

España, el federalismo y Godot

Roberto L. Blanco Valdés

No se sobresalten. Afirmo que *el* federalismo no existe en el mismo sentido en que cabría sostener, por ejemplo, que no existe *el* parlamentarismo, pues lo que la vida política permite *de verdad* reconocer son federalismos o parlamentarismos diferentes, que pueden ser -que, de hecho, son o han sido- muy distintos dependiendo de los lugares y las épocas. Y es que *el* federalismo o *el* parlamentarismo no constituyen, en fin de cuentas, más que abstracciones *teóricas* construidas a partir de realidades políticas *prácticas* cuya pluralidad, que ha resultado muy notable a lo largo de la historia, sigue siendo hoy indiscutible si comparamos las instituciones y las tradiciones políticas de los Estados actuales.

Ciertamente, ha habido un parlamentarismo oligárquico, primero, y democrático, después; y lo ha habido, y lo hay ahora, bicameral o monocameral, bipartidista o pluripartidista, de forma tal que el parlamentarismo realmente existente en cada país y en cada coyuntura es el resultado de combinar, entre otros, esos diversos elementos. Con *el* federalismo acontece, aunque más, lo que con *el* parlamentarismo: que no es una especie, sino un género, es decir, un conjunto de realidades con algunos elementos comunes que son precisamente aquellos que, por encima de sus diferencias, permiten identificar entre sí a esas diversas realidades. Entendido de ese modo, el federalismo ha recorrido el larguísimo camino que media entre la primera Constitución *estatal* de la historia moderna, la estadounidense, y la última que se ha aprobado por el momento en el planeta: la de Irak, que define como federal al sistema político iraquí. Es cierto que los términos federalismo, federalista o federal no van a figurar en el texto constitucional de la Unión norteamericana, pero también lo es que su uso se generalizará, sobre todo mediante el vocablo *federalista*, cuando entre 1787 y 1788 varios periódicos de Nueva York publican una serie de artículos de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay en defensa de la Constitución aprobada en Filadelfia, artículos que luego se editarán como libro agrupados bajo un título genérico -*The Federalist Papers*- que no dejará lugar a dudas sobre la importancia que conferían al elemento federal los padres fundadores.

La propagación del eco federalista fue tal, desde esa fecha, que la *marca federal* se extendió, imparable, a lo largo de los siglos XIX y XX por los cinco continentes. Y ello hasta el punto de que haya podido sostenerse que a la altura de 1987 más del cuarenta por ciento de la población mundial vivía en Estados que, cuando menos formalmente, eran de tipo federal. Con todo, y según ha subrayado recientemente la constitucionalista Tania Groppi (*Il Federalismo*, Roma, Laterza, 2004), lo cierto es que el término federalismo ha acabado identificándose con cualquier modelo organizativo en el que el poder del Estado esté dividido sobre la base del territorio, de forma tal que «el éxito de la palabra no es equivalente al del modelo que la misma designaba en sus orígenes». Ocurre, por eso, que sin tener alguna noticia, por mínima que sea, de los orígenes del *suceso federal* parece difícil comprender la naturaleza de un modelo político -de una estructura y una mecánica de funcionamiento de los poderes del

Estado- cuyo objetivo inicial no fue, desde luego, el de descentralizar lo que estaba unido previamente, sino el de trabar lo que se presentaba falto de esa unidad y cohesión mínima sin la cual ningún Estado digno de tal nombre puede consolidarse y persistir de cara al futuro.

EL HERMOSO EJEMPLO FEDERAL ORIGINARIO

Poco después de la aprobación de la Constitución americana, Thomas Jefferson dirigía una carta a su amigo Edward Rutledge, firmante, al igual que el propio Jefferson, de la *Declaración de Independencia*: «Podemos, ciertamente, jactarnos de haber dado al mundo un hermoso ejemplo de reforma de un gobierno por la sola razón, sin derramamiento de sangre», escribía el futuro presidente de la Unión al abogado y estadista de Carolina del Sur, desde París, el 18 de julio de 1788. Así podrá comprobarse, con toda claridad, en la que será, junto con el republicanismo presidencialista y el control judicial de la constitucionalidad, una de las tres grandes aportaciones del constitucionalismo norteamericano al tronco común del constitucionalismo occidental: el federalismo. Ese federalismo habría resultado, en realidad, inconcebible en el contexto histórico europeo, en el que la centralización a ultranza acabará por configurarse como un instrumento indispensable para superar la pluralidad de ordenamientos típica de las sociedades feudo-estamentales. En ese contexto, mientras al otro lado del Atlántico el federalismo permitió trabar unos Estados que por medio de él se convirtieron en Unidos, la centralización se conformará, por el contrario, en los Estados europeos como el elemento irrenunciable de construcción de los propios sujetos de los que el Estado será a la postre el instrumento: las naciones y sus pueblos.

La Convención de Filadelfia fue, de hecho, convocada con el objetivo de elaborar una Constitución que estuviese en condiciones de asegurar la futura unidad de los nuevos territorios que, tras la *Declaración de Independencia* de 1776, habían ido separándose de la metrópolis inglesa. Pues esa iba a ser, sin ningún género de dudas, la idea motriz más esencial del nuevo texto federal: alcanzar una unidad que no había podido conseguirse con la aprobación por el Congreso continental, en noviembre de 1777, de los llamados «Artículos de la Confederación». Y es que, tal y como Hamilton repetirá hasta la saciedad en *El Federalista*, la Confederación no logró dar solución a los problemas a que se enfrentaban los nuevos territorios independientes: «El gran vicio de raíz que presenta la construcción de la confederación existente está en el principio de que se legisle para los estados o los gobiernos, en sus calidades corporativas o colectivas, por oposición a los individuos que los integran» (Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Nueva York, Mentor Book, 1961). La Confederación no sirve, en suma, para crear un nuevo Estado.

La búsqueda de un sustituto efectivo a la Confederación, marco político que los federalistas consideraban el «mero fantasma de un auténtico gobierno nacional», constituirá una de las dos caras de la apuesta federal. La otra se centrará en cómo conservar los derechos de las minorías, *territoriales* y *políticas*, preocupación que dará sentido de conjunto al proyecto estatal que se plasma en un texto federal que va a vertebrarse esencialmente sobre la voluntad de asegurar, por medio de una disposición orgánica del poder político y del poder territorial, los dos objetivos apuntados. Y ello porque el poder de la naciente Unión americana debería resultar, en fin de cuentas,

compatible con el aseguramiento de los derechos de los territorios que en ella decidieran federarse. Será, en suma, esa preocupación, tan bien expresada a lo largo del texto de *El Federalista* -la de asegurar la unidad de los Estados conservando, al propio tiempo, la diversidad política y la pluralidad territorial-, la que explique las grandes contribuciones de la experiencia revolucionaria norteamericana a la historia del constitucionalismo occidental y, entre ellas, de modo muy especial, la *inventio* federal.

LOS FEDERALISMOS REALMENTE EXISTENTES

De entonces para acá, la experiencia fundadora de los Estados Unidos terminará por abrir una extraordinaria variedad de modelos federales que ni siquiera van a tener en común el elemento vertebral que parecía haber determinado los orígenes del federalismo norteamericano: la búsqueda de la unidad política estatal desde la preexistencia de territorios soberanos. Así, el gran constitucionalista español Manuel García Pelayo señalaría, hace ya más de medio siglo, el doble impulso que podía estar en el nacimiento de un Estado federal, que cabía que fuese el resultado bien de «una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos o de Suiza», bien de «una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o México» (*Derecho Constitucional Comparado*, 1.^a edición, 1950).

Pero, según ya anteriormente se apuntaba, lo cierto es que, más allá de esos orígenes, tanto aquéllos como otra gran variedad de elementos sociohistóricos acabarán por determinar que el federalismo sea a la postre una denominación que sirve para designar realidades político-constitucionales plurales y extraordinariamente heterogéneas: la de los diversos federalismos que han existido históricamente y existen hoy en día en la vida política actual. Constituiría, claro, una vana pretensión intentar dar aquí cumplida cuenta de esa heterogeneidad del mundo federal. Por eso me limitaré seguidamente a señalar tres de los vectores fundamentales sobre los que la misma ha venido organizándose, vectores que luego han de permitirnos entender por qué puede sostenerse cabalmente que el modelo autonómico español es, entre otras cosas, una especie peculiar del federalismo realmente existente, es decir, uno más de los muchos *federalismos* en que la realidad federal se resume en la práctica.

Esos federalismos se organizan, en primer lugar, a partir de diversas técnicas de reparto y división competencial, técnicas que permiten hablar de dos modelos teóricos opuestos, entre los que se mueven, en realidad, los Estados federales vigentes en el mundo: de un lado, el denominado *federalismo dual*; de otro, el *federalismo cooperativo*. El *dual* expresaría los elementos diferenciales del federalismo americano originario, y de los que en él encontraron directa inspiración, sistemas caracterizados por una estricta separación entre las competencias de la federación y las de los entes federados, que ejercerían cada uno sus funciones, sin interferencias mutuas, ni mutua colaboración, y que recurrirían preferentemente a instrumentos jurisdiccionales -tribunales supremos o constitucionales- para solucionar los conflictos competenciales que pudieran originarse entre centro y periferia. Frente a ese modelo teórico de *federalismo dual*, el *cooperativo*, de matriz europea continental, se caracterizaría por una efectiva y constante colaboración entre federación y entes federados, cuyas competencias serían mayoritariamente compartidas o concurrentes, lo que

determinaría la existencia de fluidas relaciones jurídico-políticas (de planificación conjunta, de colaboración intergubernamental o de intercambio de información) entre los órganos legislativos y, sobre todo, ejecutivos de los diversos niveles de poder territorial, que resolverían sus conflictos recurriendo primordialmente a instrumentos de solución política antes que jurisdiccional. La diferencia entre ambos modelos ha solido ilustrarse recurriendo al contraste existente entre un pastel hecho por capas (un *layer cake*) y un pastel hecho con mezclas (un *marble cake*): el primero estaría definido por la superposición de diversos elementos, mientras que en el segundo esos elementos aparecerían entremezclados, determinando una y otra técnicas la respectiva consistencia del producto resultante.

En la realidad, sin embargo, los dos modelos apuntados han tendido a confluír, como consecuencia sobre todo del asentamiento progresivo a lo largo del siglo XX de los modernos Estados sociales, intervencionistas y redistribuidores, hacia una realidad federal en la que la colaboración interterritorial se ha impuesto como una necesidad derivada de la búsqueda de la eficiencia del Estado y en la que el mayor o menor protagonismo de los entes federados y de las instituciones federales ha solido y suele depender no sólo de circunstancias propias de cada país, sino también de cada coyuntura: por ejemplo, del hecho de que las mayorías parlamentarias que controlan las instituciones federales sean más o menos partidarias de la intervención (legislativa o ejecutiva) federal.

Así las cosas, este primer vector –el de los sistemas de distribución competencial– se relaciona directamente con el segundo de los tres antes aludidos: el relativo a la organización de la hacienda pública estatal, ámbito donde tampoco existe una práctica federal homogénea en la realidad histórica de los Estados actuales. Del mismo modo ya apuntado en relación con los modelos contrapuestos de federalismo *dual* y *cooperativo*, también aquí sería posible señalar la existencia de dos opciones extremas que marcarían el posible recorrido teórico de este segundo vector del Estado federal: que las relaciones hacendísticas entre el Estado federal y los entes federados estuviesen marcadas por el principio de la separación entre los tributos centrales y los territorializados o, por el contrario, que lo estuviesen por el principio de la compartición integrada entre los unos y los otros. La separación supondría que cada una de las administraciones del Estado federal dispondría de plena autonomía para el ejercicio de la potestad tributaria, potestad que les permitiría recaudar los impuestos necesarios para hacer frente a sus respectivas competencias materiales. La compartición integrada se traduciría, por su parte, en que la potestad tributaria estaría asignada, en lo esencial, al Estado federal (central), de modo tal que la financiación de los entes federados sería en su mayor parte el resultado de su participación en los tributos del Estado mediante el traspaso a aquéllos por parte del centro de las cuotas resultantes de la aplicación del sistema de financiación federal vigente en cada caso.

Esa dualidad es, sin embargo, al igual que la ya analizada entre federalismo *dual* y *cooperativo*, más teórica que histórica. Tania Groppi lo ha señalado con realismo en la obra antes citada (*Il Federalismo*, Roma, Laterza, 2004): «El análisis comparado muestra, en todo caso, que en ningún Estado descentralizado se aplica exclusivamente un solo criterio: lo más que puede decirse es que existen sistemas de relaciones financieras tendencialmente fundados sobre la separación (como ocurre en Suiza) y sistemas fundados tendencialmente sobre la unidad (como acontece en Bélgica, Austria

o Australia), pero que en la mayor parte de los ordenamientos los dos criterios se mantienen en equilibrio (como es el caso de Alemania, de los Estados Unidos o de Canadá)». La propia profesora Groppi ha insistido, completando su acertada reflexión, en el hecho de que el desarrollo del federalismo cooperativo en los modernos Estados del bienestar se ha traducido, en general, en un aumento del peso financiero de las haciendas federales en detrimento de las haciendas territorializadas, sobre todo a través de los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio, como único medio a través del cual el Estado federal (central) ha podido hacer frente a los ingentes gastos derivados de la necesidad de cumplir con los amplísimos programas de políticas sociales características del *Welfare State*. Y ello al margen de que esos recursos sean luego administrados en gran parte por los entes federados, bien a través de programas de gastos vinculados, bien a través de programas de gasto completamente autónomos en su ejecución y en su diseño.

El tercer y último de los vectores señalados se refiere, en fin, a la forma de organización de los poderes de los Estados federales, que presentan en ellos, claro está, algunos rasgos homogéneos –la duplicidad de organizaciones institucionales federal y federadas, sean o no las segundas una reproducción más o menos exacta de las otras–, pero también algunas particularidades dignas de mención: la más relevante se refiere a la diversidad de los mecanismos institucionales destinados a garantizar la integración política de los entes federados en el funcionamiento institucional del Estado federal. Algunas de esas instituciones son exclusivas de ciertas organizaciones federales (como las llamadas conferencias de presidentes regionales que existen en Suiza o en Alemania, por ejemplo), pero otras son comunes a todas, aunque presenten en cada una de ellas rasgos peculiares que las hacen difícilmente asimilables entre sí. El caso más característico a este último respecto es el de las segundas cámaras de los parlamentos federales, cuya naturaleza territorial ni está, en sentido estricto, asegurada en todos los supuestos, ni, cuando lo está, depende de los mismos criterios y principios. Es suficiente, en tal sentido, con comparar los diversos elementos que determinan la naturaleza político-constitucional de los senados de algunos de los más característicos Estados federales existentes en el mundo democrático (la base territorial sobre la que se procede a la elección, la forma de reclutamiento de sus miembros, el tipo de mandato al que quedan vinculados, el principio que determina la relación entre el cuerpo electoral y los escaños a elegir, sus funciones y, en fin, las relaciones que mantienen con las cámaras bajas en el ejercicio de las funciones legislativas y de control) para comprobar que, por ejemplo, Alemania, Austria, Bélgica, Suiza, Estados Unidos, Australia o Canadá presentan senados diferentes que, en alguno de los elementos antes referidos, son incluso muy distintos entre sí (Enoch Albertí Rovira, «La representación territorial», en *Fundamentos*, n.º 3 [2004]).

EL MÍNIMO COMÚN DENOMINADOR FEDERAL

Llegados a este punto cabría preguntarse si, a la vista de la pluralidad constatable en los tres vectores que han sido analizados, es posible hallar un mínimo común denominador que defina al Estado federal y permita determinar cuándo un Estado debe ser incluido dentro de tal tipo. La pregunta no es en absoluto irrelevante, pues como, entre otras, demuestra la experiencia española, el debate territorial puede acabar viéndose influido, en gran medida, por la reivindicación –o el rechazo– de un objetivo que, paradójicamente, podría haberse alcanzado mucho antes de haber sido reconocido

como tal de un modo generalizado. A ello me referiré seguidamente, no sin antes intentar esa definición mínima de Estado federal que nos permitirá a continuación cerrar la controversia española sin gran dificultad.

Juristas y politólogos han enumerado, a ese respecto, diferentes criterios con que definir las estructuras federales. Entre otros, la pluralidad de entidades regionales dotadas de poderes financieros, administrativos y políticos; la existencia de una Constitución rígida que organice la estructura de poderes federales y la proteja frente a las iniciativas unilaterales de reforma; la presencia de un parlamento bicameral, en el que una de las Cámaras sea elegida con base territorial; la previsión constitucional de órganos jurisdiccionales encargados de resolver los conflictos entre la federación y los entes federados; o, en fin, la intervención de una y otros en la reforma de la ley fundamental. ¿Cuál es, en ese contexto, la clave definidora del federalismo? Karl Loewenstein (*Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986) respondió hace casi medio siglo a esta pregunta con una formulación clara y sencilla, que define las características esenciales del orden federal: aquel en el que «la unidad nacional se busca a través de la diversidad regional». La organización federal «se basa en la idea de que la Constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional, creando por medio de la comprensión racional un equilibrio duradero y beneficioso para todos los participantes». ¿Dónde reside el fundamento de ese equilibrio duradero? La respuesta de Loewenstein permite comprender hasta qué punto hemos recorrido ya en España el camino federal: «En la distribución de competencias», pues «existe un mínimo irreducible de competencias federales que son indispensables en un auténtico Estado federal [y que] afectan a los siguientes campos: los asuntos exteriores, la defensa nacional, el comercio y las comunicaciones entre los Estados miembros y los medios financieros para llevar a cabo las tareas federales». De hecho, «la demarcación de las competencias entre la federación y los Estados miembros se lleva a cabo en las Constituciones federales, bien enumerando las funciones asignadas a la federación o a los Estados miembros [...], bien asignando a la federación o a los Estados las tareas no designadas (residuales)», de modo que «en la relación de competencias enumeradas y de las residuales se puede apreciar el carácter de la estructura federal, esto es, si tiende a una preponderancia del Estado central o del Estado miembro».

LA ESPAÑA FEDERAL

A la vista de todo lo apuntado, y según he tenido ocasión ya de exponer con más detalle (*Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Madrid, Alianza, 2005), el español es un Estado federal, en primer lugar, porque, además del poder local, presenta otros dos niveles de poder (el central y el autonómico, es decir, el federal y el federado) que se organizan a través de un complejo entramado institucional que ha convertido a nuestras autonomías en una especie de Estados en pequeño. Dotadas de la organización institucional esencial de los Estados (parlamentos elegidos por sufragio universal, presidentes designados por aquéllos, consejos de gobierno democráticos y tribunales superiores de justicia que culminan parcialmente la organización judicial en el ámbito autonómico), las comunidades gozaron desde muy pronto de la autonomía necesaria para condicionar la aparición de una vida política propia, con agendas, liderazgos y sistemas de partidos, que no coinciden, o sólo coinciden en parte, con los que determinan la dinámica política estatal central.

Pero el español es también un Estado federal, en segundo lugar, porque el ejercicio de las competencias estatales se organiza sobre el principio federal. De este modo, junto a las competencias del Estado central, los entes descentralizados tienen competencia, exclusiva o compartida, para legislar y/o administrar sobre materias de una importancia decisiva en los ámbitos político, económico, social y cultural. En todo caso, quizá la mejor prueba de la importancia de la transferencia competencial del Estado central a los entes regionales, y de la efectividad del principio de división federal en que se basa, sea la de su dimensión económica en el conjunto del gasto público estatal, cuyo reparto entre la administración central y las territoriales ha experimentado una modificación impresionante desde los momentos en que el sistema echaba a andar: según los presupuestos del Estado, en términos de contabilidad nacional, el gasto gestionado por la administración central (excluida la seguridad social) suponía en 1982 el 53% del total del gasto consolidado de las administraciones públicas, mientras que en 1996 caía hasta el 37%, y se reducía al 24% en 2003. Al mismo tiempo, la proporción de recursos gestionados por las administraciones territoriales se incrementó desde el 14% de 1982 hasta el 45% de 2003, porcentaje este último que se reparte entre un 32% para las comunidades autónomas y un 13% para las corporaciones locales. Esa tendencia se mantendrá, de forma tal que las previsiones para 2005 arrojan un porcentaje del 47% del gasto para las administraciones territoriales (34% para las comunidades y 13% para las corporaciones locales) y un 23% para la administración central, cuyo gasto se eleva hasta el 53% sólo si a ese porcentaje se le suma la partida de la seguridad social (30%). En coherencia con ese nuevo reparto, que sería típicamente federal de no ser por la todavía reducida dimensión del gasto local, también la función pública ha experimentado grandes cambios: la relación entre funcionarios estatales y autonómicos, que en 1986 era de 903.000 por 720.000, se invertía con toda claridad a la altura del año 2004: 514.264 (el 23% del total) para la administración central, frente a 1.159.951 para las autonomías (el 49%).

El español es, en fin, un Estado federal porque, además de organizarse sobre la base del principio federal en las esferas institucional y competencial, tal principio dispone de las garantías propias del federalismo. La descentralización está jurídicamente asegurada por la Constitución y por los Estatutos que de ella se derivan, garantía federal que cubre, como es lógico, los dos elementos mencionados: la organización de las autonomías, que no puede ser alterada por el Estado central por ser la facultad para organizar las instituciones de autogobierno competencia exclusiva de las comunidades; y la distribución de competencias entre el Estado central y sus comunidades, que está jurídicamente asegurada en cada una por las previsiones de la Constitución y de los respectivos Estatutos, y defendida por los órganos que garantizan su correcta aplicación: de manera destacada, el Tribunal Constitucional.

Obviamente, esta garantía fundamental reside en primer término, y de modo primordial, en la propia *rigidez* de la Constitución, que no puede ser modificada sino a través de los dos procedimientos de reforma previstos en aquélla. La *rigidez* aparece, por tanto, como un útil instrumento destinado a dificultar cualquier intento de las Cortes de modificar las previsiones constitucionales con la finalidad, subrepticia o declarada, de alterar la estructura organizativa o competencial comunitaria. Pero esa garantía derivada de la rigidez constitucional, que comenzó siendo una garantía constitucional sin protección estatutaria para los territorios que accedieron a la

autonomía por la vía general (todos salvo el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), se convirtió muy pronto en una garantía de naturaleza y consecuencias muy distintas: en una garantía también estatutaria, al incluirse en todos los Estatutos que aquéllos no podrían ser reformados sin que mediase el acuerdo entre el parlamento del respectivo territorio y las Cortes Generales. Tal previsión iba a cambiar la configuración de nuestro sistema de distribución del poder territorial, que pasaba a basarse en un sistema de reforma estatutaria típico de un Estado federal.

Y LA ESPAÑA QUE SIGUE ESPERANDO A GODOT

Es la naturaleza de ese Estado la que, tras la apertura de algunos de los procesos de reforma estatutaria, está hoy en España sujeta a discusión. Y ello porque, lejos de plantearse dentro de un marco constitucional que ya es de hecho –y de derecho– federal, los proyectos de reforma estatutaria que abrieron el proceso (el vasco y catalán) han estado dirigidos a alterar sustancialmente no sólo el marco estatutario, sino también el constitucional. Pues, bajo la paradójica proclama de marchar hacia el federalismo –en el que, desde hace muchos años, estamos ya instalados–, lo que se ha puesto sobre la mesa en realidad, primero con el llamado Plan Ibarretxe y después con el proyecto de nuevo Estatuto catalán, es la pretensión de configurar un nuevo marco territorial híbrido, de resonancias claramente confederales, que sólo podría acabar desembocando en el horizonte que, en verdad, tienen en mente algunos de sus autores principales: procesos de secesión destinados al logro de la independencia de unos territorios que acabarían así por configurarse como Estados.

Que esa era la raíz profunda que daba sentido al denominado Plan Ibarretxe es sencillamente, por obvio, indiscutible. Y que esa es la vocación última de muchas de las propuestas, radicalmente inconstitucionales, que han venido barajándose en el debate estatuyente catalán no ofrece tampoco muchas dudas. Pero, con ser fundamental, no es la de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esas propuestas la única perspectiva que debería tenerse en cuenta a la hora de juzgar su procedencia o improcedencia: aceptar que el debate sólo puede o debe plantearse en tales términos sería tanto como admitir que todo lo que cabe jurídicamente en la Constitución –más allá de lo complicado que pueda resultar en cada caso decidir a ese respecto– se convierte automáticamente en funcional para la cohesión territorial y la futura pervivencia de un Estado viable en términos políticos. Todos sabemos, sin embargo, que tal equivalencia no parece realista, dado que la supuesta constitucionalidad de una propuesta no garantiza su funcionalidad territorial desde un punto de vista federal.

De hecho, la cultura en que se inscribe el proyecto de Estatuto catalán es, en mayor medida que la estrictamente federal, la confederal. Ello puede comprobarse en la propia naturaleza de la norma, que, por su retórica política y su completud, más parece una Constitución que una norma infraconstitucional: en cuanto a lo primero, es suficiente con proceder a la lectura del preámbulo, con su definición insistente de la naturaleza nacional de Cataluña y sus constantes referencias a la historia como legitimadora de un secular proceso de construcción nacional del que el nuevo Estatuto sería sólo un paso más: no es de extrañar, en tal contexto, que el preámbulo afirme el «derecho de los ciudadanos de Cataluña de determinar libremente su futuro pueblo», es decir, su derecho a la autodeterminación; o proclame «el proyecto y el sueño de una Cataluña sin ningún tipo de obstáculos a la libre y plena interdependencia que una

nación necesita hoy». Pero si de la retórica se pasa a los contenidos materiales del proyecto, su *aspecto* es también más constitucional que infraconstitucional: así lo indican su extensión (227 artículos, más las disposiciones adicionales, transitorias y finales), que supera con mucho la de las constituciones vigentes en la antigua Europa de los quince, con la única excepción del texto portugués; y su sistemática jurídica, en la que destaca una extensísima declaración de derechos y una detalladísima ordenación de las instituciones autonómicas que son típicamente constitucionales, y que poco tienen que ver con las que caracterizan una norma de naturaleza infraconstitucional.

La impresión *constituyente* que se deriva de ese primer acercamiento general a la propuesta catalana se confirma después con la lectura detallada de un proyecto que se vertebra sobre un triple eje típicamente confederal: la vocación de reducir al mínimo la presencia del Estado central en Cataluña, el aseguramiento de la bilateralidad en las relaciones entre aquél y Cataluña, y las exhaustivas previsiones sobre la presencia *nacional* catalana en algunas instituciones del Estado central.

La auténtica dimensión del primero de los tres ejes mencionados se pone de relieve, antes que nada, en la ordenación de la cuestión competencial, en la que el proyecto aporta, por un lado, una extremada minuciosidad en la definición de los ámbitos de actividad que comprende cada uno de los títulos competenciales exclusivos de Cataluña que enumera el Estatuto, y, por otro, una definición general de las diversas competencias -lo que se ha dado en denominar el *blindaje competencial*- que reduce al mínimo posible la presencia del Estado central en Cataluña: en las materias de competencia exclusiva de la Generalidad, le corresponden a aquélla, «de forma íntegra y excluyente», las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, sin más límites que los derivados de la necesidad de respetar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; además de ello, y en el ámbito de las competencias compartidas, donde el Estatuto *deja* al Estado central la fijación de los principios, objetivos o estándares mínimos, será también el Parlamento catalán el que deberá concretar por ley la efectividad normativa y el desarrollo de esas disposiciones estatales. Tal ordenación, en virtud de la cual el legislador estatuyente usurpa un poder que no puede sino corresponder al legislador constituyente, altera, con toda claridad, el margen interpretativo de la Constitución que corresponde a las Cortes Generales y desnaturaliza la competencia del Tribunal Constitucional para resolver los conflictos que, en su caso, puedan plantearse entre aquéllas y las instituciones autonómicas: es decir, rompe con el sistema vigente en cualquier Estado federal.

Esa voluntad de reducir al mínimo la presencia competencial del Estado en Cataluña, que se traduce también en el intento de crear un poder judicial catalán, con su propio órgano de gobierno -el denominado Consejo de Justicia de Cataluña- tiene, sin embargo, su terreno de expresión privilegiado en las previsiones del proyecto sobre el sistema de financiación de la Generalidad y la aportación catalana a la hacienda del Estado: un sistema que participa de la filosofía del cupo y del concierto y que se caracteriza, sobre todo, por su naturaleza marcadamente bilateral y por la supresión de la presencia fiscal del Estado en Cataluña. Y así, si el principio de partida es el de que las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalidad se regulan por el Estatuto, la regulación concreta del sistema no hace más que confirmar cumplidamente la apuntada supresión: la Generalidad no sólo tendrá la capacidad

normativa y la responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña y la facultad de gestionar, recaudar, liquidar e inspeccionar todos esos tributos (lo que hará a través de la Agencia Tributaria de Cataluña) sino que participará, además, en pie de igualdad con el Estado central, en la determinación de la aportación catalana a la hacienda del Estado, a través de la denominada Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad, que es el órgano bilateral que crea el proyecto de Estatuto para canalizar la relación entre la Administración del Estado y la Generalidad en el ámbito de la financiación autonómica.

Tal bilateralidad permea, por lo demás, en la voluntad de los autores del proyecto, las relaciones entre el Estado central y la Generalidad, relaciones que se encauzarán a través de una llamada Comisión Bilateral Generalidad-Estado, marco general y permanente de sus relaciones a la que le corresponden, entre otras, las funciones de participar en la elaboración de los proyectos normativos del Estado que afecten a las competencias e intereses de Cataluña, especialmente cuando se trate de normas básicas u orgánicas, o en la programación de la política económica general del gobierno del Estado en todo aquello que afecte a los intereses y las competencias de la Generalidad. Tales previsiones, que, llegado el caso, podrían exigir, sin ir más lejos, la consulta a la Generalidad para la elaboración del proyecto de Presupuestos Generales del Estado -norma que afecta, sin duda, a los intereses de Cataluña-, no impiden, en todo caso, que la propuesta de Estatuto determine, al mismo tiempo, que «la Generalidad no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los organismos multilaterales de colaboración con el Estado y con otras comunidades autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su acuerdo». Sí: hasta ese punto llega la apuesta decidida por la bilateralidad y la asimetría entre lo que se proclama como derecho y lo que se acepta como deber. Bilateralidad que exigirá, por lo demás -y ya no digamos si, como es previsible, se generalizase-, una constante negociación y búsqueda de acuerdos que acabaría, antes o después, por meternos de hoz y coz en esa «trampa del consenso» denunciada por Thomas Darnstädt en referencia al actual federalismo alemán: el consenso que conduce, primero, al veto, y, después, a la parálisis del funcionamiento del Estado (*La trampa del consenso*, Madrid, Trotta, 2005).

Curiosamente, en fin, todas las disposiciones apuntadas (muchas de las cuales no pueden figurar, en ningún caso, en una norma de rango infraconstitucional, ni pueden modificar, como lo hacen, leyes de las Cortes Generales) son compatibles con la previsión de que Cataluña habrá de estar representada en diversos órganos estatales cuya conformación no es hoy confederal (el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o el Consejo Económico y Social) o en determinadas agencias u organismos estatales (el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones).

En suma, y ya para acabar, todo lo apuntado no constituye sino una parte, aunque altamente significativa, de la presencia de la vocación confederal en el proyecto de nuevo Estatuto catalán, por más que todo ello pretenda presentarse como el paso indispensable para asentar, ¡por fin!, una España federal. Y es que, como en el ya clásico *Esperando a Godot* de Samuel Beckett, también nuestros nacionalistas, y algunos de sus sorprendentes y sobrevenidos aliados, han entendido que el Godot de la soberanía está todavía por llegar y que, para reivindicarlo, la vía ahora más útil y menos *arriesgada* es la de intentar *colar* como federales exigencias que poco o nada

tienen que ver con esa tradición. Denunciar tales exigencias como lo que son en realidad y afirmar, al mismo tiempo, que asignarles una apariencia federal es una forma, como otra cualquiera, de engañar al cuerpo electoral se ha convertido ya en esta España sometida a una presión centrífuga que no tienen parangón en ningún país democrático del mundo, en una exigencia derivada de esa *política de la claridad* sin la que, como Stéphane Dion ha afirmado con acierto, los Estados federales no pueden pervivir (*La política de la claridad. Discursos y escritos sobre la unidad canadiense*, Madrid, Alianza, 2005). Y ello porque tal claridad ha acabado por ser indispensable en un ámbito en el que el aventurerismo y la simulación son el combustible de las reivindicaciones territoriales agónicas con las que, desde hace ya demasiado tiempo, nos vemos obligados a vivir.