

PENSAR EN FEDERAL, ACTUANDO EN FEDERAL*

Acting Federal to Thinking Federal

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Universidad de Granada

1. En los últimos años se han publicado numerosos trabajos sobre el federalismo en España, tanto desde una perspectiva dogmática como propositiva. En este contexto no resulta fácil ser original pues el diagnóstico de los problemas está sumamente trillado e incluso las vías de solución han sido bien exploradas. Sin embargo, el ensayo del profesor Francisco Caamaño que comentamos (*Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid: Turpial. 2014) lo consigue pues no solo aporta propuestas singulares sino que obliga a repensar algunos lugares comunes del debate territorial. En efecto, se aparta de posiciones prácticamente consensuadas y nos ofrece una visión distinta. Ello hace a este trabajo especialmente interesante pues aun cuando no se acepte el planteamiento que nos propone, está expuesto con una mezcla de realismo político y solvencia jurídica que exige afinar los argumentos en defensa de las tesis opuestas.

2. Como decía, el diagnóstico es básicamente compartido en la doctrina, aunque en estas páginas se nos presenta de forma especialmente brillante. España es hoy un «Estado de armazón federal sin cultura federal» que padece una avanzada «aluminosis» tanto jurídica «por la fatiga de sus materiales» como política «por una progresiva insatisfacción social agravada en los últimos años por la crisis económica» (p. 29). Especialmente en el capítulo 2 («Descentralización política y movimientos tectónicos») y en las primeras páginas del capítulo 3 («El federalismo de Procasto») se nos describe con un estilo suelto, que se lee y entiende con facilidad, pero, a su vez, riguroso tanto el proceso de evolución del Estado autonómico como los problemas que lo aquejan.

La reforma federal es necesaria, pues, por un lado, España necesita integración y el federalismo sirve para integrar y, por otro, el federalismo es el modelo de Estado de las grandes democracias occidentales. Sin embargo, en

* Francisco CAAMAÑO (2014), *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid: Turpial.

España nos encontramos con una dificultad adicional: en el «subconsciente de los españoles» el federalismo se asocia a segregación desde el episodio histórico del cantonalismo. Por tanto, debemos construir un federalismo sin federalistas. Con ese presupuesto nos propone una relectura del episodio histórico del primer federalismo en el que frente a la concepción de Salmerón de construir un federalismo de arriba a abajo (federalismo orgánico) contraponen el federalismo pimagalliano basado en el pacto originario y libre entre individuos o naciones, de abajo a arriba (federalismo pactista). No se trata de un mero prurito historicista sino que le sirve al autor para enlazar con la Constitución de 1978. A juicio de Caamaño, a partir de la Constitución de 1978 se ha construido una suerte de federalismo orgánico, en el que se advierte una preeminencia del todo sobre las partes. El autor cuestiona el carácter democrático de este «federalismo orgánico y no asociativo, expresión política del autonomismo» en cuanto las élites políticas no han tenido voluntad de democratización territorial ni han aceptado la diversidad.

3. Desde ese presupuesto, radicalmente crítico con el modelo de organización territorial desarrollado a partir de 1978, aborda las cuestiones nodales de qué federalismo es el adecuado para España y cómo conseguir su implantación. En este contexto, pretende vincular federalismo con democracia en la fórmula que le da título a la obra: democracia federal. Desde esta perspectiva, federalizar España no consiste solo en introducir cambios institucionales sino auténticos cambios democráticos articulados en torno a la transparencia y a la responsabilidad.

En cualquier caso, antes de entrar en la glosa de sus elementos conviene detenerse en el mencionado presupuesto: ¿Es cierto que en el marco de la Constitución de 1978 se ha construido un federalismo de arriba a abajo, deficitariamente democrático? Sin duda, la foto fija que refleja la organización territorial del Estado así lo muestra. El modelo se sustenta en una preeminencia del Estado que puede provocar la suspensión política de actuaciones autonómicas con la mera impugnación ante el Tribunal Constitucional; debe aprobar las reformas de la norma institucional básica de las CC. AA.; tiene absoluta libertad para establecer las bases en cualquier materia; tiene competencia para regular cualquier materia en virtud de sus títulos competenciales horizontales o designa a los integrantes de los órganos de control que deberán dirimir los conflictos entre el Estado y las CC. AA..

Sin embargo, tengo más dudas sobre las causas de esta situación que el autor vincula a la voluntad deliberada de las élites políticas de no aceptar la diversidad. Creo que algo han debido influir las circunstancias en que se desarrolló el proceso de transición política y la propia estructura territorial del Estado de la que partíamos. En el momento inicial, saliendo de una dictadura que se reformaba «de la ley a la ley» era prácticamente imposible construir un

federalismo desde abajo, esto es, actuar como si el Estado unitario no hubiera existido. Un proceso de descentralización es, por su propia naturaleza, de arriba a abajo de la misma forma que un proceso de integración es de abajo a arriba. No elegimos las circunstancias históricas sino que nos adaptamos a ellas. Desde una perspectiva teórica, el federalismo solo puede ser construido como pacto; sin embargo, no podemos analizar el modelo territorial de manera formalista, sin incorporar la realidad histórica en la que debió ser construido. Eso no desmerece la precisión del análisis contenido en el texto. En efecto, «mientras en un proceso de construcción federal todo paso hacia la unidad, aunque sea pequeño, es un logro; en el modelo autonómico todo avance hacia la pluralidad se convierte, políticamente, en un drama» (p. 41). Esto es así, pero son unas circunstancias que no hemos podido elegir y en las que debemos construir y mejorar nuestro federalismo. Es verdad que en nuestro caso partimos de la meta (la unidad) y nos dirigimos hacia el punto de partida (la diversidad). Pero es que la acción política no se desarrolla sobre una hoja en blanco. A mi juicio, existe un cierto escapismo en esta tendencia a cargar las culpas de la actual crisis territorial en la transición en lugar de asumir los errores del pasado reciente, concretados en no haber abordado antes las reformas que el modelo precisaba.

Por otro lado, a mi juicio, el modelo finalmente desarrollado no era el pretendido por las élites políticas de la transición. Aquel se sustentaba en la distinción de las denominadas Comunidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) frente a los restantes territorios. Solo a las primeras se les garantizaba «desde arriba» su autonomía política. En la práctica, fueron movimientos políticos «desde abajo» en algunos territorios los que impidieron la consolidación de ese modelo diferenciador. Y no para negar la diversidad sino para evitar los privilegios, configurados desde ese momento germinal por esos territorios como un límite infranqueable en el proceso de descentralización. Por ello, es cierto que el proceso de construcción del Estado autonómico se ha guiado por la voluntad de evitar los privilegios pero no porque así lo hayan querido las élites políticas sino precisamente por lo contrario; por la reacción que desde el principio había generado en los territorios no agraciados por la Disposición adicional primera o por la Disposición transitoria segunda.

Sin duda, este origen explica la tensión latente en todo el desarrollo posterior entre la voluntad diferenciadora de unos y la propensión a ver un privilegio tras cada diferencia de otros. En cualquier caso, procede recordar que los tirones de la liebre en relación a la tortuga han sido más en clave económica y con un carácter bilateral. Cuando han empezado a tener un contenido político no ha sido desde una perspectiva federal sino secesionista, tanto en el episodio de Ibarretxe como en el actual de Cataluña. En definitiva, el modelo que tenemos hoy es efectivamente de arriba a abajo porque así se configuró y

no ha existido voluntad política de modificarlo para reformar sus evidentes deficiencias por ninguna de las partes sino de mantenerlo incólume o de romperlo.

En esta situación, el federalismo es la alternativa para que esa evolución de la unidad a la diversidad a la que nos ha obligado nuestra propia historia no culmine en la segregación de alguna de sus partes. Como se explica bien en este ensayo, el federalismo es la argamasa. La cuestión discutida es el tipo de federalismo que mejor garantiza la integración y, sobre todo, la forma de construirlo.

4. Para el autor, la crisis territorial no se arregla utilizando «instrumentos jurídicos que favorezcan la colaboración (Conferencia de Presidentes), pintando de gotelé algunas instituciones ya existentes (Tribunal Constitucional, Senado), abriendo ventanales (publicación de balanzas fiscales) o derribando muros ya inservibles (supresión de diputaciones provinciales). Pues nuestro problema no es de acomodo jurídico sino de cultura política» (pp. 44-45). La clave está en pensar en federal. El problema, a mi juicio, es que para pensar en federal debe haberse asentado previamente una cultura federal. Y, a su vez, esa cultura federal no surge de improviso sino que se va construyendo lentamente a partir del funcionamiento federal de las distintas instituciones. Por ello, para poder «pensar en federal» resulta necesario haber hecho con carácter previo las reformas organizativas que favorezcan el funcionamiento federal de las instituciones. No creo que pueda minusvalorarse la importancia de los cambios institucionales que introduzcan en España los instrumentos y procedimientos propios del federalismo pues solo actuando en ese marco podrá nacer una cultura federal que nos permita pensar en federal. Si el Estado y las CC. AA. tienen que ponerse de acuerdo sobre lo que es básico en una materia de competencia compartida, sobre el sistema de financiación o sobre los integrantes de un determinado órgano constitucional iremos acostumbrándonos a pensar en federal. En definitiva, solo actuando en federal lograremos pensar en federal. Por ello, son imprescindibles los cambios institucionales que conviertan en ordinario el funcionamiento federal de las instituciones.

5. De esa diferencia de enfoque entre pensar en federal y actuar en federal derivan algunas discrepancias en relación a los planteamientos que se hacen en el capítulo central del libro («El federalismo de Procasto») pese a compartir el eje básico del discurso. La tesis que se sostiene es que no resulta «suficiente para remansar las tensiones nacionales un reciclaje de la Constitución a través de reajustes técnicos, por intensos que estos sean» y se aboga por un «pacto para una España federal que admita la plurinacionalidad y en la que la mejor política de igualdad sea la buena gestión de las diferencias» (p. 82).

Como se apuntaba antes, coincido tanto en el diagnóstico (así no podemos seguir) como en el objetivo (federalismo que reconozca las identidades

nacionales, y las otras). Sin embargo, más dudas me genera el tratamiento. Según Caamaño no basta «con cambiar la Constitución para cambiar la realidad. Más bien parece que el orden ha de ser el inverso» (p. 84). A su juicio, al intentar apuntalar un modelo federal prefabricado para aparentar que es lo que no se quiere ser estamos cayendo en la falacia de Procusto: deformar los datos empíricos para ajustarlos a una hipótesis previa. Sin embargo, retornamos a la pregunta anterior: cómo se consigue pensar en federal en un Estado que salió de una dictadura fuertemente centralizado, inició un proceso de descentralización por la presión de determinados territorios, a la que se fueron uniendo otros; esos territorios han desarrollado una relación bilateral para atender a sus intereses específicos y no existen instituciones de relación entre el Estado y las CC. AA. o de estas entre sí. Conseguir pensar en federal con estos mimbres no parece tarea fácil. En cualquier caso, la aspiración es loable y se plantean de forma adecuada los instrumentos para conseguirlo a partir de la democracia federal. En efecto, el federalismo es más una cuestión de democracia y gobernanza multinivel que de fragmentación de la soberanía (p. 91). Esto es, efectivamente, así. Sin embargo, resulta compatible, a mi juicio, con la importancia de una reforma constitucional como cristalización de un acuerdo político que ha de activar una nueva cultura federal.

6. La falacia de Procusto sirve para cuestionar dos formas de actuar en federal desarrolladas en Europa y a las que se recurre a menudo en España: el federalismo de ejecución y el federalismo cooperativo.

El federalismo de ejecución se nos presenta como la columna vertebral del federalismo europeo: la federación hace la norma y los estados la ejecutan; la federación recauda los impuestos y los redistribuye a los Estados. De esta forma, el legislador federal se convierte en el intérprete privilegiado de la Constitución y sus leyes operan como canon para el enjuiciamiento de las normas aprobadas por los Estados miembros (p. 101). Por ello, «el federalismo de ejecución favorece un federalismo cómplice con la federación y de marcada tendencia centripeta» (p. 103). En eso se ha convertido, efectivamente, nuestro modelo de reparto competencial como consecuencia de la interpretación por el Tribunal Constitucional de la legislación básica. El legislador básico actúa de forma unilateral, sin participación autonómica, y lo hace, además, sin límites formales (ley) ni materiales (títulos horizontales). En su envés, las CC. AA. carecen de espacio de actuación para diseñar sus políticas propias. Sin embargo, esa es una evolución patológica de nuestro *pseudofederalismo* pero no una característica del federalismo de ejecución en Europa. De hecho, en relación a Alemania, H. P. Schneider nos ha explicado que la reforma del federalismo alemán de 2006 fue impulsada por la Federación cuando el Tribunal Constitucional empezó a limitar de forma clara su capacidad de actuación en las competencias concurrentes al entender el Tribunal que

no se dejaba el suficiente espacio de actuación política a los *Länder*¹, esto es, justo lo contrario a lo que ocurre en España.

Por ello, más que negar el federalismo de ejecución deben plantearse las reformas necesarias para su adecuado funcionamiento también en España. Parece necesario el tratamiento común de algunas materias permitiendo, a partir de éste, un desarrollo diverso en los territorios. No obstante, a través de la reforma se pueden solventar los problemas advertidos que en el caso español se concretan en la absoluta libertad de configuración del legislador estatal y en la no participación de los territorios en la concreción de lo básico. La libertad del legislador estatal para establecer las bases en cualquier materia e incluso para modificarlas cuando considere oportuno, con la consecuente inconstitucionalidad sobrevenida de múltiples normas autonómicas, debe ser atemperada mediante una delimitación competencial más precisa; la ausencia autonómica en el proceso de elaboración se supera si esas bases tuvieran que ser aprobadas también por las Comunidades en un Consejo territorial, que sustituya al actual Senado, en el que se acuerden unos plazos para que las normas autonómicas se adapten a las nuevas bases. En ese sentido, la sustitución del actual Senado por un Consejo territorial resulta esencial, pese a lo que se sostiene en esta obra, pues no es lo mismo que el legislador federal haga la norma común de forma unilateral (España) a que deba ser negociada en un Consejo territorial (Alemania).

7. También sobre el federalismo cooperativo me parecen necesarias algunas precisiones antes de compartir la conclusión planteada en el texto. La tesis sostenida en este ensayo es que las técnicas del federalismo de cooperación se han transformado en mecanismos de presión, más que de persuasión, dando lugar a un «federalismo coercitivo». Frente a ello, se propone «introducir un reactivo basado en la competencia democrática y la mejor delimitación de la responsabilidad política de las diversas esferas de gobierno» (p. 118), un «federalismo competitivo», en suma, en el que las distintas propuestas compitan ante la ciudadanía y se decanten a través de los procedimientos democráticos establecidos.

En definitiva, los problemas que denuncia en relación al federalismo de cooperación, siguiendo el provocador libro de Darnstädt², son conocidos: un modelo en el que todo se codetermina, se coordina y se coejecuta resulta disfuncional tanto por el bloqueo en la toma de decisiones como por la dificultad democrática de identificar políticamente a los responsables.

¹ Cfr. H. P. SCHNEIDER (2009), «La reforma del federalismo en Alemania», *REAF* 8, p. 18.

² *Vid.* T. DARNSTÄDT (2005), «La trampa del consenso». Madrid: Trotta.

Sin embargo, esto no es así en España. Es evidente, que en nuestro *pseudofederalismo* existen componentes que pueden incardinarse en este federalismo de coerción como el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Ocurre en todos los federalismos, incluido el americano donde también el acceso a fondos federales resulta condicionado desde la propia Federación. Sin embargo, difícilmente podemos hablar en España de procesos de codeterminación o codesión. Estamos muy lejos de ello pues nuestro modelo se ha caracterizado por la ausencia de colaboración. Nuestro problema no ha sido el «enmarañamiento» sino justamente lo contrario: la yuxtaposición de actores actuando de espaldas entre sí y relacionándose solo en clave de conflicto para la celosa defensa de sus respectivos espacios competenciales. Hemos vivido en un federalismo de conflicto, como demuestra el ingente número de conflictos de competencia que llegan al Tribunal Constitucional³. En ese contexto se plantea la incorporación de técnicas e instrumentos propios del federalismo de cooperación pues mediante la colaboración intergubernamental se aprende a pensar en federal. Este trabajo nos enseña bien que deben tenerse en cuenta las limitaciones y riesgos que están detrás de la reforma federal alemana de 2006 e incluso que deba abrirse a un «federalismo democráticamente competitivo y económicamente responsable en el que la solidaridad y la nivelación formen parte ineludible del sistema». Sin embargo, nuestro modelo está en una fase anterior; la de consolidar el federalismo de cooperación. Resulta lógico que en España se aspire a un federalismo cooperativo pues hasta aquí hemos sufrido un federalismo de conflicto, poco abierto a soluciones políticas y abocado solo a respuestas jurisdiccionales.

8. En la determinación de qué federalismo necesita España resulta un rasgo ineludible el tratamiento de los hechos diferenciales o del carácter asimétrico del federalismo. Ambos son conceptos que, efectivamente, han enraizado en España para intentar dar respuesta a las complejidades de nuestro modelo incluso mutando su sentido originario. A partir de ellos, el autor nos plantea dos cuestiones que deben abordarse. En primer lugar, si la asimetría es un valor asumible como parte del acervo que integra la cultura política común de una federación y, por tanto, podría convertirse en factor positivo de cohesión y, en segundo lugar, si es conveniente o no reconocerla expresamente en la Constitución. También aquí la respuesta de Caamaño resulta singular y sugerente más allá de las coincidencias o discrepancias. Es habitual afirmar

³ Los datos son elocuentes. A nuestro Tribunal Constitucional han llegado en sus 35 años de funcionamiento (1980-2015) más de 1000 conflictos de competencia. Sin embargo, al Tribunal Constitucional federal alemán, en 65 años (1951-2015), solo 46.

que el federalismo requiere una base simétrica a partir de la cual puede desarrollarse el reconocimiento de la singularidad de comunidades diferenciadas. Sin embargo, el punto de partida que se nos plantea es justo el opuesto: la asimetría es el estado natural originario de toda federación y sobre esta desigualdad el federalismo es capaz de construir la igualdad necesaria para que todos se sientan partícipes y comprometidos con un mismo proyecto de convivencia. La cuestión no es menor. Supone que para construir ese «espacio de igualdad compensatoria» debe huirse de la uniformidad, esto es, se trata en puridad de garantizar algunos elementos de igualdad en una situación naturalmente diversa. No le sirve al autor tampoco la neutralidad en cuestiones culturales e identitarias pues, la «nación mayoritaria» no lo va a respetar. En ese contexto, no caben más que «políticas de reconocimiento» de dicha diversidad. En este sentido analiza dos modelos: el del Estatuto singular o «cláusula de sociedad diferente» y el de los hechos diferenciales o «ausencias constitucionales». A juicio del autor, lo preocupante de la famosa cláusula defendida en Quebec no es la quiebra de la igualdad sino la convicción de que su consagración supondrá el principio del fin de la federación. Dicho con el grafismo tan característico de este trabajo: «sustituye costuras por hilvanes» (p. 155). Tampoco la fórmula de los hechos diferenciales le resulta convincente. El hecho diferencial es la «excepción» constitucionalizada, que impide otras asimetrías no constitucionalmente establecidas. Es un ejemplo de mutación respecto a la concepción abierta inicial. Desde esta perspectiva resultan odiosos tanto para el nacionalismo desde el Estado como para los nacionalismos contra el Estado, pues al exigirse el anclaje constitucional se les ha privado de su razón de ser. La propuesta sostenida en el texto se sintetiza en el título de uno de sus apartados: «la ambigüedad no es el vacío». Se apuesta por la utilidad de las ambigüedades y de los silencios constitucionales como recurso para ordenar territorialmente algunos aspectos en un Estado plurinacional. Todo ello con el presupuesto de la confianza mutua y la lealtad al pacto federal. En cualquier caso, esta «Constitución ausente» debe reconocer el carácter plurinacional. En fin, se nos propone la certeza del reconocimiento de las distintas naciones, como en Canadá o Reino Unido, y un funcionamiento basado en el «compromiso que puede incluir áreas de concurrencia y ambigüedades o silencios acordados». El planteamiento resulta interesante. Sin embargo, como se reconoce en el texto, la «tarea exige cultura federal y, sobre todo, un sentido profundo de la democracia, de la lealtad y de la responsabilidad» (p. 186). En consecuencia, ¿se puede sostener este modelo de «derecho débil» cuando constatamos que no se ha desarrollado una cultura federal? ¿no resultará más adecuado poner en funcionamiento antes los procedimientos e instituciones de ayuden a conformar esa cultura federal?

9. Y con ello, tras un paso por la financiación que sirve para incidir en la crítica, plenamente justificada, al federalismo sin responsabilidad, llegamos al inevitable «derecho a decidir», esto es, llegamos al conflicto catalán.

En la democracia federal que se nos propone no tiene cabida este pretendido nuevo derecho democrático que Caamaño nos presenta como «reetiquetado político de la secesión» (p. 222). El planteamiento es simple pero rotundo: en un estado democrático todo derecho es un derecho democráticamente decidido; o está decidido o no es derecho. Ahora bien, negar la existencia del derecho no supone negar la existencia del problema.

Frente a las aspiraciones secesionistas que laten tras la construcción de este derecho a decidir Caamaño plantea vías jurídicas que en un estado democrático deben contar con el referéndum para conocer la voluntad real de la ciudadanía. Sin embargo, a partir de ahí se inician los problemas para el autor, pues menos claro le resulta determinar cuándo y cómo hacer el referéndum, quién lo autoriza, con qué procedimiento, cual ha de ser su naturaleza, quién debe ser consultado, cuáles son sus consecuencias, etc. Ante esta situación se nos plantean las distintas jugadas posibles cuál si fuera una partida de ajedrez. La apertura abierta significa lanzarse sin miedo a celebrar un referéndum de secesión, aunque ello requiere una reforma previa de la Constitución para otorgar al referéndum un carácter vinculante. La apertura cerrada consistiría en estimar que el único camino hacia la secesión pasa por una reforma constitucional. Es la posición de la STC 42/2014 que viene a identificar el derecho a decidir con el ejercicio de una iniciativa de reforma constitucional. Frente a ambas opciones se decanta por una apertura semiabierta que, en puridad, se diferencia poco de la apertura abierta. Antes de la expresa regulación constitucional del derecho de secesión defiende las fórmulas de consulta popular, al estilo de Québec o Escocia. Para ello, propone reformar el art. 92 de la Constitución para suprimir su carácter consultivo y reconocer la legitimación para convocarlo a Cataluña, País Vasco y Galicia. La propuesta se sustenta en una premisa discutible: la ciudadanía española comprenderá mejor que se autorice *in extremis* la convocatoria de un referéndum para la independencia de Cataluña que la propuesta de una nueva Constitución federal. En cualquier caso, la cuestión es si resulta más legítimo un referéndum de secesión o un referéndum de reforma constitucional. Me decanto por el segundo. Y no solo por la razón aportada en la STC 42/2014 sino fundamentalmente porque en éste se deciden los diversos elementos de nuestra organización política de una forma completa y no solo el «futuro político» de una de las partes, que luego deberá ser negociado, con resultados indeterminados para la ciudadanía. En definitiva, desde la calidad democrática me parece más adecuada una reforma que cierre el proceso con un cambio del marco constitucional a un referéndum que abra un indeterminado proceso de negociación política.

10. Con las piezas que se han ido desplegando en el tablero se propone el programa de un federalismo plurinacional. Se sostiene que tenemos una nueva oportunidad de construir una «España de abajo a arriba» pues ya tenemos identificados a los actores: las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales se consideran naciones. Pero ese es solo el punto de partida. Habría que construir un concepto no étnico de nación como presupuesto de una *democracia* federal, en el que tendrían cabida los sentimientos de pertenencia a diversas naciones. Este federalismo plurinacional juega con los silencios pactados y las asimetrías aceptadas para facilitar los acomodos y animar el interés por conservar la cosa en común (p. 253). Para ello no sirve la institucionalización de instrumentos y procedimientos de relación a través de la reforma constitucional sino una negociación abierta y flexible entre los gobiernos.

Desde esta perspectiva, rechaza que sea una solución la sustitución del Senado por una cámara territorial como órgano de naturaleza no parlamentaria que entre otras funciones tenga la capacidad de enmendar, bloquear o vetar la aprobación de determinadas leyes. Como puede deducirse de lo dicho en un apartado anterior, entiendo que esta es la auténtica clave de bóveda ante la actual crisis territorial, esto es, sin sustituir al Senado por una cámara territorial los restantes cambios son cosméticos. Por ello, me han resultado especialmente sugerentes las críticas a la propuesta de Senado territorial pues ayudan a perfilar mejor su configuración. Se plantean, por un lado, obstáculos «procedimentales». En este sentido se dice que difícilmente los miembros del Senado aceptarán hacerse el «harakiri» y votar su sustitución; que con el actual sistema de partidos el Congreso es la auténtica cámara de representación territorial; o que reformar el Senado implica reformar el Congreso. La conclusión, a partir de estos óbices, es que la representación territorial no es el único cauce para integrar la voluntad de los Estados miembros en la voluntad de la federación. No comparto esa interpretación. Seguramente no es el único cauce pero sí el fundamental para integrar a los territorios en la gobernanza del Estado. Los obstáculos que se oponen a ese fin constitucional son, a mi juicio, débiles. La resistencia de los senadores difícilmente puede parar una ola reformista que cuente con el apoyo de la ciudadanía, es decir, no imagino a la mayoría de los senadores rebelándose corporativamente frente a la reforma federal para mantener su *status quo*. Tampoco me parece un argumento relevante la conocida referencia a que el Congreso es la «auténtica cámara de representación territorial». No es así. El Congreso es la cámara de los ciudadanos en la que si estos lo consideran estarán representados grupos políticos que no quieren ser partícipes de un proyecto común pero ellos no representan al territorio sino a una parte de la ciudadanía de ese territorio. Me parece fundamental no caer en esa trampa de los nacionalismos que tienden a identificarse con el territorio, negando la pluralidad. Falta una cámara de los territorios, con una naturaleza y

unas funciones distintas al Congreso, lo que provocará, obviamente, también el cambio de éste.

En cualquier caso, me interesa especialmente desde esta perspectiva crítica con la existencia de un órgano de representación territorial la tesis de que no es «eficaz» ni «imprescindible o necesario» para la integración federal que los territorios participen en el poder legislativo federal. Ya he explicado antes la función que, a mi juicio, debe cumplir un Consejo territorial en relación a la legislación básica del Estado. Por ello, atiendo a los argumentos en contra. Se refiere el autor en este sentido a que en el Estado social ha cambiado el rol que desempeña la ley parlamentaria, conlleva un progresivo incremento del radio de acción del legislador federal, la elaboración de la ley incumbe a actores políticos de «primera línea», la dimensión territorial siempre estará asegurada en un Estado federal y finalmente porque en el marco de la Unión Europea los procesos de integración de voluntades son más complejos y diversificados. Sin embargo, entiendo que ese planteamiento poco tiene que ver con la realidad de la legislación básica cuya desformalización e ilimitada expansión parece apelar a la participación de los territorios en su aprobación. Si analizamos la forma de legislar por parte del Estado en nuestro *pseudofederalismo* resulta difícil sostener que no es necesaria la participación regional. El radio de acción del legislador federal se ha extendido hasta el punto de impedir que los territorios puedan desarrollar actividad normativa en materias compartidas, habiendo sido relegados a actividades de fomento (STC 93/2015), y ello como decisión unilateral del legislador estatal. Incluso los procesos de reconocimiento de derechos sociales o de integración supranacional lejos de limitar la participación regional apelan a ella. En el primer caso, porque el desarrollo presente y futuro de los derechos sociales requiere un mínimo común igual en todo el Estado en ámbitos de inicial competencia autonómica y, por tanto, la participación autonómica en su concreción; en el segundo, porque la incorporación del Derecho europeo al ordenamiento interno debe ser un proceso acordado en el marco de un Consejo territorial. En consecuencia, a mi juicio, el problema no es que los territorios participen en la voluntad legislativa del Estado a través del Congreso por la presencia de representantes de grupos nacionalistas sino la no participación a través de un Consejo territorial.

11. En conclusión, nos encontramos ante un excelente ensayo, escrito de forma brillante y que obliga a repensar muchos de los tratamientos comúnmente aceptados para abordar la crisis estructural de Estado autonómico. Parte de que España es un Estado de tipo federal sin cultura federal y que el federalismo es una forma de concebir la democracia. En este marco nos propone un federalismo responsable que potencia la relación entre organización institucional y democracia a través de soluciones institucionales que aporten

claridad. Un federalismo plurinacional, construido de «abajo a arriba», basado en la lealtad y que no debe recogerse necesariamente en el texto constitucional sino presupuesto en una «Constitución ausente», que no renuncia a las ambigüedades. Todo ello con la premisa ineludible de pensar en federal.

Valorando la rica aportación al debate sobre el federalismo que supone este ensayo termino recordando dos objeciones a la construcción planteada, desde mi modesto criterio. Por un lado, no parece posible pensar en federal sin tener una cultura federal para lo que resulta necesario el funcionamiento federal de instituciones y procedimientos previstos en un marco normativo reformado. Solo actuando en federal podremos pensar en federal. Por otro lado, la construcción de «abajo arriba» acaso soslaya la realidad territorial que puede ser reformada pero no podemos hacer *tábula rasa* ni en 1978 ni en 2016 y actuar con la libertad de acción que tuvieron los padres fundadores americanos. Como nos enseñó el perspectivismo orteguiano, no podemos observar la realidad «*sub specie aeternitatis*» sino «*sub specie circumstantiarum*».