

El federalismo en EEUU y en Alemania: notas para un debate acerca de la reforma de los Estatutos de Autonomía en España

I

Como se ha indicado una y mil veces, Estados federales hay muchos y muy variados (son distintos por antigüedad, por circunstancias poblacionales y geográficas, por niveles económicos...), de manera que resulta muy difícil, para no emplear un calificativo aún más rotundo, dar con un concepto de federalismo con validez universal e intemporal: los *tipos ideales* weberianos encajan mal en el abigarrado mundo posmoderno. Incluso dentro de los dos modelos tenidos por canónicos hay, semántica aparte, casi más diferencias que similitudes. El federalismo alemán, plasmado normativamente en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y que, en lo formal, ha sobrevivido intacto a la reunificación¹, sigue siendo sobre todo, desde el punto de vista histórico e

★ Letrado de las Cortes Generales (excedente). Catedrático de Derecho Administrativo.

¹ La Ley Fundamental de Bonn define explícitamente a Alemania como Estado federal (art. 20). Por el art. 79, la organización de la Federación en *Länder* (y también la participación de éstos en la legislación) es además un principio «intangible» o eterno.

Como es sabido, se trata de un federalismo llamado «de ejecución» (los 16 *Länder* tienen el grueso de sus poderes en el ámbito administrativo, porque, por el contrario, la legislación está, con excepciones —policía, cultura, cajas de ahorro— en manos centrales) y «cooperativo», con una extensa malla de lo que los americanos llaman «relaciones intergubernamentales».

Pieza esencial del sistema alemán —Federalismo *participativo*— es la segunda Cámara federal o Senado, el *Bundesrat*, compuesto por representantes de los Gobiernos de los *Länder* y cuyo acuerdo resulta necesario en la gran mayoría de las Leyes centrales (en torno al 60 por 100) e incluso en bastantes disposiciones reglamentarias o de desarrollo.

El federalismo alemán despertó, en los años ochenta, un enorme interés en España, porque muchos lo vieron como una suerte de modelo tendencial. Entre la bibliografía aparecida en nuestro idioma se puede citar a Enoch Albertí, *Federalismo y cooperación en la R. F. Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

intelectual, un heredero de la obra unificadora de Bismarck (1871), fruto político, a su vez, del hercúleo esfuerzo cultural de la reacción frente a la invasión napoleónica (y contra los valores que, con origen en la Ilustración y los movimientos contra el despotismo, había terminado de perfilar la Revolución Francesa: *Liberté, égalité, fraternité*) que se plasmó en eso que según los enfoques podemos llamar casi indistintamente romanticismo, historicismo o nacionalismo y que tuvo sus paladines en Fichte y, más aún, en Herder². Un planteamiento lleno de componentes metafísicos y, como se dice ahora, esencialistas, que hoy han dejado de tener peso allí y que —crucemos el charco— jamás han jugado papel alguno en el federalismo que, no proclamado como tal en la Constitución de 1787, se desarrolló en seguida en Estados Unidos³ y cuyo —en aquella época, algo en lo conceptual enteramente insólito: la división del átomo, como se ha dicho— componente *dual* explicara poco tiempo después Tocqueville en unas páginas que son bien conocidas, sin duda, por el lector⁴.

En los últimos años, sobre todo con origen en las dificultades económicas generadas por la reunificación de 1990, se ha desatado en Alemania una línea crítica con el *statu quo*, que, denunciando la escasa población de algunos *Länder*, incluso ha comenzado por poner en cuestión el propio mapa territorial (algunos *Länder* son en exceso pequeños). La diatriba ha hecho diana también en los propios mecanismos cooperativos (tenidos a veces por excesivamente espesos y opacos) e incluso en el mismísimo *Bundesrat*. Como adalid de esa línea acusatoria está Thomas Darnstädt, cuya obra más importante ha sido traducida al castellano: *La trampa del consenso*, Trotta, 2005. Con un Estudio Introductorio (en realidad, otro libro) de Fracisco Sosa Wagner.

En 2003 y 2004 existió incluso una Comisión oficial para el estudio de las reformas a introducir en el sistema. El actual Gobierno de coalición (noviembre de 2005) se ha comprometido a avanzar en esa línea, diagnosticando el problema y luego proponiendo remedios. El 20 de febrero de 2006 se ha hecho público un acuerdo inicial entre los dos grandes partidos (y entre las respectivas instituciones) para la reforma constitucional, que va precisamente en el sentido indicado: menos funciones para el *Bundesrat* (o sea, se reduce el poder de veto de los *Länder* en las decisiones del *Bund*) y a cambio más facultades directas para cada *Land* en materias como educación universitaria o protección del medio ambiente.

² Acerca del asunto hay bibliotecas enteras, pero si acaso tuviésemos que quedarnos con un autor de referencia ése no es otro (de más está decirlo) que Isaiah Berlin, *Las raíces del romanticismo*, edición española en Taurus, Madrid, 2000. Sobre las derivadas políticas de ello en el primer momento, Joaquín Abellán, *Nación y nacionalismo en Alemania. La «cuestión alemana» (1815-1990)*, Tecnos, Madrid, 1997.

³ Han pasado más de dos siglos (largos) desde entonces, y se han aprobado enmiendas constitucionales tan importantes como la Décima (que insistió en que el poder residual seguía estando en cada uno de los Estados) y, en sentido contrario, la Decimocuarta, que, aprobada poco después de la Guerra Civil, emplaza a los Estados a no denegar la «igual protección de las leyes» a cualquier ciudadano —sea suyo o no—, que es el título formal que ha permitido el enorme desarrollo de un *corpus* uniforme de derechos fundamentales (derechos civiles, como se dice allí). Pero las bases del debate siguen siendo las que se sentaron al principio entre el aristocrático Thomas Jefferson y el más «igualitarista» o «federalista» Alexander Hamilton, ambos no sólo hombres de acción sino también agudos escritores. Resulta obligado mencionar las contribuciones de ambos en *El federalista*, edición en castellano en Fondo de Cultura Económica, 1943 (6.ª reimpresión, 1998).

⁴ Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, que he manejado en la edición en francés (también hay traducción en español, claro es) que preparó E. Nolla, J. Vrin, 1990. Es, sobre todo, en el tomo I, la p. 91: «Une première difficulté dut se présenter à l'esprit des Américains. Il s'agissait de partager la souveraineté de telle sorte que les différents Etats qui formaient l'Union continuassent à se gouverner eux-mêmes dans tout ce qui ne regardait que leur prospérité intérieure, sans que la nation entière, représentée par l'Union, cessât de faire un corps et de pourvoir à tous ses besoins généraux. Question complexe et difficile à résoudre.»

En la misma idea de *dualismo* y en un contexto muy otro han insistido recientemente Manuel Ballbé y Roser Martínez, *Soberanía dual y Constitución integradora*, Ariel, 2003.

Pero todo eso no significa que, sin ninguna pretensión de jerarquía doctrinal, no pueda uno recordar algunas ideas generales sobre lo que significa y en lo que consiste un Estado federal. Labor que tendría que comenzar por lo negativo, esto es, por quitar lo que a veces, y con impropiedad, se sigue repitiendo: que lo característico del Estado federal estaría pretendidamente en su origen, en unas previas comunidades soberanas que un día (y en ejercicio de un derecho de autodeterminación supuestamente nunca resignado del todo y por ende recuperable mañana) deciden matrimoniarse. Esa aplicación del mito del paraíso terrenal, o de la utopía arcaica, que diría, en el contexto del indigenismo de muchos países de América del Sur, Mario Vargas Llosa⁵, podemos y debemos pura y simplemente desterrarla. Porque el Estado federal se debe explicar no por su punto de partida —aunque la historia sea tan importante siempre—, sino por su estructura. Se trata, en suma, de un tipo de Estado caracterizado por:

— La existencia de un doble nivel de órganos y de funciones públicas o competencias, unos centrales y frente a ellos otros por así decir territoriales, funciones tanto ejecutivas como legislativas —y también, con los matices propios de la cosa, judiciales— y que se distribuyen en base a listas (varias o —casi siempre— una sola con una cláusula residual a favor de los de abajo) de competencias materiales.

Lo cual lleva a que la división de poderes por así decir clásica y propia de los Estados de Derecho y los regímenes democráticos (que existe siempre en estos casos: el federalismo presupone la democracia, con elecciones a ambos niveles además) se vea trenzada con esta otra división de poderes, llamada, con expresividad aunque también con alguna imprecisión, «vertical».

— La división correlativa de las fuentes de ingresos públicos (en esencia, las distintas figuras tributarias) y de la decisión sobre los gastos con los que atender las indicadas funciones. La cuestión de las cuestiones hoy en todos lados.

— Por supuestísimo, la existencia de un árbitro imparcial para terminar de trazar la raya del campo de juego de cada quien. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América es, sin duda, el modelo último para todos⁶.

⁵ *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, Fondo de Cultura Económica, 1996. «A la vez que una corriente literaria y artística, el indigenismo fue una ficción ideológica, de corte pasadista y reaccionario —es decir, colectivista, mágico, irracionalista, antimoderno y antiliberal—» (contraportada).

⁶ Tengo la impresión de que la doctrina jurídica española no ha valorado en su justa medida la aparición en nuestro idioma del libro *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García se han ocupado no sólo de seleccionar los textos y traducirlos, sino también de introducir históricamente cada uno de ellos, entre los que está, por supuesto, la célebre Sentencia McCulloch *versus* Maryland de 1819, que, como es bien conocido, declaró, estrenando la invocación a los poderes implícitos, la inconstitucionalidad de una Ley de un Estado (y, antes, proclamó la competencia del Tribunal para hacerlo) que había establecido un gravoso impuesto sobre las obligaciones del «Banco federal», entidad que había nacido en 1790 a instancias del entonces Secretario de Estado Hamilton y que fue luego recreado en 1812.

- Y, en fin, por muy *dual* que sea esta estructura, he aquí que en muchos casos cada una de las dos esferas posee, en una u otra medida, ciertas posibilidades de intervención o derechos de injerencia —es literalmente la palabra alemana— en la vida del otro. Así, yendo de abajo arriba, tendríamos la participación de las unidades territoriales en algunos órganos (sobre todo, las segundas Cámaras parlamentarias) en los poderes centrales, o por así decir su ascenso. Y en el otro sentido (el *descendente*, el que va *downstream*, por recoger una palabra elaborada en un contexto cercano y que resulta conocida)⁷ estarían las facultades que, de la mano muchas veces del poder de gasto público, han venido siendo reconocidas a todos los poderes centrales para, con todas las cautelas debidas, coordinar en ciertos campos las actuaciones de las unidades territoriales.

Por supuesto que esos rasgos comunes que se acaban de recordar están en los contenidos, no en la semántica. En la Alemania de Bismarck se hablaba de *Bund* (Federación) o de *Reich* y de Estados miembros, mientras que a estos últimos la Ley Fundamental de Bonn prefiere llamarlos simplemente *Länder* (países; en singular, *Land*), terminología, por cierto, que es hoy asimismo la de Austria (frente, verbigracia, a los —minúsculos— cantones de Suiza). En Norteamérica (como también, por ejemplo, en México o en Brasil, a diferencia de las *provincias de Canadá* o de Argentina) todos son Estados, aunque, claro es, no en el sentido jurídico-internacional del término. Es más, allí, como se ha indicado más arriba, *federalista* significa justo lo contrario que en España. Un *federalista* es, desde el gran Hamilton, un partidario de incrementar los poderes de la Federación, es decir, lo que nosotros llamaríamos un centralista.

Pero, aunque haya que llevar todo el cuidado del mundo con las palabras, es lo cierto que, si explicamos las cosas en términos de grado (esto es, en lenguaje cuantitativo), como hizo Kelsen a la hora de exponer su teoría de la descentralización⁸, tenemos que el Estado federal es una especie del género

Y es que, como se explica en el extenso trabajo general que va primero, el Juez Marshall (el primer Presidente del Tribunal) «era federalista» y «favoreció el aumento de competencias de la federación» (p. 62).

⁷ Los términos fase «ascendente» y fase «descendente» se suelen emplear en varios países de Europa para aludir a la presencia de los entes territoriales en las decisiones de la Comunidad Europea, sea para su gestación (cuando se trata de participar en la formación de la voluntad del correspondiente Estado), sea, al final del día, para su desarrollo y aplicación.

Por todos, y en la doctrina española, Santiago Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, 1986. Las palabras clave están en pp. 54 y 55.

⁸ Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, versión en nuestra lengua en Labor, 1934.

El maestro de Viena no pensaba en la Administración, sino sobre todo en el ámbito de las normas en el espacio: «En principio, una comunidad jurídica centralizada es aquella cuyo ordenamiento consiste únicamente en normas que valen para todo el territorio; mientras que, por el contrario, la idea de la comunidad jurídica descentralizada es aquella cuyo ordenamiento consta de normas que no valen sino para distintas partes del mismo» (p. 215), y es ahí donde incardinaba su concepto cuantitativo y gradual, explicado en p. 217: «La descentralización o articulación territorial de la comunidad jurídica y, por tanto, la posibilidad de contenidos jurídicos diferentes para las distintas partes del territorio de la mis-

Estado descentralizado. La especie por así decir más común (y en teoría más alta) de la descentralización, por contraposición, verbigracia, al Estado calificado de *regional*, y que tendría en Italia (hasta ahora) su paradigma⁹.

¿Es la simetría consustancial el Estado federal, o por el contrario se admite —en las competencias, en la financiación, en el régimen lingüístico— lo que en España conocemos, desde Prat de la Riba¹⁰, como *hechos diferenciales*? No resulta fácil responder con un sí o un no. Probablemente todo depende de la cuantía. En Canadá está Quebec y en Bélgica —formalmente un país federal, aunque muy *sui generis*, desde la Constitución de 1993— no es lo mismo ser ora flamenco, ora valón (o incluso germanoparlante), que ser *bruxellois*. Por no hablar, en lo que a lenguas concierne, de Suiza (la Confederación Helvética, como en teoría se sigue llamando), que en cierto sentido no constituye sino un conjunto de territorios, cada uno de los cuales es estrictamente monolingüe. Pero muy probablemente la asimetría, aun inevitable en muchas situaciones, sea conceptualmente un cuerpo auténticamente extraño en el Estado federal, o, para decirlo con palabras que al lector le sonarán, algo que, en el mejor de los casos, hay sólo que *conllevar*. Porque —y ése es otro rasgo esencial— para que simplemente funcione un Estado de estas características hace falta, como se recuerda a diario en Alemania, desplegar en el día a día unas enormes dosis de lealtad. Una lealtad que no sólo es, por supuesto, bilateral (de cada una de las partes y del conjunto de ellas frente al todo, pero también a la recíproca), sino igualmente, y quizá sobre todo, de las partes entre sí: es la lealtad multilateral o, si se quiere —la geometría está muy

ma, puede tener diversos grados, considerada con criterio puramente cuantitativo. En el dominio de la realidad jurídica, la descentralización y la centralización no son nunca más que parciales, de modo que la articulación o la descentralización refiérase bien únicamente a una determinada fase del orden jurídico, o —si se prescinde de eso— sólo a una determinada competencia; en este caso se trata de normas que regulan solamente determinados objetos. Finalmente, podría pensarse también en el caso de que la centralización y la descentralización alternasen sucesivamente dentro del mismo orden jurídico, como principios diferentes de organización.»

⁹ La descentralización vivida en Italia a partir de la Constitución de 1947 se ha caracterizado, como se sabe, por la puesta en marcha de 20 regiones, cinco de ellas con lo que se llama un «Estatuto especial». Ha habido importantes reformas constitucionales en 1999 (ampliación de la autonomía a la determinación de la forma de gobierno y el sistema de elección de los órganos) y en 2001 (reelaboración del sistema de distribución de competencias, reduciendo a poderes centrales a una lista tasada).

El modelo de organización territorial transalpino no ha gozado de buena prensa en España en los últimos años, tal vez porque la palabra *regionalismo* se nos queda muy corta, o quizá también porque la maravillosa Italia, tan atractiva en tantas cosas, no es precisamente un ejemplo a imitar en materias de gobierno y administración (o en lo que pudiésemos llamar el éxito en las políticas de cohesión territorial). Con todo, en los primeros años ochenta hubo entre nosotros libros tan notables como el de José Luis Piñar Mañas, *El Estado y las regiones. La experiencia italiana*, IEAL, 1986.

En los últimos meses del año 2005, el Gobierno de centro-derecha, a impulsos de su socio *Liga Norte*, ha promovido una reforma constitucional de sentido más descentralizador, sobre todo en lo financiero, y que prevé incluso la inclusión de la calificación explícita de Italia como Estado federal. Los partidos de izquierda, invocando la solidaridad entre territorios, se han manifestado con poca simpatía. Habrá que ver qué sucede a lo largo de 2006, una vez que en primavera ha cambiado el Gobierno.

¹⁰ Sobre el pensamiento del primer Presidente de la Mancomunidad hay también hectolitros de tinta impresa. Pero de nuevo resulta mejor recomendar sólo una cosa, que además es muy reciente: Enric Ucelay da-Cal, *El imperialismo catalán. Prat de la Riba, Cambó y la conquista moral de España*, Edhasa, 2003. Sobre todo, pp. 26 y ss.

presente aquí siempre—, horizontal. Lo cual (y ése es justo el problema) no siempre casa bien, para decirlo con suavidad y sin ofender a nadie, con las reivindicaciones de singularidad y con la *necesidad* poco menos que existencial de dar frecuentes muestras de carácter arisco —volvemos a la misma fuente— para con el resto.

Terminemos estas ideas introductorias. Y hay que hacerlo recordando que si al final en todos o casi todos los conceptos de las Ciencias Sociales acaban por adherirse componentes ideológicos (el acto administrativo es *unilateral* y por ende autoritario y en última instancia indeseable; la participación ciudadana en la vida administrativa es, por sí misma, buena: son sólo dos ejemplos, sacados de un *corpus* doctrinal tan poco divertido como el del Derecho administrativo), aquí, en medio del mundo de la política y de los debates más encendidos, ese fenómeno no podía quedar al margen. Pues bien, lo que sucede es que las palabras Estado federal, o federalismo, están hoy en el lado bueno, en el sitio de lo políticamente correcto. Y ello en muchas variantes. Primero, por supuesto, cuando un Estado hasta entonces centralizado quiere cambiar para adaptarse al terreno y reconciliarse con los ciudadanos, hasta el extremo de que, para muchos, sin uno u otro grado de federalismo ni tan siquiera habría propiamente democracia. Pero también el federalismo juega un papel de foco iluminador en los fenómenos inversos, cuando se trata de las integraciones supraestatales, de la que la de nuestro continente es la más importante. Ser «federalista europeo» es, desde Madariaga, lo máximo.

Es esa reputación la que en cada uno de los países concernidos ha generado una enorme bibliografía jurídica y no sólo jurídica ¹¹. Lo cual, dicho sea

¹¹ Aparte de los modelos clásicos, que son los dos que ya conocemos, hay países que por su estructura histórica o sus recientes cambios también deben figurar hoy en un listado de Estados al menos en curso de descentralización o, en algunos casos, federales abiertamente.

Canadá, que sigue rigiéndose por la famosa Ley aprobada por el Parlamento británico en 1867 (complementada, ciertamente, por una jurisprudencia importantísima, sobre todo al hilo del derecho de secesión de la provincia francófona de Québec) continúa teniendo la obra de referencia en las páginas dedicadas a esta materia por Peter Hogg, *Canadian Constitutional Law*, Carswell, 2002.

Que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se vea mencionado en un trabajo sobre Estados federales es algo que puede despistar al lector (o incluso ofender a la inteligencia). Pero es lo cierto que, con la *devolution* a Escocia (y, a rebufo, a Gales) de 1997-1998, estamos ante un país que, si encima le sumamos las peculiaridades del Ulster, tiene todos los boletos para situarse en el foco de atención de los amantes de las asimetrías.

Puede consultarse, de Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1999. También Noreen Burrows, *Devolution*, Sweet and Maxwell, 2000. Amén, de nuevo, de las obras generales de Derecho constitucional, en la medida en que pueda hablarse de tal cosa cuando no hay un texto escrito de rango superior a las (demás) normas legales.

El caso de Bélgica es también de cita obligada, aunque, por su permanente tensión centrífuga, no creo que se trate de un modelo a seguir (salvo que, claro es, lo que se pretenda sea el estallido). Son muy buenos los estudios de F. Delpérée y M. Verdussen, por un lado, y de K. Rimanque, por otro, incluidos en el libro colectivo *La Constitution fédérale de 5 mai 1993*, Bruylant, 1994.

Existen bastantes cosas en lengua castellana. Entre otras, A. Allen, «La Bélgica federal después de la reforma del Estado de 1993», incluido en el *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1993, y P. Lucas Murillo, «El federalismo asimétrico en Bélgica», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, II, 1997.

Hay, en fin, dos libros generales que merecen ser destacados en este contexto. El primero, de 1999, contiene diferentes trabajos sobre España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido y lleva el título de *La*

de paso, contrasta poderosamente con el olvido en que ha caído la que durante muchos años fue la categoría antagónica, la de Confederación, que hoy es vista como toda una antigualla (Sacro Imperio Romano Germánico hasta 1806 —el famoso monstruo incalificable de que hablara Pufendorf—, o también Imperio Austro-húngaro desde 1866 —*Ausgleich*— hasta 1918) y, en todo caso, como una forma política que, a fuer de inestable, lleva en sí el fatal germen de la fugacidad¹².

Federalismo, en suma, es, para vastos sectores de la opinión pública (la no especializada, por supuesto, pero también la más científica), lo mismo, o casi, que descentralización y subsidiariedad¹³. Y, yendo de las descripciones a los juicios de valor, puede afirmarse que se suele entender como algo en sí mismo positivo. De lo cual (vaya por delante) yo participo.

II

¿Es la España de comienzos de 2006 un Estado federal? Me refiero a la de nuestros días, luego de todo lo que ha llovido en los últimos treinta años, con la generalización del sistema autonómico —a salvo de Ceuta y Melilla— y su (sustancial) homogeneización en el plano material de la financiación y de las competencias, a partir de la LOFCA de 1980, de los célebres y añorados pactos de 1992 y, en fin, de las reformas del modelo financiero acordadas, sobre todo con la mira puesta en la costosísima sanidad, en 2001 y luego en 2005.

La Constitución de 1978, como tantas veces se ha dicho, no proclamó una palabra (Estado federal, federalismo) que en vastos sectores de la opinión

Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política, Cedecs Editorial. El Director fue Miguel Ángel Aparicio.

Más moderno y con un radio más amplio (no deja fuera a los modelos clásicos) está el libro dirigido por Enric Argulló i Murgadas, *Federalismo y autonomía*, Ariel, 2004. Las aportaciones de cada lugar (Alemania, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, España, Italia, México y Suiza) fueron reestructuradas y aquí se presentan agrupadas no por países, sino por materias, que son las que dan nombre a cada uno de los capítulos, a saber: I, Cuestiones generales; II, Leyes o normas constitucionales; III, Reconocimiento por la Constitución federal; IV, Aspectos institucionales; V, Líneas generales de la distribución de competencias; VI, Régimen local y municipal; VII, Relaciones intergubernamentales; VIII, Relaciones financieras; IX, Lenguas o idiomas, y X, Valoración global y comentarios adicionales.

¹² Manuel García-Pelayo, en cuyo *Derecho constitucional comparado*, 1950, tantas personas nos hemos formado, incluyó en la Parte Primera («Teoría de la Constitución y del Derecho Constitucional») todo un capítulo dedicado a «Uniones de Estados y Estado federal», donde se exponen los debates a que, al hilo de la titularidad de la soberanía, dio lugar este concepto en épocas anteriores (sobre todo, el segundo *Reich* alemán). Allí también hay en efecto muchas referencias a la Confederación, concebida como el otro polo de la dicotomía.

Hoy todo ello está recogido en *Obras completas*, I, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 395 a 428.

¹³ Es muy expresivo el título de la obra (selección de nuevo una cosa entre muchas) de A. Breton, A. Cassone y A. Fraschini, *Decentralization and Subsidiarity: Toward a Theoretical Reconciliation?*, aparecida en 1998 en *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, núm. 19.

En la doctrina española más reciente, Antonio José Sánchez Sáez, *Descentralización y subsidiariedad*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

española continúa quizá incluso hoy evocando el cantonalismo de la infeliz Primera República y la irreductible voluntad de separación de algunos territorios. Y, en cuanto al contenido del Título VIII, se trata en sustancia de una regulación del acceso a la autonomía, no, o al menos no principalmente, del funcionamiento del Estado así constituido.

Pues bien, pese a ese déficit de origen, pese a la existencia en nuestro orden de fuentes del derecho de una pieza tan atípica (y hoy en buena medida perturbadora, sobre todo en lo que hace a la distribución de competencias) como son los Estatutos de Autonomía, y también a pesar del carácter estructural de unos hechos diferenciales que han tenido una presencia parlamentaria tan decisiva en varios períodos en el Congreso de los Diputados, es lo cierto que tenemos un Estado que, palabras aparte, las plumas más solventes califican (con matices, eso sí, sobre todo los derivados de la foralidad del País Vasco y Navarra) como *federal*. La razón para ello está, por supuesto, en lo que coloquialmente se llamó en su día *café para todos*, y también en la progresiva emergencia de focos e instrumentos de cooperación multilateral, con la Hacienda (Consejo de Política Fiscal y Financiera desde 1980) y la Sanidad (Consejo Interterritorial de Salud a partir de 1985) a la cabeza. Y es que, a pesar de todo, la tendencia homogeneizadora —al alza y sólo al alza— tiene muchos aliados por así decir naturales o al menos inevitables. No es sólo el agravio comparativo («efecto emulación»), del que el referéndum andaluz del 28-F fue su manifestación más nítida, sino también las pulsiones de igualdad que son congénitas del Estado social; y, claro es, las obvias exigencias de racionalidad en la organización administrativa.

Es la opinión, por ejemplo, de Eliseo Aja, que ya en 1999 definía lo nuestro («Estado autonómico») como «sistema federal con hechos diferenciales». No es que podamos o menos aún debemos cambiar el nombre; es que la cosa, se llame como se llame, funciona como un federalismo ya. «Los elementos esenciales del Estado autonómico, tal como se han configurado durante estos veinte años a partir de la Constitución, se observa que coinciden con los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo.» Más aún: «El Estado Autonómico contiene los elementos esenciales de los federalismos actuales, especialmente de tipo europeo, y [...], en consecuencia, algunos problemas pueden resolverse mejor acudiendo a las técnicas federales.» ¿Por qué concreta razón?

«En España existe, sin duda, el doble nivel de poderes, que es el esencial de toda federación, aunque posee una terminología diferente: el Estado es la federación y las CCAA sólo dependen del electorado respectivo, tienen un amplio campo de competencias, con una financiación objetiva, y los conflictos de competencia que aparecen se resuelven por el TC. Todo ello se encuentra constitucionalizado, de forma que las leyes del Estado no lo pueden cambiar y los Estatutos de Autonomía operan como las Constituciones de los Estados, igualmente inmunes a las leyes»¹⁴.

¹⁴ *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 1999, pp. 36 y 37.

Por supuesto que en nuestro sistema hay, si se miran las cosas desde el patrón federal más convencional, y sobre todo el germánico, deficiencias, de entre las cuales el Senado representa la que primero salta a la vista. Pero, por lo expuesto, puede afirmarse que, *pese a* los hechos diferenciales, estamos hoy en un Estado federal.

Roberto L. Blanco Valdés se ha expresado recientemente con palabras aún más inequívocas. El Capítulo 4 de su apasionado (y apasionante) libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia* lleva un rubro muy expresivo: «Pero ¿alguien teme aún al Estado federal?».

Y explica que el debate de las dos grandes partidas en torno a «si debe o no avanzarse hacia la construcción de un Estado federal» tiene «en gran medida» por objeto «un asunto inexistente». Y ello por lo siguiente:

«... tal falso debate encubre en realidad sus legítimas posiciones en relación con la cuestión de si nuestro sistema de organización territorial debe o no descentralizarse más de lo que lo está en la actualidad, y en relación a cómo debería, en el primero de los casos, profundizarse en esa descentralización: de una forma simétrica o asimétrica. Parece obvio que respecto a esta última disyuntiva caben diferentes opiniones [...]. Creo mucho menos opinable, sin embargo, la relativa a si debe o no caminarsse hacia un Estado federal. Y ello por una sencillísima razón: porque difícilmente puede caminarsse hacia donde, sin duda, ya se está.»

Y, echando mano del repertorio del teatro norteamericano, se emplea el título *Esperando a Godot* para poner sobre el tapete la siguiente metáfora:

«La imagen de alguien pretendiendo llegar a donde ya se encuentra a todas luces constituye la viva imagen del absurdo. Como el Estragon y el Vladimir de Samuel Beckett, también muchos de nuestros dirigentes de partido esperan el Godot del Estado federal, aguardando que llegue, o confiando en que acabará no presentándose, sin darse cuenta de que Godot se ha instalado desde hace mucho tiempo, sin aspavientos, y poco a poco, entre nosotros.»

El nuestro es, por supuesto, un federalismo «que, como no podía ser de otra manera, adolece de algunos vicios derivados de las circunstancias históricas que determinaron su curioso nacimiento», lo cual exige preguntarse qué reformas habría que acometer. Pero, antes de todo ello, «el español es, desde luego, y desde hace años, un Estado federal». Afirmación tajante que viene acompañada de una puntualización obvia: es un Estado federal «tan peculiar y diferente de los otros existentes en el mundo como todos los demás son diversos entre sí». Y es que sucede lo siguiente:

«Es, en efecto, un Estado federal en la medida en que reúne los elementos básicos que desde finales del siglo XVIII definen a los Estados federales, aceptado, claro está, que no existe hoy un tipo ideal a ese respecto, y que el federalismo ha venido a ser en el presente una forma de resolver la articulación de la unidad en

Estados con fuerte reivindicación de la diversidad territorial más que el mecanicismo que fue en el pasado para construir la unidad estatal a partir de una pluralidad de unidades soberanas»¹⁵.

Así pues, se puede concluir este punto afirmando que el concepto de Estado federal que hoy manejan los expertos de España (y del mundo) es sobremanera abierto. Hasta el punto de que resulta muy extendida la opinión de que el nuestro es, por el grado y calidad de su descentralización y sobre todo por su generalización a todo el territorio, un tipo de Estado que, aun con algunos matices, puede entrar sin violencia en ese calificativo. Digan lo que digan, en los mítines o en sus programas, unos u otros partidos políticos.

No es éste el momento de desarrollar todas esas ideas. Pero sí hay que añadir un pequeño punto mirando a la historia de España y al debate del Estatuto de Cataluña que tuvo lugar en las Cortes republicanas en julio de 1932, con los archiconocidos discursos de Azaña (la autonomía con cuentagotas y sólo para algunos territorios) y de Ortega, que, como se sabe, y precisamente para resituar el problema, o al menos poderlo conllevar mejor, postulaba justo lo contrario, la generalización¹⁶. Pues bien, conocemos que el desarrollo jurídico español posterior a 1978 ha seguido más a Ortega que a Azaña y que es precisamente por eso que en 2005 podemos incluir a España, con todos los matices que se quieran, dentro de los Estados federales.

III

Por supuesto que la vida se caracteriza (y cada vez más) por el cambio. Visto con ojos de hoy, tenía razón Heráclito, no Parménides.

Los Estados Unidos de finales del siglo XVIII no sólo ignoraban el sufragio universal, sino que tenían reconocida la esclavitud. Gran parte de su territorio (todo el Oeste) estaba sin poblar o, si se prefiere, sin colonizar. La economía era preindustrial y, por supuesto, el sistema financiero jugaba un papel no ya secundario sino del todo menor. En fin, el país era un recién nacido en el concierto mundial y estaba lejísimo de poder pensar en que su Presidente sería no sólo el Jefe de ese Estado, sino también el líder —tecnológico y militar, sobre todo— de todo el orbe.

1949 está más cerca, pero entre la Alemania de entonces y la de hoy también ha habido cambios sustancialísimos: en lo geográfico (hoy —1990— la nación se ha reunificado), en lo poblacional (los inmigrantes son legión), en lo político (el enano en la esfera internacional, o incluso el apestado, ha devenido un miembro importante —el que más, en número de habitantes y en capacidad productiva— de la Comunidad Europea, hasta el extremo de cons-

¹⁵ *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, 2005.

¹⁶ Las intervenciones parlamentarias de ambos han sido citadas y reproducidas en millones de ocasiones. Recientemente han sido objeto de una publicación *ad hoc*, *Dos visiones de España*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2005.

tituir una anomalía que aún no pertenezca con carácter permanente al Consejo de Seguridad de la ONU) y, por supuesto y sobre todo, en lo económico: desde los años noventa Alemania ha sufrido por no haber ajustado a tiempo su generosísimo Estado de bienestar, pero el *milagro* de los cincuenta y sesenta, que hizo que las miserias de la postguerra quedasen en seguida olvidadas, entre otras cosas porque a la sazón la competencia manufacturera china no existía, no ha dejado de proyectarse incluso hasta nuestros días, sobre todo en lo que tiene que ver con unas industrias automovilísticas y químicas que en muchos casos son todavía líderes mundiales.

Si las cosas cambian, que los sistemas políticos se adapten es todo menos ilógico. Muy en particular los federalismos, que se construyen sobre unos equilibrios territoriales y económicos que, por definición, no son estáticos. En la doctrina alemana se suele hablar de la «labilidad» (es decir, la mutabilidad) como un elemento —de estructura— del Estado federal.

Los cambios pueden venir en un sentido —centrípeto— o en el contrario —centrífugo—. Pero la historia demuestra que hay mucho de *natural* (algunos dirían que se trata de una especie de fatal *ley de bronce* de los Estados federales) en los movimientos del primer sentido, es decir, lo que tiene que ver con la erosión de lo que los textos constitucionales calificaron de competencias exclusivas (sobre todo, las económicas) de las unidades territoriales. Otra vez resulta oportuno, si se quiere una explicación de síntesis, tener a mano las ya nada recientes (1950) palabras de Manuel García-Pelayo sobre «la tendencia al aumento de competencias federales». Y es que «de modo absoluto, se han reforzado los vínculos federales a costa de la autonomía y personalidad de los Estados miembros», fenómeno debido en última instancia al «crecimiento e intensidad de los vínculos homogenizadores después de una convivencia histórica secular o casi secular, así como el planteamiento de situaciones histórico-políticas, para conjurar las cuales se precisa una concentración de esfuerzos, unos planes y unas decisiones de carácter general». A lo que suman otras causas «inmediatas y concretas», de las que el maestro menciona:

- «El intervencionismo estatal, con su crecimiento de los servicios públicos». El aumento de las competencias federales se explica en muchos casos porque se requiere «una base financiera de la que carecen los Estados».
- «La creciente complejidad de la estructura económica, el condicionamiento recíproco cada vez mayor de cada una de sus partes integrantes, la concentración capitalista en empresas gigantes y, en general, la concentración del capital financiero.» Todo lo cual ha hecho «que una serie de materias que antes tenían una naturaleza y una significación regional o estatal, la tengan ahora general y entren, por consiguiente, dentro del sistema de competencias de la Federación»¹⁷.

¹⁷ Es, por supuesto, lo citado en nota 12.

Pero eso no significa que no haya cambios también —correctivos, si se quiere ver así— en sentido contrario. Vías de recuperación del equilibrio perdido, para decirlo de otra manera.

Descender en los detalles de todo ello resulta imposible. Habría que ir país por país, momento por momento y materia por materia. Pero sí resulta obligado recordar algunas ideas muy básicas:

- 1) Estamos ante hechos que generan toda suerte de debates, jurídicos y no sólo jurídicos (políticos, sociológicos, económicos, etc.). Debates que en muchas ocasiones aparecen trenzados con la tradicional e inevitable dicotomía entre la derecha y la izquierda¹⁸. Pues bien, aunque cada caso es un mundo, resulta observable que las más de las veces —el austromarxismo era la excepción— es la izquierda política la que promueve la centralización, o como poco no la denuncia (o al menos la que es proclive a los valores que subyacen a ella), y la derecha la que se queja de lo que está pasando y exige que el legislador se encare con lo que en el fondo es la realidad y adopte frente a ella medidas por así decir correctivas o de choque. Por lo común, de naturaleza normativa y, en singular, constitucional.
- 2) Se ha indicado mil veces que los Tribunales Supremos o Constitucionales han propiciado ese fenómeno centralizador, aunque quizá sería mejor decir que simplemente no lo han impedido. Para ello han tenido que sortear el escollo que supone el carácter formalmente tasado de los poderes centrales. Y lo han hecho mediante dos técnicas jurídicas sobre todo: interpretando de manera extensiva los títulos más generales, por un lado, y, por otro, elaborando, con una base literal más o menos firme, títulos nuevos.

La historia es muy conocida y el lector tiene muchas fuentes a las que acudir. En el caso de Estados Unidos, es de citar que la «cláusula de comercio» (poder de la Federación para regular el comercio interestatal) ha sido estirada hasta prácticamente dar cobijo a casi cualquier aspecto de todos los ramos de la economía. Y, cuando encontrar ahí el respaldo no ha sido humanamente posible, se ha echado mano —en 1816 se dio el primer paso, como se indicó más arriba— de la muy conocida doctrina de los poderes implícitos.

La Ley Fundamental de Bonn contiene en sus artículos 70 a 72 un listado más preciso de competencias (legislativas) del *Bund*, pero eso no significa que, impelido muchas veces por los mandatos de la integración europea, con cada vez más Directivas y Reglamentos aquí y allá, y mucho más sensible que su colega americano a la dul-

¹⁸ Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid.

Explica el autor que estamos ante una de las que él llama grandes dicotomías: y es que en las Ciencias Sociales se suele pensar y argumentar en base a diadas. En el libro se exponen muchas ideas sobre el sentido histórico y actual de la derecha y la izquierda, pero todo gira sobre las nociones de libertad e igualdad y nada sobre la distribución territorial del poder político.

zura del Estado social —otro calificativo también explícito en la Ley Fundamental—, el Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe no se haya codeado con doctrinas similares, justificando a veces los poderes del *Bund* en títulos no explícitos, tales como «la naturaleza de las cosas» (muy alemán) o el «contexto». Aunque allí, más que de centralización, el concepto que se ha empleado para describir el proceso ha sido de *unitarisierung*, esto es, «unitarización», o, si se prefiere, «unificación» o incluso «homogeneización»¹⁹.

Estamos, en suma, con algo que se repite por doquier —la tendencia erosiva de los poderes particulares, digan lo que digan los textos— y que en los Estados de la Comunidad Europea experimenta, por razones bien fáciles de comprender, una especial intensidad, sobre todo, habría que precisar, en lo que tiene que ver con las facultades legislativas, esto es, con las que, dentro de las entidades territoriales, corresponden a los respectivos cuerpos parlamentarios.

De ahí se desprende otro fenómeno que también tiene mucho de general en todos los Estados federales, y en los de Europa aún más: del discurso *oficial* de los poderes territoriales forma parte el victi-

¹⁹ Sobre la evolución (sobre todo, de la mano de la jurisprudencia del Tribunal Supremo) del federalismo de los Estados Unidos de América hay, por supuesto, muchísima bibliografía, incluso en español.

Al magnífico libro de Ignacio Borrajo Iniesta, *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de EEUU*, INAP, 1986, hay que sumar otros muchos posteriores, como el de Ballbé y Martínez citado en nota 4, todos ellos citados y sintetizados en 2005 en el «Preliminar» de Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García incluido en el libro citado en nota 6.

En la bibliografía estadounidense, el autor de referencia sigue siendo David J. Eleazar: *American Federalism. A view from the status*, Harper y Row Publishers, 1984, así como *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, 1987. Y, desde luego, merece cita aún hoy la obra colectiva coordinada por D. A. Kenyon y J. Kincaid, *Competition among status and local governments*, Urban Institute Press, 1991.

Por supuesto que cualquier obra sobre el Tribunal Supremo dedica una parte no pequeña a esta materia. Para (de nuevo) no abrumar, citemos sólo a un clásico: Robert G. McCloskey, *The American Supreme Court*, 2.ª edición, revisada por Sanford Levinson, University of Chicago Press, 1994. Amén, claro es, de las referencias que al federalismo se pueden encontrar en cualquier manual de Derecho constitucional.

En el caso de Alemania, y aparte de la bibliografía citada en la nota 6, hay muchos lugares en los que se estudia con detalle la *unitarisierung* experimentada desde 1949 a causa de las reformas constitucionales (sobre todo, la de 1967-1969, que introdujo las *tareas comunes*) y sobre todo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal.

Vale al respecto cualquier Manual de Derecho Constitucional (así como los Comentarios a la Ley Fundamental, artículo por artículo, de los que hay muchos y buenos). Por ceñirnos a las obras traducidas al castellano (aunque lo vertido no sea la edición última), Ernst Bemda, Werner Maihofer, Hansjochen Vogel, *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 2001.

Han pasado más de cinco lustros desde que en España se publicó, bajo la dirección de Eduardo García de Enterría, el libro *La distribución de competencias económicas el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, 1980, con análisis monográficos dedicados, entre otros, a Estados Unidos (Luis Ortega) y Alemania (Luciano Parejo). Tener casi treinta años y mantenerse joven es, para un libro sobre estas materias, casi tan difícil como para la mujer que de manera tan cruel retratase Honoré de Balzac. Piénsese que, en el caso del federalismo alemán, era la época anterior a la reunificación de 1990 y a la crisis —declarada— del Estado social, con lo que aún no habían aparecido los problemas estructurales del sistema político (y sobre todo del bicameralismo) que han intentado ser diagnosticados y resueltos, hasta ahora sin fruto, por la Comisión creada en el año 2003 y citada en nota 1. Pero, con todo, sigue siendo, para el lector interesado, una obra sumamente útil.

mismo. La lamentación por el encogimiento del ámbito de la primigenia autonomía (por lo común acompañada de la queja acerca de la insuficiencia de los recursos financieros disponibles para hacer frente a las responsabilidades que se siguen teniendo) forma parte, de manera más o menos desgarrada según los casos, del paisaje ideológico-político por doquier. Discurso victimista que, dicho sea de paso, y aunque parezca que es simplemente una vaina, resulta muy útil, a la hora en que a los electores piden responsabilidades, como elemento de autoexoneración.

Claro que hay diferencias en lo que hace al diagnóstico del problema, o, más exactamente, en lo que pudiésemos llamar la imputación de la autoría formal del agravio. Los *Länder* alemanes tienen claro que todo viene del «reglamentismo» de Bruselas (*Überregulierung*), que en efecto ha ido ocupando en últimas décadas casi todo el terreno de la regulación económica, así en lo general (sociedades mercantiles, Ofertas Públicas de Adquisición, exigencias medioambientales de cualquier actividad, contratos públicos, IVA) como sobre todo en lo sectorial (agricultura, claro es, pero también telecomunicaciones, transportes, energía). Y por eso son ellos los que presionaron para que finalmente apareciese en los Tratados, aun con toda su carga de imprecisión, la subsidiariedad como principio general. En España, por el contrario, las lamentaciones apocalípticas cada vez que *Madrid* dicta una norma económica calificada de básica (o cada vez que el Tribunal Constitucional la respalda) contrastan con el clamoroso silencio que se había vivido meses antes cuando unos contenidos igual de puntillosos se habían incluido en la disposición aprobada por Bruselas de la que todo arranca. A la hora de imputar las culpas por la progresiva pérdida del (teórico) *paraíso perdido*, el análisis de algunos de nuestros dirigentes políticos parece sufrir, en definitiva, una extraña hemiplejía.

- 3) Por supuesto que las afirmaciones tajantes son siempre arriesgadas, pero no resulta aventurado notar que la edad de oro del federalismo cooperativo ha quedado atrás. Se antoja muy difícil poner un día y una hora al comienzo del declinar de una idea, pero lo cierto es que, desde aproximadamente el comienzo de los años ochenta, cada vez más voces académicas, y también políticas, comenzaron a poner sobre la mesa las disfunciones que (sobre todo desde el lado de la transparencia exigible en cualquier democracia: el elector que ha seleccionado a los dos gobernantes —y que, como contribuyente, los alimenta a ambos— tiene derecho a saber a punto fijo *quién* es el que ha decidido *qué*) plantea la fórmula de gobierno que hace que unos y otros tengan que ponerse de acuerdo, si es que por ventura se ponen, casi para cualquier cosa.

Pero, de la misma manera que el final del neolítico no significó la vuelta al paleolítico, la crisis —relativa, por supuesto— del federalismo cooperativo no ha supuesto el retorno sin más al esquema

dual del siglo XIX. En Estados Unidos se ha acuñado una tercera noción, la de federalismo *competitivo*. Ballbé y Martínez lo explican muy bien: «El planteamiento de la superposición de competencias y la necesidad de cooperar para la gestión de estos servicios dio paso a una realidad: el poder federal y estatal, al tener materias competenciales superpuestas, también competían por hacerlo mejor, es decir, por prestar mejores servicios en cualquier área en que Washington y los Estados tuvieran competencias (medio ambiente, seguridad, sanidad, etc.). Por tanto, se desarrollaron las teorías de que la competición horizontal entre los Estados y la Administración de Washington también daba resultados favorables y positivos porque había provocado mayor dinamicidad e innovación. Efectivamente, los ciudadanos podían comparar y comprobar qué político estatal o federal y qué poder resolvía los problemas más eficazmente.» En el bien entendido de que la cooperación no desaparece: «En todo caso, cooperación y competición no son excluyentes, sino que se complementan»²⁰.

El federalismo alemán es distinto, porque de su estructura forma parte un elemento de participación (de los *Länder* en las decisiones del *Bund*) que no existe allende el Atlántico. Y también porque la integración en Europa tiene la consecuencia de que estrecha los márgenes para cualesquiera competiciones. Pero la música de fondo de los últimos tiempos tiene el mismo tono: la imbricación política entre el nivel central y los Gobiernos territoriales resulta inevitable y buena, pero se ha ido demasiado lejos, y, aparte del problema de la dificultad de identificar a los autores de las medidas, genera, como se ha indicado, el efecto indeseable del veto recíproco y la dificultad de adoptar cualesquiera decisiones. Todo apunta (sobre todo, a partir del acuerdo de principio de febrero de 2006 mencionado al final de la nota 1) a que en los próximos años en Berlín veamos que los elementos cooperativos y participativos sufran alguna corrección a favor de la mayor capacidad de cada quien —de las periferias, pero también del centro, sea quien sea el que ocupe las sillas aquí o allá— para decidir por su cuenta. Sobre todo cuando tanta falta hace actuar de manera positiva para ajustar el Estado social a los tiempos que, guste o no, corren. Y es que, en efecto, lo que allí se lleva es hablar de cómo hacer más eficaces a las instituciones públicas: que la adopción de decisiones no resulte tan larga y esté siempre amenazada por toda suerte de vetos.

²⁰ Libro citado en la nota 4, pp. 31 y 32.

IV

Estamos en España en época de reformas territoriales (el modelo de 1978-1983 nació, por supuesto, en un contexto socioeconómico e internacional muy otro, aunque no tengo claro que la cultura política haya avanzado al mismo ritmo), a emprender mediante el cauce, ciertamente atípico en el panorama comparado, de la reforma de los Estatutos de Autonomía, o, más exactamente, de la reforma de uno de ellos (a la que, tarde o temprano, seguirán todos los demás: la historia se repetirá) para dar lugar a una cosa distinta de la que tenemos y, aplicando la teoría cuantitativa de Kelsen, más descentralizada y con unas unidades territoriales pertrechadas bajo auténticos «blindajes».

Aún es pronto para saber los perfiles concretos del resultado, pero, aunque los cambios terminasen generalizándose —a lo mejor muy pronto: el vértigo casi cinematográfico en la sucesión de este tipo de acontecimientos es muy típico de España—, sí sabemos lo que la criatura no será: todo parece indicar que el camino por el que vamos no se puede llamar, por mucho que estiremos el sentido de las palabras, federalismo. Antes bien, nos aleja de él, en el que ya estábamos. Los Estados federales que existen en el mundo están sin duda en permanente cambio, sea mediante normas, sea sobre todo a través de Sentencias o de lo que en derecho se conoce como «la fuerza normativa de lo fáctico»: lo acabamos de exponer, siempre con las limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza. Pero ni en Estados Unidos ni en Alemania (ni en Austria, ni en Suiza), y sí en la piel de toro (tal vez también en Canadá —Quebec—, y en ocasiones en el Reino Unido —Escocia—: el que no se consuela es porque no quiere, o, dicho de manera más castiza, en todas partes cuecen habas), el debate, no precedido de diagnóstico alguno (¿qué hay que cambiar?, ¿en qué sentido?, ¿con qué intensidad?), comienza —y casi termina— por las relaciones entre *una* parte (una y no más) y el todo, con menosprecio de los demás componentes de la estructura. Ni tampoco se trata en sitio alguno que no sea España de un camino de una única dirección, centrífuga, permanente e ilimitada, en el que todo consiste en ir carcomiendo al poder central cada día un poco más («profundizar en el autogobierno»: ésas son las palabras mágicas). Ni, si acaso ello se hiciera así alguna vez, resultaría posible maquillar tales milongas y envolverlas en una retórica de izquierdas (y, lo que es aún más extraño, de modernidad). Ni en fin, en ninguna parte, salvo quizá en algunos países hermanos del Sur de América, la discusión prescinde enteramente del hecho de la globalización cultural en la que (también) estamos, queramos o no, inmersos y tiene la ocurrencia de centrarse en proclamas arrebatadas sobre unas naciones supuestamente preteridas por una historia poco menos que colonial y unas lenguas, al parecer, ontológicamente necesitadas de ser respaldadas a diario por una política activa de exterminio del otro.

Y no será porque el discurso de la *identidad* (de aquella, en singular, de carácter esencialmente excluyente: «León no es Castilla»; «El Bierzo no es León», «Ponferrada no es El Bierzo», este barrio no es Ponferrada, mi casa no

es este barrio, etc.) no exista, a veces con gran intensidad, aquí y allá, porque provincianos y aldeanos hay en todas partes. O que, cuando una industria se quiere deslocalizar, no resulte importantísimo que haya unas autoridades regionales con la suficiente fortaleza y capacidad de maniobra para tratar de evitar que el desastre se consume. Simplemente sucede que en otros países los debates políticos, e intelectuales, aun con origen en otras épocas más dadas al sentimentalismo, se han ido adaptando a los tiempos que corren. Han ido sustituyendo, para emplear de nuevo las palabras del clásico, las creencias (*idées reçues*, que les llamaba, con tono poco amable, Gustave Flaubert) por las ideas.