016). *El pensamiento territorial de la Segunda República*. Sevilla: Athenea.
- HABERMAS, J. (1989). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.
- HOLMES, S. (1988). Gags Rules of The Politics of Omission. En J. Elster, R. Slagstad (Coords.), *Constitutionalism and Democracy* (pp. 19-58). Cambridge: University Press.
- KYMLICKA, W. (1989). *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Clarendon Press.
- LENIHAN, D., ROBERTSON, G., y TASSÈ, R. (1995). *Canada: La Voie Médiane*. Montreal: Quebec Amérique.
- LIPJHART, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2016). Crisis del sistema autonómico y demandas de secesión: ¿Es el sistema federal «la» alternativa? *Teoría y Derecho*, junio 2016, pp. 47-60.
- MÁIZ SUÁREZ, R. (2008). *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Murcia: Tres Fronteras.
- MÁIZ SUÁREZ, R. (2016). El dios mortal. ¿Implica la globalización una progresiva desaparición de los estados? *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 19, n.º 37. Primer semestre de 2017, cit. en págs. 29 y 30.
- RUSTOW, D. (1970). Transitions to Democracy: toward a dynamic model. *Comparative Politics*, n.º 2, pp. 337-363.
- SCHMITT, C. (1952). *Tierra y Mar*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- STEINER, G. (2005). *La idea de Europa*. Madrid: Siruela.
- STEPAN, A. (2001). Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)nationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism. En *Arguing Comparative Politics* (pp. 315-363). New York: Oxford University Press.

- SUNSTEIN, C. (2001). Should Constitutions Protect the Right to Secede?, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 9, n.º 3, pp. 350 y ss.
- TARLTON, C. D. (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *Journal of Politics*, vol. 27, n.º 4, pp. 861-874.
- TRUJILLO, G. (1969). *El federalismo español*. Madrid: Edicusa.
- WITTGENSTEIN, L. (1921). *Tractatus logico-philosophicus*. En castellano, puede verse la edición de 2016, Valencia: Tirant lo Blanc.
- WOERLING, J. (1999). El principio de igualdad, el sistema federal canadiense y el carácter diferencial de Quebec. En E. Fossas, F. Requejo (Coords.), *Asimetría federal y Estado plurinacional* (pp. 141 y ss.). Madrid: Trotta.

