

ROBERTO BLANCO VALDÉS. *Los rostros del federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.

El libro de Roberto Blanco, *Los rostros del federalismo*, supone una contribución decisiva para el adecuado entendimiento de nuestro sistema autonómico. Lo que hace esta monografía es incorporar al modelo descentralizado español dentro del relato federal, mostrarlo como uno de sus casos o caras, y ello no desde una óptica teórica o especulativa, preferentemente entonces normativa o formal, sino desde el plano del análisis efectivo, como forma política real y viva. Nadie después de la publicación de este libro puede dudar que España es, de hecho, un verdadero sistema federal, y que, por tanto, las referencias provenientes de este modelo puedan y deban utilizarse para entender nuestra descentralización territorial.

El libro, en primer lugar, supone un aire fresco para los estudios de descentralización aportando un enfoque que debe mucho al derecho comparado y la ciencia política, terrenos que los constitucionalistas, algo propensos a caminar por los cerros kelsenianos, hemos abandonado en demasía. Veamos entonces lo que dicen Dahl o Sartori o Watts al respecto. Esta propensión a contar el federalismo como un siste-

ma efectivo, lo que Wheare llamaba *federalism as government* lleva a admitir de partida varios datos inevitables.

Así, en primer lugar, hay diversas variedades federales, y no sólo un modelo, función de las vicisitudes históricas de los sistemas, pero también de la propia naturaleza de federalismo, consistente en el tratamiento institucional del pluralismo. Una segunda constatación, es que los sistemas federales son esencialmente dinámicos, de modo que son inabordables con un enfoque exclusivamente sincrónico, cuestión ligada a la condición democrática de la constitución federal, así necesariamente elemental, y susceptible por ello de diversas interpretaciones que se van imponiendo en el transcurrir del tiempo. En tercer lugar, los sistemas federales requieren de un modo de resolución de las disputas competenciales, que no puede, si se toma en serio la condición normativa de la Constitución, ser sino jurisdiccional, a cargo entonces de la máxima instancia de este carácter, o de un Tribunal Constitucional.

Si tiramos de estos tres hilos argumentales del libro del profesor Blanco en

su exposición del federalismo y los conectamos con la problemática del sistema autonómico, vemos claramente cual es el potencial de la monografía que comentamos. Por lo que hace, en primer lugar, a la cuestión del pluralismo. Ciertamente que no hay sistema federal sin pluralismo, pero tampoco hay que olvidar que el federalismo no obtiene sus credenciales exclusivamente de su capacidad para cohesionar la variedad y la unidad subyacentes a la forma política. Y esto en dos sentidos. Primero porque el federalismo no es solo un sistema que garantiza la preservación de la variedad, esto es, el derecho a la autonomía de las partes integradas en el todo de la federación. El federalismo también sirve a la protección de la libertad que la descentralización, como modo de división vertical del poder, garantiza. Y segundo, porque el federalismo es asimismo un modo de sumar o de unir voluntades que sólo, en determinadas condiciones, están dispuestas a cooperar. No hay federación sin voluntad de unión y sin limitación constitucional de la posición de las unidades integradas en la Nación federal.

Por lo que se refiere a la apertura de los sistemas federales, esto es, su dinamismo, lo que quiere decirse es que los mismos son formas en desarrollo, lo que no significa olvidar que la evolución del Estado federal ha de llevarse a cabo respetando una matriz obligada, que evita la conversión del régimen federal en otras formas contiguas que no suponen, a pesar de equívocas terminológicas, su culminación sino su degeneración.

El tercer elemento del sistema federal muestra la necesaria juridificación del sistema federal, que es expresión de su mo-

deración como forma política y su inevitable entendimiento desde los parámetros propios del Estado de derecho. No hay federación sin aceptación de la supremacía constitucional sobre los poderes constituidos, hablemos de la Federación o los Estados miembros, y por tanto sin el acatamiento de las resoluciones de quien, estemos pensando en un Tribunal constitucional o Supremo, resuelva en términos exclusivamente jurídicos las disputas competenciales.

Partiendo, como decíamos antes, de que no hay una sola fórmula federal, establecida obligadamente desde los parámetros de una teoría jurídica del Estado federal, que obligaría a plantearse el problema de la soberanía en términos abstractos que acertadamente se rechazan desde una sana posición metodológica, lo que se trata es de analizar las constantes y las diferencias que los sistemas federales presentan en sus distintas manifestaciones concretas.

Esta tarea que se propone llevar a cabo Roberto Blanco, debe de partir de una cierta clarificación terminológica que es fundamental. La Federación se diferencia de la Confederación y es distinta también de un Estado unitario pero descentralizado, caso del Estado regional o el integral. La Confederación es más bien una unión internacional antes que un verdadero Estado, de modo que sus unidades tienen el derecho de secesión y los mandatos de sus autoridades no llegan directamente a los ciudadanos. Además es una forma política inestable y por ello transitoria. La simple descentralización, por su parte, no reconoce poder político a sus componentes que no pasan de ser terminales o entes territoriales delegados del único sujeto estatal.

Acotado el campo del análisis federal lo que hace Roberto Blanco es someter a los doce Estados seleccionados, entre ellos tres países, bien llamados, iberoamericanos, a un escrutinio de sus rasgos definitorios: doble nivel institucional, pluriconstitucionalidad, poderes repartidos y compartidos, y garantía jurisdiccional de la distribución competencial. Este análisis de derecho comparado del federalismo se lleva a cabo por nuestro autor a partir de una selección bibliográfica extraordinariamente cuidada, y estudiada penetrantemente. La información manejada está muy puesta al día y los contextos históricos y políticos de los sistemas respectivos se ofrecen de manera clara y, en muchos casos, con sorprendente exhaustividad. Hay una división esencial entre los sistemas considerados que tiene potencialidades explicativas y sobre las que Roberto Blanco insiste. Se trata de lo que he llamado en otra ocasión federalismo de integración y federalismo de devolución, o federalismo por asociación (*coming together*) y federalismo descentralizador (*holding together*). En el federalismo por asociación, las constituciones de los Estados miembros son normas institucionales, las competencias se ejercen de modo residual, pues la Constitución federal se pronuncia sobre las competencias exclusivamente de la Federación, y el problema fundamental es asegurar la participación de los Estados miembros en los órganos de la Federación. En el federalismo descentralizador las constituciones de los Estados miembros asumen funciones competenciales y se privilegia la importancia en el autogobierno sobre la voluntad de participar en los órganos comunes.

La afirmación de la pluriconstitucionalidad puede resultar equívoca si no se aclara de inmediato que «en cada Estado federal, su Constitución nacional presenta una entidad jurídica y política que no poseen en ningún caso las entidades federales, que, pese, a denominarse generalmente de igual modo, son, cabría decir, Constituciones en sentido material (porque su contenido es el de las normas de ese tipo) pero no en sentido formal, pues ni emanan del poder constituyente de un Estado nacional, ni expresan su soberanía, ni están sujetas al único límite de cumplir sus procedimientos de reforma, diferencia que podría considerarse a la postre, como la más fundamental». (pag. 105).

El análisis de los poderes federales muestra el alcance del principio federal (lo que Wheare llamaba *federal instrumentalities*, o amarres federales, no sólo, como es convencionalmente admitido, en las segundas cámaras sino también en su caso, en el propio ejecutivo federal, como sucede con la Presidencia de los Estados Unidos o en determinadas exigencias en la composición de tal órgano, se hable del Consejo suizo o del Gobierno canadiense. En lo que se refiere a la organización judicial se llama la atención de que Suiza, como en los Estados Unidos, Canadá o Australia, forma parte del grupo de países sin un órgano constitucional especializado de carácter jurisdiccional, tras hacerse notar que Bélgica, con Austria, «no conoce más tribunales que los de la federación, al carecer los *länder* de poder judicial propio», de modo que en España la descentralización judicial es más fuerte que en dichos países. El análisis de los sistemas de distribución competencial, estudiado a partir de las va-

riables de su objeto material y su condición normativa o de ejecución, lo que señala es su general y necesaria indeterminación, que explica las oportunidades, a riesgo de su seguridad jurídica, de su dinamismo histórico e intervención de la jurisdicción ordinaria o constitucional en su concreción o aplicación.

La calidad del libro depende en buena medida de la habilidad del autor para convertir en fulcro de la exposición al sistema federal de los Estados Unidos que el profesor Blanco domina cumplidamente. Estados Unidos le sirve al autor para ilustrar los rasgos de todo sistema federal, comenzando por su contextualización, pues, como dijimos, cada sistema se explica desde los datos políticos o históricos que están en su origen. El profesor Blanco hace así un vívido relato del ambiente de la Convención de Filadelfia y de la labor de los autores de *El Federalista*. En segundo lugar, se subraya en la obra el dinamismo del federalismo norteamericano a través de distintas etapas, así las del federalismo dual o separado y el federalismo cooperativo. Y en tercer lugar, el análisis de los Estados Unidos subraya la labor de la justicia constitucional, pues la generalidad del parámetro constitucional, hablemos de la Constitución federal o las de los Estados, fuerza necesariamente a una contribución decisiva de la doctrina constitucional en el desarrollo del sistema. En este sentido es de sumo interés la narración que Roberto Blanco lleva a cabo de los casos del Tribunal Supremo, al modo de lo que se hace en el trabajo de Bruce Ackerman, *We The People*, convirtiendo al derecho constitucional, casi, en historia constitucional. No abundan entre nosotros, como es sabido,

los especialistas en derecho constitucional americano, y menos todavía los conocedores del constitucionalismo de los Estados. La historia constitucional americana suele hacer hincapié en su relato en el efecto unificador de la jurisprudencia americana, a través de un proceso que, desde los tiempos de *El Federalista*, se impondría, tras la Guerra de Secesión en la época de la reconstrucción, a través de la enmienda XIV y sobre todo después del New Deal, atribuyendo al Tribunal Supremo una función unificadora para imponer la igualdad racial y justificar la intervención del Estado en la vida social y económica de la nación. La obra interpretativa del Tribunal Supremo ha hecho del Tribunal un gran actor del sistema social americano, contribuyendo a su adaptación a las necesidades históricas. Desde un punto de vista jurídico el Tribunal Supremo ha asegurado efectivamente la normatividad de la Constitución. Seguramente desde las páginas del libro de García Pelayo en su *Derecho Constitucional*, nadie entre nosotros ha comprendido con tanto acierto el sistema constitucional americano como Roberto Banco, que dedica a la cuestión páginas imprescindibles.

El mérito del libro consiste en incluir el caso español en este gran relato del federalismo. El Estado autonómico enriquece el acervo federal, es entonces, como dijese hace años Kon Lenaerts, una de su caras. Pero el modelo federal sirve a su vez para entender nuestro sistema autonómico, al que este emparentamiento institucional, aleja de su excepcionalidad y, por ello, de su provisionalidad, por la que, a veces indisimuladamente, claman algunos de sus reformadores. Son especialmente pertinentes las reflexiones de Roberto Blanco sobre,

por ejemplo, la idea de representación territorial, que el autor ilustra a partir especialmente de la experiencia del Bundesrat alemán, pero que le lleva a desechar en el modelo descentralizador de que hablamos la imprescindibilidad de una cámara verdaderamente territorial, como muestran algunos sistemas federales, manifiestamente Canadá, pero hasta cierto punto también los Estados Unidos. Magnífica la exploración de las instituciones federales como las conferencias territoriales, de ejecutivos o legislativos, en los Estados Unidos o Austria. Y lucidísima la distinción que en el tratamiento de la variedad propone Roberto Blanco entre diferencia, deshomogeneidad y asimetría, que pone de manifiesto uno de los rasgos sobresalientes del libro, la utilización, que en él se hace de un material fáctico que aporta la ciencia política, o determinados comparatistas, a que antes nos referíamos.

El juego federal de los Senados no consiste tanto en el desempeño de especiales funciones, o no, respecto a un determinado ámbito de actuación normativo, sino en el hecho de que lo que expresa el Senado en su actuación es «la posición de las fuerzas federadas y no del cuerpo electoral de la nación, que debido al sistema de composición del Senado o a su sistema de elección, sencillamente se expresa en él de modo distinto desde el punto de vista de la correlación de fuerzas partidistas de cómo se expresa en la cámara que, supuestamente en exclusiva, representa al cuerpo electoral» (pag.154). El remarque de la especialidad territorial del Senado se lleva a cabo a juicio de Blanco de modo más perfecto cuando los senadores representan a los gobiernos de los Estados y su votación

se lleva a cabo de modo unificado. Algunos dudamos de que este sistema, que es el del *Bundesrat*, sea exactamente trasladable a España en razón de diversos imperativos constitucionales, que creemos se salvan mejor si, aunque sea con un sistema mayoritario, se atribuye la representación en el Senado a las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, de modo más parecido al sistema austríaco.

Es bien interesante la exposición sobre la colaboración en los sistemas federalizados, a través de mecanismos constitucionalizados o no. Se maneja un material informativo de considerable amplitud, se trate de los Estados Unidos, Alemania o, más recientemente, Suiza. Y no se deja de apuntar el riesgo de la complejización excesiva en que puede incurrir el federalismo cooperativo de nuestro tiempo, que alguna reforma constitucional como la alemana pretende afrontar.

La pluralidad de manifestaciones federales, sus muchos rostros, son la prueba de la relación del federalismo con el pluralismo. De modo que esta forma política parece adaptarse a la condición de algunas naciones, resistentes a aceptar moldes homogeneizadores. Es el caso de España, nuestros clásicos, así Gracián, captaban bien el contraste entre algunos países como Francia donde la homogeneidad geográfica y social, facilitaba la gobernación y nuestra patria, «donde las provincias son muchas; las naciones diferentes; las lenguas varias; las inclinaciones opuestas y los climas encontrados», y, donde por tanto, se necesitaba gran «capacidad» para unir. Blanco propone distinguir, decíamos, la *diferencia*, que equivale a la idea convencional del pluralismo, o diversidad, de las *deshomoge-*

neidades, o pluralismo competencial, traslación inmediata y no cualitativa de la diferencia, y *la asimetría*, que supone alteraciones «en la respectiva posición política constitucional» de los entes federados. Ni la diversidad ni la deshomogeneidades suponen problema constitucional alguno para el federalismo, lo que sí pueden generar las asimetrías, que apuntan a una diferenciación cualitativa que tal vez arriesgue la unidad del conjunto. No sufre la unidad si las Comunidades Autónomas difieren en sus competencias, por ejemplo lingüísticas o de ordenación fluvial, pero sí es cuestionable la solicitud de especificidades fiscales sin justificación suficiente. Aquellas son deshomogeneidades, estas suponen una muestra de asimetría.

La cuestionabilidad de la asimetría resalta de modo especial cuando en su origen se encuentran posiciones nacionalistas, que Roberto Blanco considera tienen difícil acomodo en el sistema federal, que después de todo es un modo de reforzar la unidad de la nación plural, pero no un sistema ideado para liquidar el Estado compartido, lo que en el fondo es el objetivo de los nacionalismos identitarios obsesionados con la labor salvífica atribuida al proyecto nacionalista. El profesor Blanco no confía en la capacidad integrativa de la organización federal en el caso de los sistemas de descentralización o en el llamado federalismo de devolución, cuyos modelos son Bélgica y Canadá, sometidos a tensiones casi insostenibles y que además plantean graves problemas de funcionamiento.

El cuadro español se agrava porque el identitarismo nacionalista mayoritariamente tiende a entenderse en fórmulas fi-

nalmente independentistas, que no pueden ser contrarrestadas en el Estado autonómico, dada la insistencia del nacionalismo en incrementar continuamente las competencias propias, de acuerdo con demandas privativas calificadas como extractivas, contando además con que en el juego del régimen parlamentario común las formaciones nacionalista consiguen un peso abusivo. Estos planteamientos nacionalistas operan como verdadera carcoma del sistema y se hacen posibles por la indefinición constitucional propia de nuestro federalismo confuso que permite la evolución permanente del modelo autonómico sin límites eficaces de contención. Además el oportunismo político fuerza a los dos grandes partidos nacionales a recurrir, no importa a qué costo, al apoyo de los nacionalistas en el Congreso.

Me parece que esta posición de Blanco, que se desarrolla de modo especial en el último capítulo de su obra, merece algún matiz en lo que se refiere a los supuestos constitucionales que la fundamentan. Creo que el sistema constitucional español es un sistema abierto pero con topes claros, como permite una lectura sensata de la ordenación constitucional, de acuerdo al menos con la suficiente explicitación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, y me parece que la deferencia excesiva hacia el nacionalismo se podría haber salvado en virtud de un acuerdo entre las fuerzas nacionales, que puede tener lugar sin negar el suficiente espacio para la confrontación entre ellas.

A mi juicio si se aprovechan las ventajas del enfoque dinámico sobre la comprensión estática del sistema autonómico necesariamente ha de matizarse la contra-

posición radical entre nacionalismo y federalismo en que insiste Roberto Blanco. Lo cierto es el Estado autonómico como forma descentralizada tiene un efecto integrador que no se puede minusvalorar. Watts el gran comparatista federalista ha señalado muy acertadamente que los Estados que explotan son con mayor frecuencia los unitarios. Es verdad también, en segundo término, que ni la instauración ni el desarrollo del sistema autonómico habrían tenido el carácter sustantivo que han adquirido en España sin la colaboración nacionalista. Sin duda, las Comunidades Autónomas nacionalistas han espoleado continuamente al caballo de la emulación, que ha generalizado la autonomía como modo de descentralización profunda y sin exclusiones, logrando que al final el autogobierno territorial se identifique no sólo con la referencia identitaria sino con la democracia y la innovación política. Por eso, finalmente, creo posible la esperanza cuando se contempla el futuro de nuestro sistema autonómico, pues la mejora de la articulación del Estado, que se persigue en el libro de Blanco, aunque sea superando pre-

juicios formulados desde una actitud de bilateralismo confederal, acaba beneficiando también a las Comunidades gobernadas por los nacionalistas.

Finalmente me atrevería a sugerir dos omisiones que la segunda edición de este espléndido libro debería corregir. No se considera a la Unión Europea como un caso de federalismo, lo que realmente es, y con evidente interés en lo que se refiere a su diseño institucional y el sistema finalista de competencias. Y tampoco se menciona la asimetría del régimen foral en el caso español.

JUAN JOSÉ SOLOZABAL
ECHAVARRÍA

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid*

ABSTRACT: *A review of the book titled «Los rostros del federalismo»*

RESUMEN: *Revisión del libro titulado «Los rostros del federalismo»*

KEY WORDS: *Federalism. «Estado autonómico».*

PALABRAS CLAVE: *Federalismo. Estado autonómico.*