

## FEDERALISMO, AUTONOMISMO, ESPAÑA

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS: *Los rostros del federalismo*; Alianza Editorial, Madrid, 2012, 402 págs.

Las presentes páginas tienen su origen en la idea de una recensión de la obra que se señala en el título. La lectura de la misma, sin embargo, unida a un interés de quien las escribe ya antiguo por la cuestión de la que trata, hizo que la mera recensión fuese alargándose en el tiempo y se transmutase en lo que ahora se ofrece. El sensible retraso sobre el plazo inicial de entrega previsto para estas líneas, se ha tornado ventaja porque en el ínterin ha tenido lugar una propuesta formal por parte de unos de los dos partidos mayoritarios en nuestro sistema, el PSOE, de conversión de nuestro Estado en un Estado federal, y ello parece que hace de la obra de Blanco Valdés una referencia aún más necesaria para quien pueda (y más aún para quien, por sus responsabilidades, deba) interesarse por el tema del federalismo.

1. El profesor Blanco Valdés ha escrito una obra de las que es cada vez más difícil ver entre los profesores universitarios, además de por la extensión y por el evidente esfuerzo que denota, por el tiempo que ha requerido. La política universitaria de los últimos años se ha empeñado, de un lado, en asignar a los docentes tareas burocrático-académicas tan ingentes como poco provechosas, cuya gestión lleva una dedicación que ha de detraerse de las tareas de investigación, lo que se añade a la disminución de docentes universitarios para igual o superior carga de discentes como consecuencia de la más que importante recesión económica que padecemos, de manera que el tiempo para escribir algo tras el mínimo de reflexión que todo trabajo debe comportar, ha de detraerse de obligaciones personales o familiares, sacrificio que muchas veces no es posible; y, de otro lado, esa política universitaria efectúa igualmente un cómputo oficial de las publicaciones producto de investigación (al menos en lo que se refiere a las cien-

cias sociales) que hace más provechoso dedicarse a la factura de trabajos menores (artículos, capítulos de libros, etc.) que a obras exhaustivas como esta (1).

2. Se trata de un libro de lectura imperativa para iuspublicistas y politólogos. Bastaría para fundar tal aseveración con recordar que en nuestro panorama doctrinal no hay un estudio tan completo y, sobre todo, tan actualizado, acerca del federalismo comparado como este. Pero más importante aún, para quienes intentamos seguir al menos algunos de los trabajos comparados relevantes en materia federal, a muchos de los cuales acude el propio autor en la redacción de esta obra, es que compite con notable ventaja sobre ellos: tanto por su mayor compleción, como por su mayor solidez, puesto que R. Blanco ilustra su obra con un bagaje teórico del que carecen no pocos de los mismos, de lo que es muestra el último casi medio centenar de páginas de las cuatrocientas que componen el libro, sean notas explicativas y bibliográficas (2). En suma, sin renunciar al aspecto práctico (datos, comparación, glosa de los mismos), el trabajo que ofrece Blanco Valdés resulta bastante más académico que otros sobre la materia. Sólo por las fuentes de conocimiento que facilita al lector, históricas (en particular del sistema estadounidense, cuyo importante dominio demuestra el autor en distintos pasajes del libro), jurisprudenciales, electrónicas y bibliográficas, en este último caso con inclusión de buena parte de las obras anglosajonas, españolas, italianas o francesas que tratan del federalismo, ya merece sobradamente figurar en los anaqueles propios de cualquier interesado mínimamente en la organización territorial del Estado.

3. El título del libro, «Los rostros del federalismo», recuerda inevitablemente el artículo de Koen Lenaerts, «Constitutionalism and the Many Faces of Federalism» (3), traído a colación entre nosotros hace ya tiempo por algunos reputados constitucionalistas (4). Y, desde luego, resulta el más

(1) M. Paz GARCÍA RUBIO, civilista de la misma Universidad de Santiago de Compostela que el autor de la obra que aquí nos ocupa, lo ha expuesto con la autoridad que da conocer la cuestión desde su interior, en un artículo vivamente recomendable: «La evaluación de la investigación en las Humanidades y Ciencias Sociales, con especial referencia al caso del Derecho», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 32, 2012, pp. 42-58.

(2) Edición de citas que, sin embargo, resulta más incómoda para el lector en profundidad del libro, esto es, el que consulta las notas, que la habitual a pie de página.

(3) Publicado hace casi un cuarto de siglo: K. Lenaerts, «Constitutionalism and the Many Faces of Federalism», en *American Journal of Comparative Law*, núm. 38, 1990.

(4) P. ej., por Solozábal Echavarría, J. J., «Constitución y orden constitucional en la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, 2003, p. 57, o en «El Estado autonómico en perspectiva», *Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional* (li-

apropiado entre todos los que pudiera pensarse. Porque el contenido de la obra consiste en el análisis de hasta doce sistemas federales: los que se corresponden con el federalismo clásico anglosajón (EE. UU., Canadá y Australia); los tres iberoamericanos sobre los que existe consenso en que lo son (Brasil, México y Argentina; hay alguna alusión también, pero sin análisis, a Venezuela); y los sistemas federales europeos, que a su juicio son seis, pues a los Estados que se autoproclaman formalmente tales (Suiza, Alemania, Austria, Bélgica y Rusia), añada también España. Dicho análisis pone de relieve lo que es un lugar tan común entre los estudiosos de la descentralización territorial del poder como que no hay dos federalismos iguales; ni siquiera seriamente parecidos. El autor lo expresa cabalmente cuando, tras finalizar la disección de todos los sistemas federales citados, concluye: «los Estados federales presentan entre sí tantas diferencias que en realidad las características que suelen enumerarse como definidoras de tal forma de Estado no son, a la postre, más que el resultado de generalizar elementos específicos de concretos Estados federales» (p. 328). Acaso pudiere pensarse que para ese viaje no hacían falta las alforjas que suponen los cuatro centenares de páginas que forman la monografía. Pero en idioma español y hasta la fecha de la edición de este trabajo, aquella afirmación tan común sólo podía sustentarse en realidad bien de oído, bien como intuición, o bien, en su caso, parcialmente (respecto de ámbitos específicos abordados en su análisis de forma comparada); no del modo general y con la profunda fundamentación que propicia el cúmulo de datos y su análisis, que contiene esta obra. Es decir: ahora se puede hacer esa afirmación sabiendo sobre cada extremo concretamente el porqué de la misma. No parece poco mérito (5).

---

*bro homenaje a Gumersindo Trujillo*), L. Aguiar de Luque (coord.), tirant lo blanch, 2005, pp. 1227-1248; o, p. ej. también, por Fossas Espadaler, E., en «Estado federal y realidades plurinacionales», *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Fundació Carles Pi i Sunyer, 2003, p. 17.

(5) A lo dicho habría que añadir que la referida constatación pone de manifiesto la menesterosidad del método comparado cuando de federalismo se trata, porque no es posible hablar de un modelo federal como referente ideal, desde el instante en que lo que para unos aparece en un sistema concreto (el norteamericano, el alemán, el suizo, el canadiense, etc.) como un elemento a tomar como referencia –p. ej., la distribución de competencias–, ese mismo modelo ofrece otro elemento –p.-ej., la cláusula de prevalencia o la financiación federal– que desdice el ideal de quien ha tomado el elemento anterior como modelo. Ello hace que las alusiones a elementos concretos de un sistema como objetos susceptibles de imitación sean alusiones poco creíbles, al aparecer como referencias «interesadas», por así decir, conforme al criterio de escoger lo que viene bien para fundar la posición propia pero ignorar otros elementos que el mismo sistema contiene y que contradicen esa posición propia que se mantiene.

4. El autor lleva a cabo su análisis estructurando la obra en seis apartados o capítulos con lógica, pues comienza con lo que vendría ser la teoría general del federalismo («Federalismo, federalismos»), continúa con la historia del federalismo («Orígenes y expansión del federalismo») y, a partir de aquí, se ocupa de los elementos esenciales de tal fórmula: las normas principales de las entidades federadas y de las federaciones («Las Constituciones del Estado federal»), las «Instituciones federales» y, finalmente, los poderes, tanto los «Poderes repartidos», como los «Poderes compartidos». Cada uno de tales apartados se subdivide a su vez simétricamente en tres epígrafes (no más, ni menos), pero encadenados de tal modo que la monografía se hace un *continuum*, terminando la mayor parte de las descripciones sistematizadas en que consisten los mismos con algunas reflexiones sobre su contenido. Un esquema, como se puede constatar, claro, como claro es igualmente el lenguaje que se utiliza para su desarrollo.

Los seis apartados o capítulos vienen precedidos de una Introducción y desembocan en un Epílogo. Este Epílogo tiene especial interés por dos razones: una práctica, porque el mismo ofrece una buena guía para manejar la obra, al contener en sus primeras páginas (pp. 322 a 328) un extracto de las diferencias entre la docena de sistemas federales analizados, en función de los criterios más relevantes, de manera que con el aspecto que al lector o al consultante le interese de entre los que se exponen en dichas páginas, puede acudir después a la parte de la monografía donde se desarrolle el mismo para profundizar en él; la otra razón es sustantiva, porque la rúbrica que lleva por título el Epílogo, sintetiza el mensaje esencial que el autor dirige al lector como conclusión general del extraordinario esfuerzo previo en que consisten los amplios capítulos, que vienen a ser, en realidad, una ilustración técnica (sobre cómo funcionan los sistemas federales más relevantes) para comprender tal conclusión; esa rúbrica del Epílogo reza «Federalismo y nacionalismos: de la construcción a la destrucción del Estado» y, aunque es indudable que la obra tiene una pretensión de validez general, no lo es menos que en su trasfondo late visiblemente el específico problema territorial español y ese colofón es una reflexión conclusiva sobre tal cuestión.

5. Lo que hace el autor con los sistemas federales que estudia es lo que sin duda nos hubiera gustado hacer a todos los iniciados un poco en la materia y que se antoja una tarea hercúlea: un análisis pormenorizado de cómo son y cómo funcionan los regímenes federales desde luego más significativos. Para ello procede a una descripción, sistematizada por materias, de todos los sistemas federales aludidos (incluyendo entre ellos,

como ha quedado dicho, el sistema español): tanto atendiendo a sus textos constitucionales (hasta el punto de que podría sustituirse perfectamente la consulta de la distintas Constituciones de los Estados analizados en la obra, por los datos de ésta referidos a las mismas, sistematizados comparativamente en lo que interesa al estudio), como recurriendo a los autores que se han ocupado de dichos sistemas. De entre todos los analizados, se hace evidente que destaca –según se ha adelantado ya– la profundidad del conocimiento y del tratamiento del sistema norteamericano (del que el libro constituye un venero impagable de fuentes de conocimiento), con lo que ello supone, pues el de EE.UU. no es un sistema federal más, sino, como es de sobra sabido, la matriz de tal forma de Estado, y continúa siendo referencia indispensable en la materia.

6. Expuesta genéricamente la estructura y el contenido de la obra, procede señalar aquí (para evitar posibles decepciones) que, aunque evidentemente se hará referencia a apartados esenciales de la misma, no es intención de estas páginas resumirla. La idea que anima esta exposición es muy otra: es tomar como material (o si se quiere, como pretexto) las ideas más sugerentes que en ella se contienen, para hilar algunas reflexiones sobre el federalismo en relación con la forma en que el Estado español se ha descentralizado territorialmente y que podemos llamar genéricamente autonomismo. De lo que se deduce que, aunque el juicio emitido hasta aquí sobre el libro resulta, como ha podido comprobarse, decididamente favorable, ello no es óbice para mostrar discrepancias respecto de algunos (ciertamente pocos) juicios que en él se exponen o conclusiones a las que llega. En tanto toda discrepancia fundada tiene lugar sobre opiniones o juicios que han cautivado la atención y han suscitado la reflexión del discrepante, la expresión del desacuerdo no hace sino confirmar el interés que el contenido del libro suscita.

7. Punto inicial del análisis en que consiste la obra es la constatación de la diferencia de naturaleza entre la forma confederal y la federal, diferencia de naturaleza que en cambio no se da –a juicio del autor– entre la fórmula federal y la regional, pues ésta resulta un estadio que, «de profundizarse, puede conducir a la federalización» (p. 34). Lo primero –la diferencia de naturaleza entre federación y confederación– es, desde luego, pacífico. Pero, en nuestra opinión, ya resulta hartó significativo de la imprecisión o escaso rigor que caracteriza la terminología referida al federalismo, comenzando por la misma significación de este término, que la Constitución de uno de los primeros y más significativos (aun con su gran peculiaridad) países federales, que es Suiza, lleve por título «Constitución

*federal de la Confederación Suiza»* (6), aunando así dos términos que, en el ámbito académico, se usan justamente para discernir dos categorías relacionadas por el común denominador del poder dividido territorialmente, pero netamente diferenciadas una de la otra.

8. La distinción entre la fórmula federal y la regional por su parte, no se encuentra –según el autor– en criterios típicos, como la historia, las instituciones [en particular, el carácter representativo territorial de la segunda Cámara parlamentaria (7)] o el derecho constitucional, sino más bien en criterios de carácter material, como el porcentaje del gasto público que se hace corresponder al Estado y a las entidades federadas, las materias y funciones (legislativa, ejecutiva) sobre las mismas que están descentralizadas o, en fin, las garantías jurídicas del autogobierno regional (p. 34). Se infiere de modo palmario que esta es la idea que lleva al autor a encuadrar el sistema español entre los federales, pues, atendiendo a tales criterios, la intensidad o profundización descentralizadora en él alcanzada ha supuesto que España deje de ser un Estado regional (o mejor, autonómico, por designarlo de la forma que lo caracteriza como un regionalismo peculiar) para serlo federal; algún reconocido «federólogo» –recuerda R. Blanco– ha apuntado que España tiene de federación todo menos el nombre. De hecho, en el origen del libro se halla la intención del autor de evidenciar cuánto de espurio tiene el uso del término «federal» por parte de representantes de determinados ámbitos ideológico-políticos para, cobijados en una concepción de tal término deformada hasta la falsedad, reclamar modificaciones del sistema autonómico instaurado que minen la unión de las distintas entidades territoriales que componen la forma estatal española –unión que es la idea en la que evidentemente encuentra su

---

(6) En cualquiera de sus lenguas oficiales, francesa, alemana, italiana o romanche. Con independencia, por supuesto, de que el término «Confederación» no designe ya desde hace tiempo el funcionamiento real del Estado suizo, sino que resulte esencialmente un término histórico que evoca –y sirve de recordatorio constante– cómo se gestó dicho país y qué es lo que sigue subyaciendo al mismo, que es un conjunto de Cantones muy diversos en lengua y religión, conjunto que difícilmente podría calificarse en su esencia de «Estado unitario» (como lo es tanto el federal como el unitario) y, menos aún, de «Estado nacional»; no es, pues, tal designación de Suiza una impropiedad en modo alguno, pero ello no evita la incoherencia terminológica apuntada en el texto principal.

(7) De entrada, la Cámara que mejor cumple con el cometido federal teórico de la «representación territorial» en un sistema federal es, según opinión extendida (p. 153, con citas de D. Elazar y G. Sartori al respecto), el *Bundesrat* alemán que, como es sabido, no es una verdadera cámara parlamentaria, entendiéndose por ésta la compuesta por electos popularmente y que, por tanto, representa ciudadanos, aun cuando sea a los ciudadanos en función del territorio que habitan: el *Bundesrat* se compone por electos de los Gobiernos de las entidades federadas, que son los representados (según su composición política concreta en cada momento) en dicho órgano.

sentido el federalismo–, pues lo que realmente buscan aquellos es la desunión (pp. 16-17). Ahora bien, la federalización del sistema español no es un objetivo previsto por los constituyentes, sino el resultado derivado del peculiar proceso de descentralización política que ha tenido lugar, lo que lleva –reconoce palmariamente Blanco Valdés– a que «sigan existiendo en España amplios sectores doctrinales y políticos que niegan tal carácter al llamado Estado de las autonomías» (p. 77).

9. No cabe sino estar plenamente de acuerdo con esta afirmación: sin ir más lejos, quien lleva a cabo este comentario comparte esa opinión de que, en rigor, difícilmente puede calificarse el Estado español como federal. No procede aquí profundizar en el porqué de esta dificultad, porque alargaría en exceso estas reflexiones, pero no está de más apuntar un par de cosas en tal sentido. Una primera, que sume en la perplejidad la inmensa magnitud del salto que supone ir de un Estado que en su origen constitucional no es ya que se sobrentendiese de forma generalizada que era ‘meramente’ regional, sino que ni siquiera había ser necesariamente descentralizado, como bien dice el propio autor (8), a uno federal sin solución de continuidad, sin una mínima voluntad expresa de, cuando menos, el poder constituyente/constituido o de reforma constitucional. Y una segunda, que aparece al menos como paradójico calificar de federal el sistema español sin que se haga lo mismo, por poner un referente próximo, con Italia, a la que las clasificaciones habituales sobre Estados compuestos no califican de federal, cuando en este sistema se dan notas federales muy significativas que, sin embargo, no se dan en el sistema español (9). (Del mismo modo que, aunque es habitual referirse a los aspectos federales que caracterizan el proceso de unificación europea,

---

(8) «El caso español debe ser entendido en el contexto de una Constitución que no regula el Estado descentralizado que finalmente acabaría estableciéndose en el país, sino sólo el proceso que podía conducir a su eventual establecimiento», dice R. Blanco (p. 268).

(9) Así: los Estatutos de Autonomía de las Regiones son aprobados por la propia Asamblea regional sin intervención del Parlamento nacional (frente a lo que sucede con los Estatutos de las CCAA); el Presidente de la Región puede ser en principio bien producto de la elección popular directa, bien de la Asamblea regional, según determine el propio Estatuto (opción que se ha interpretado que no cabe en el sistema español); la reforma de la Constitución ha de ser obligatoriamente sometida a referéndum si lo interesan cinco Asambleas regionales (mientras que en el caso español las CCAA pueden llevar a cabo una propuesta de iniciativa de la modificación constitucional, pero como tales Comunidades carecen de incidencia alguna en relación con el final del proceso de reforma); la división competencial sigue una regla más afín a los modelos federales típicos (con una cláusula residual en favor de las Regiones) que la española; y, en fin, hay que sobrentender que no será precisamente el bicameralismo perfecto italiano, frente a la sedicente «representación territorial» que atribuye la Constitución española al Senado, la diferencia que haga «federal» a España y regional a Italia.

aspectos que son evidentes y que sobrepasan, con mucho, lo que en general se entiende por mera confederación, no suele ser habitual, hasta donde se nos alcanza, afirmar que la Unión Europea es una federación, esto es, no se la hace par en tal categorización con Estados Unidos, Canadá, Australia o Alemania: y ello con toda razón, pues la inclusión de la UE entre los sistemas federales, incrementaría la ya generosa heterogeneidad de los tipos de federalismo y contribuiría aún más, si cabe –en el caso, no es un inciso retórico–, a difuminar esta categoría hasta su práctica nula utilidad. Una cosa es que esté en proceso de federalización, y otra que sea una federación. En suma: que el español es un sistema territorialmente (bastante) descentralizado, es una obviedad; que esa descentralización pueda ser calificada como lo que, ante la gran variedad de fórmulas federales, es difícil definir, pero sí con claridad intuir que es un sistema realmente federal, resulta –a nuestro modesto parecer– como mínimo discutible.

Y es que, en realidad, como muy bien apunta el mismo R. Blanco, que un sistema pueda calificarse de federal depende no de su estructuración o diseño institucional, sino de factores políticos, comenzando por «la existencia de una cultura federal» (p. 330), que es la cultura «del pluralismo y la unidad» (p. 29) y que constituye el factor político (en el sentido más propio: *id est*, presente en la comunidad política) por excelencia. Y aparece imposible negar que esto es lo que, en verdad, falta en el caso español.

10. Efectivamente, en nuestra opinión no es tanto cuestión de lo profunda o intensa que sea la descentralización de un sistema lo que permite poder calificarlo con propiedad de federal, cuanto de la existencia de esa premisa, que es la cultura federal. Por eso, a nuestro modesto parecer, calificar de federal a Iraq o Rusia, a Etiopía o Bélgica, que se autodenominan federales, es confundir la «mera» descentralización con el «verdadero» federalismo: aquella pueda comportar que las partes que componen tales Estados quieran saber poco o nada unas de las otras, de modo que la intensidad de su autogobierno puede ser mucha, pero ello no hace de tales Estados verdaderos sistemas federales, porque falta lo esencial, que es la cultura de la pluralidad en la unidad (en los términos que hace casi un siglo empleara R. Smend, con el federalismo no se trata de amalgamar una dirección política federativa por un lado y otra contraria centralista por otro, de suerte que en un Estado federal políticamente sano, los Estados federados no son meros «objetos» de la integración, sino sobre todo «factores del proceso» de integración); forman parte de una entidad estatal única, pero por la inviabilidad –cualquiera que sea la causa– de conformar una entidad estatal propia. El federalismo es, desde luego, un concepto jurídico-político, pero cuyo fundamento obedece a una idea

político-cultural, de la que la historia suele ser un componente muy relevante. Sólo cuando el sistema descentralizado tiene determinadas notas (la esencial, que sea una descentralización con poder legislativo en los entes federados, no sólo una descentralización administrativa) y deviene consolidado a lo largo del tiempo, de suerte tal que haya permeado como tal modo de organización territorial en los ciudadanos que se rigen por él, los cuales son plenamente conscientes del mismo y en su mayoría lo aceptan como tal, puede concluirse –a nuestro entender– que se está ante un sistema verdaderamente federal. En razón de lo que se acaba de decir, se comprende fácilmente que Estados Unidos, Australia, Canadá, Suiza o Alemania, sean indudables federaciones: sencillamente, no han conocido otro modo de existir como Estados, pues su propia existencia surgió en esa forma y no se conciben a sí mismos de otra (10). En otros casos, y aunque su nacimiento como entidad estatal quizá no fuese en esa forma, la conversión históricamente temprana del Estado en federación, unida a circunstancias favorables para tal consolidación (p. ej., una gran extensión, una población numerosa, un contexto histórico propicio para ello), hace que la situación se parezca mucho a la anterior: sería el caso, p. ej., de los federalismos iberoamericanos mexicano, argentino o brasileño.

La cuestión es bastante distinta, en cambio, cuando faltan las notas señaladas: nacimiento (o conversión temprana) del Estado como federación y cultura federal. Por el contrario, si lo que ha habido es una historia acendrada como Estado unitario, la descentralización sobrevenida del mismo oscila entre la fuerte tutela del ente central sobre los descentralizados (supuesto de la actual Rusia, *v. gr.*) y la notoria precariedad de la unión estatal (supuesto de Bélgica); entre medias pueden darse diversas situaciones, de las que el caso español constituye un ejemplo.

11. En el caso de España nos movemos entre, de un lado, la cotidianidad problemática de un sistema tan cuantitativamente descentralizado como puede serlo uno federal típico, pero que ha dado muestras muy abundantes de sus disfuncionalidades, lo que demanda bien su importante perfeccionamiento si se pretende mantener en la misma línea, o bien su reforma para optar por otro tipo de descentralización (p. ej., la realmente federal); y, de otro, la

---

(10) Dejando a un lado la singularísima situación que para Alemania supuso la situación desde el final del régimen de Weimar (en incluso en éste se experimentó una importante tendencia centralizadora) hasta la terminación de la II Guerra Mundial: la imposición por los aliados de una forma federal a la entonces designada como República Federal, no comportó otra cosa que retornar a su modo típico, aunque la intención de las potencias vencedoras no fuese, obviamente, histórica, sino mantener un poder que se había revelado tan dañino, territorialmente fragmentado.

necesidad de que transcurra el tiempo preciso para generar una verdadera «cultura» de descentralización y, a mayor abundamiento, una cultura federal, sin la cual –como ha quedado dicho– no hay federalismo verdadero. Siendo esto así, el tiempo necesario para generar esa cultura resulta ser un muy serio problema en el actual contexto histórico que, si por algo se caracteriza, es por el apremio que requiere para todo –y en particular en lo que hace a los resultados de la acción política– como consecuencia de la revolución tecnológica y mediática que ha conllevado la globalización y la interdependencia; ello se compadece mal con los procesos de sedimentación de cultura que, como la federal, exige un lapso temporal dilatado. Volveremos sobre este aspecto al final.

12. La cuestión enlaza con la *summa divisio* que hace el profesor Blanco Valdés de los federalismos que analiza, cuando distingue entre federalismos por unificación o agregación (*coming together*), y por descentralización o desagregación (*holding together*) (p. 45). Se trata de una clasificación descriptiva de la realidad, pues es evidente la existencia de unos y otros. Ahora bien, lo que de verdad resulta de interés para eventuales modificaciones territoriales, p. ej., de tipo federal, es ver si hay diferencia entre uno y otro tipo de federalismo atendiendo a su desenvolvimiento y a sus resultados.

De entre los analizados en la obra, los Estados federados por agregación son los más significados: U.S.A., Canadá, Australia, Suiza y Alemania. Austria, producto de la desintegración del imperio austrohúngaro, está a caballo –como viene a decir el R. Blanco– entre el federalismo de agregación y de desagregación; lo mismo, a nuestro juicio, que el caso argentino (aunque el autor parezca incluirlo entre los otros sistemas analizados), que no nació formalmente como una federación. Los demás Estados federales analizados en el trabajo, han sido federalismos por desagregación; ahora bien, de ellos, los latinoamericanos de Brasil y, sobre todo, de México, tienen muy poco que ver con los federalismos europeos en cuanto a ese origen, porque surgen en un contexto, el siglo XIX, que en nada se parece al final del siglo XX, que es cuando surgen los federalismos europeos por desagregación; incluso calificando a los citados Estados latinoamericanos como federalismos por desagregación (y a estas alturas, tal calificación parece forzada), en buena lógica no cabría equipararlos a los federalismos por desagregación que han devenido sistema federales tras haber vivido su historia (mucho más extensa que la de aquellos) como países centralizados. Si, como mantenemos algunos, no cabe considerar España hoy por hoy como una federación propiamente dicha, resulta que los federalismos euro-

peos por desagregación que quedan son Bélgica y Rusia (11). Y no parece que puedan decirse que estos supuestos sean precisamente referentes ideales del federalismo, sea cual sea la idea que se tenga de éste, pero en particular si el término de comparación son los federalismos por antonomasia en cualquiera de sus variantes singulares (el estadounidense, el canadiense, el suizo, el australiano o el alemán).

Y es que el federalismo por desagregación parece resultar un remedio último, diríase que un mal menor o por defecto, como alternativa a la desaparición de una forma estatal centralizada previa, no un objetivo de principio por el que se opta decididamente, como lo es (aun con todas las dificultades que pueda suponer su fase inicial), la unión de entes territoriales para la generación de un Estado federal. Esta conclusión de entender como dudosamente exitosas las transformaciones de Estados unitarios en Estados compuestos, no puede ocultar, sin embargo, que las transformaciones estatales territoriales habidas hasta la fecha han sido siempre en esa dirección, no (hasta donde se nos alcanza) en sentido inverso, esto es, de Estados compuestos o descentralizados hacia Estados unitarios o centralizados.

En este sentido, constata el autor que en los federalismos por agregación o asociación las entidades federadas tienden a compartir el gobierno (*shared rule*), mientras que en los federalismos por desagregación de una previa entidad estatal única las entidades que lo componen tienden a hacer valer el autogobierno conseguido (*self-rule*). Y ciertamente –añadimos nosotros– no puede ser de otra manera, porque mientras en el primer caso de lo que se trata es de construir una nueva realidad política, en el segundo de lo que se trata es de transformar una realidad ya existente, en su caso muy consolidada incluso, de manera que la tendencia al *self-rule* de los nuevos entes federados surgidos por desagregación obedece a un proceso lógico de autoafirmación de los mismos. Ahora bien, parece claro que esta tendencia a potenciar el autogobierno conseguido, no puede ser una constante en el nuevo sistema federal (y por extensión, en cualquier sistema descentralizado) que surja, sino una etapa llamada necesariamente a ser superada mediante la consolidación de la fórmula propiamente federal (o cualquiera que sea). Y ello simplemente porque una entidad en la que los elementos centrípetos sean tan constantes como intensos, tardará más o menos, pero acabará eclosionando. En este sentido, debe considerarse algo más que meramente sintomático el que en todos los sistemas federales por desagregación (esto es, los más clásicos o típicos), la tendencia ha sido al reforzamiento a lo largo

---

(11) Dejamos a un lado la federación de Bosnia-Herzegovina, por su carácter extremadamente reciente, su consabida singularidad y su significación menor.

del tiempo el ente central en detrimento de los intermedios (para el concreto caso alemán, p. ej., cfr. p. 385 *in fine*, de la extensa n. 20).

13. La existencia de más o menos elementos centrífugos y centrípetos está directamente relacionada, como es obvio, con el acomodo que encuentran las singularidades o particularidades de los distintos entes territoriales que conformen la Unión o Federación; ésta, a su vez, para existir como tal, necesariamente deberá limitar tales singularidades, pues, por definición, la coexistencia de la disparidad es tanto más difícil cuanto más intensa sea, es decir, cuanto más divergencia de intereses presenta y cuanto más se intente subrayar la particularidad. Al respecto, tiene interés el tratamiento que Roberto Blanco hace de las nociones de «diversidad», «deshomogeneidad» y «asimetría», en tanto contribuye a clarificar la relación entre pluralidad y unidad propia de los federalismos.

Los tres términos designan diferencias entre los territorios federados (más en general, descentralizados) que podemos sintetizar del siguiente modo sin –creemos– traicionar el sentido que los da el autor: las que responden a diferencias naturales entre ellos, como las geográficas, demográficas, etc.: diversidad; las que se proyectan políticamente como consecuencia de esas diferencias naturales o como consecuencia de una voluntad política consensuada, sin que den lugar a posiciones constitucionales distintas entre ellas: deshogeneidad; las diferencias que, con independencia de su causa, se proyectan por voluntad política en una posición constitucional diferenciada entre unos y otros entes federados: asimetría. La nota verdaderamente trascendente, como resulta claro, es la diferencia de posición constitucional. Cuando esa distinta posición resulta consecuencia natural de la distinta naturaleza jurídica de los entes territoriales, es aceptada sin mayores problemas: casos paradigmáticos en este sentido son los Distritos Federales, o equivalentes, que acogen las capitales de los Estados correspondientes –en USA, en México, en Argentina, en Brasil, en Australia o en Bélgica, p. ej., y que son objeto de un tratamiento singular en los respectivos ordenamientos–; o los «Territorios» frente a las «Provincias» o frente a los «Estados» –en Canadá o en Australia, respectivamente–; en el supuesto español, las «Ciudades Autónomas» frente a las «Comunidades Autónomas» (12). Ahora bien, cuando la causa de la asime-

---

(12) El supuesto con más variedad de entes territoriales de diferente naturaleza, es el de Rusia, que consta de 83 entes federados (en la actualidad, porque antes de la reforma constitucional de 2008, alcanzaban los 89), de hasta seis naturalezas distintas: 46 provincias, 21 repúblicas, 9 territorios, 4 distritos autónomos, 1 provincia autónoma, 2 ciudades federales (pp. 77-78); esa distinta naturaleza comienza por el hecho de que sólo los entes territoriales que tienen la naturaleza de república se rigen por una Constitución, mientras que el resto de los territorios tienen Estatutos (p. 100).

tría, esto es, de la diferente posición constitucional no es la distinta naturaleza jurídica, sino una voluntad políticamente forzada, esa diversidad suele resultar problemática. La razón de este tipo –políticamente forzada– para intentar y/o lograr una posición constitucional diferenciada que la experiencia viene mostrando como más habitual, es la existencia de nacionalismos identitarios en el Estado de que se trate: en el Quebec de Canadá, el Flandes de Bélgica, la Escocia del Reino Unido, los distintos territorios de la antigua Yugoslavia, o –si se entiende como federal su sistema– la Cataluña o el País Vasco (sobre todo) de España, el común denominador es la existencia de partidos nacionalistas con una importante base electoral territorializada, que promueven la «construcción» o la «invención» de una identidad propia de territorios determinados y la usan «al servicio de estrategias de carácter secesionistas contradictorias... con la finalidad que da sentido último al federalismo» (p. 233).

14. Para el supuesto español, el autor, aplicando su propio iter discursivo, resume la evolución del mismo en tres etapas. Una primera de deshomogeneidad, resultado de los Acuerdos Autonómicos de 1981, que generaron una diferencia importante de competencias entre las CCAA del art. 143 CE y las del art. 151 CE. Esa deshomogeneidad desapareció (segunda etapa) con motivo de los Pactos Autonómicos de 1992, que supusieron una igualdad sustancial entre los dos tipos de CCAA aludidos. Finalmente, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que sigue un «modelo confederal» (p. 237), supuso el advenimiento de la asimetría, no en razón de los hechos diferenciales (que –según R. Blanco–, con la excepción de los modelos de financiación vasco y navarro y, en mucha menor medida, el canario, han tenido una traducción competencial que se ha plasmado en deshomogeneidad, no en asimetría), sino en razón de las novedades jurídico-políticas que introduce aquél: definición nacional de la Comunidad, autolegitimación de los poderes propios, blindaje competencial, bilateralidad de las relaciones Cataluña-Estado, imposición de presencia de la Comunidad Autónoma en instituciones estatales y de obligaciones económicas del Estado para con la Comunidad, etc. El importante dato que constituye disponer de una lengua oficial en el territorio, distinta de la oficial del Estado, sin embargo no es en principio un hecho diferencial del que necesariamente haya de derivarse asimetría, a juicio de nuestro autor, que pone como ejemplo el supuesto de Rusia; en el sistema español, no obstante –apunta Blanco Valdés, reiterando su conocido parecer en la materia que ha expuesto ya en artículos específicos sobre el tema (13)– se ha pervertido la previsión constitucional de la cooficia-

(13) Vid., p. ej., «Políticas lingüísticas y construcción nacional: el laboratorio español», en, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 17,

lidad lingüística y han devenido prácticamente únicas las lenguas regionales en los territorios correspondientes. En suma, al igual que sucede en el caso de Quebec y en el belga a partir de los años '90, el verdadero hecho diferencial español consiste en la existencia de fuerzas nacionalistas, que hacen de la asimetría «una de sus principales razones de existencia» (pp. 236-238). Unido esto a la afirmación que hará en el Epílogo acerca de la incompatibilidad del nacionalismo con el federalismo, pues «mientras que el federalismo ha servido para construir Estados... los nacionalismos interiores pretenden destruirlos o romperlos» (p. 351), su mensaje resulta diáfano.

15. En el caso español, la asimetría que persiguen los nacionalismos se hace aún más acusada por el sistema electoral y su incidencia en el modelo de partidos, desde el momento en que –constata R. Blanco– aquél funciona en la gran mayoría de las circunscripciones como mayoritario, impidiendo de facto que pueda llegar a tener representación un partido bisagra de ámbito nacional entre las dos fuerzas políticas más amplias; la consecuencia de ello es que tal papel lo desempeñen los partidos nacionalistas, que obtienen una importante representación en su ámbito territorial natural, dando lugar a la consabida fórmula «gobernabilidad nacional a cambio de poder regional» (p. 340).

Es una visión certera la del autor, porque no apunta directamente –como viene a ser habitual entre los críticos del sistema electoral actual– a la pretensión de que disminuya electoralmente el peso de los partidos nacionalistas, sino a la de que resulte un sistema representativo más lógico en el nivel nacional: si el partido ganador en unas elecciones generales no alcanza la mayoría suficiente a los efectos que le interesan (para no pocas cuestiones, y desde luego para las más importantes, como es bien sabido, esa mayoría ha de ser al menos absoluta), lo coherente es que se apoye en un partido minoritario igualmente de ámbito nacional, en tanto representativo, en su proporción, de intereses también generales, no en formaciones que –sin duda con toda lógica desde su perspectiva– priorizan los intereses del territorio específico al que deben su representatividad en las instituciones y para cuya defensa han sido votados.

Dicho esto, sin embargo, a nadie puede escapársele que el gran problema que plantea tal solución es el de ‘proporcionalizar’ más el actual sistema electoral, algo que, con independencia de la natural resistencia de los partidos beneficiados por el mismo (los dos mayoritarios y, con ellos, los partidos nacionalistas), a ojos de muchos no aparece como deseable en sí,

---

2013, monográfico sobre *Identidad, Derecho y Política* (A. López Castillo y C. Aguado Renedo, eds.), pp. 475-500.

a la vista de experiencias cercanas ciertamente disuasorias de modelos más proporcionales [como el italiano (14)] frente al mayor éxito en punto a la gobernabilidad que hasta la fecha vienen mostrando los sistemas parlamentarios mayoritarios sin más o proporcionales (muy) corregidos. Es de temer, por tanto que, salvo que se acojan fórmulas electorales como las del actual modelo alemán –algo que tampoco parece que tenga visos de ir a suceder–, antes que un cambio legislativo voluntario por iniciativa de los partidos relevantes (ni de los de ámbito nacional ni, en mayor medida aún seguramente, de los partidos nacionalistas), habrá que esperar a que el sistema evolucione por sí mismo, mediando el desgaste o, en su caso, la consunción de dichas formaciones por unas u otras razones (como ocurriera en su día con la UCD en España, o con el PSI en Italia) y su sustitución por otras fuerzas; una espera que previsiblemente será bastante larga, si es que finalmente llega el día en que aquella consunción tenga lugar.

16. Consecuencia de todo lo anterior, es que la duda que expresa el autor acerca de si el reconocimiento jurídico de la asimetría contribuye a la integración de la diversidad o, al contrario, la hace muy difícil, si no imposible (p. 234), aparece como una duda poco menos que retórica: en tanto en cuanto la asimetría conlleve la diferenciación en razón del beneficio propio y, por ello mismo, no sea aceptada por el resto de entes o comunidades que componen el Estado descentralizado, necesariamente será causa de des-integración; y a la inversa si es aceptada. En este sentido, por cierto, se echa de menos en una obra de la magnitud y relevancia de esta, una referencia más extensa a las asimetrías más conocidas y, desde luego, más relevantes, deducidas de nuestro texto constitucional (que no especificadas ni derivadas necesariamente del mismo, como algunas veces se lee o se escucha en boca de importantes responsables políticos): los sistemas económicos de concierto y convenio del País Vasco y Navarra.

Hasta poco antes de la elaboración del Estatuto de Cataluña, parecía haberse impuesto la idea de que tales sistemas económicos de los territorios forales eran justamente instrumentos de integración en el Estado, en tanto en cuanto suponían una garantía de que las fuerzas nacionalistas mayoritarias en dichos territorios (secundadas en este ámbito por prácticamente todas las demás formaciones políticas, las no nacionalistas), no perseguirían la secesión dados los beneficios que, en general, se derivaban manifiestamente

---

(14) En el instante en que se escriben estas líneas, parece que los partidos con más representación parlamentaria en Italia están estudiando trasladar hasta allí el modelo electoral español, justamente para acabar con la inestabilidad crónica de la que adolece el sistema, que ha supuesto que el promedio de duración de los Gobiernos desde que se pusiera en marcha la República en 1948 hasta hoy, sea de menos de un año.

del concierto y el convenio. Y ello en virtud tanto del muy generoso cálculo de los «cupos» correspondientes a cada ejercicio, como de la exención de contribuir a los fondos de solidaridad a los que deben contribuir el resto de las Comunidades Autónomas. El nuevo Estatuto de Cataluña trajo consigo la indisimulada pretensión de disponer de un sistema económico igual, o cuando menos similar, al de los territorios forales (con independencia de la denominación: hoy se ha generalizado la de «pacto fiscal»), poniendo con ello de relieve lo que parece evidente: que tal asimetría no constituye elemento de integración (salvo que por tal se entienda que el resto de las CCAA ha de pagar cuando el saldo del cupo es favorable a los territorios históricos, para aplacar sus pulsiones secesionistas), sino más bien todo lo contrario. De hecho, algunos representantes nacionalistas de otros territorios (Galicia, Aragón), a la vista del nuevo Estatuto catalán se hicieron eco de la misma reivindicación de un sistema económico de concierto para sus respectivos territorios, si bien su menor relevancia hizo anecdótica en el momento dicha reivindicación.

La profunda crisis económica y, sumada a ella, la pretensión estatutaria catalana de una financiación al vasco-navarro modo, parece haber suscitado la posibilidad de revisar el «cupo» en el que se cuantifican las obligaciones económicas de la Comunidad vasca y de la foral frente al Estado por los servicios que éste presta a las mismas, en las que, coherentemente con tal concepto, no entra la solidaridad para con el resto del Estado, tal y como hemos dicho. Dicha pretensión, sin embargo, no aparece, en nuestra modesta opinión, como solución verdadera a la citada asimetría: de un lado, porque la experiencia viene demostrando que el cálculo de dicho cupo siempre ha sido una cuestión sumamente problemática, aderezada por su total opacidad, sin que parezca que, precisamente ahora, con una crisis de la duración de la presente y sus previsibles efectos duraderos, vaya a resultar el momento idóneo para acordar el verdadero valor contable de los servicios; y, de otro, porque incluso acordado dicho valor, será un acuerdo que por definición tendrá la fecha de caducidad que suponga el plazo de vigencia del cupo calculado, de modo que, en una materia tan propensa a las grandes diferencias entre unos ejercicios presupuestarios y otros, el sistema de concierto y convenio necesariamente comportará, de modo más o menos larvado, la existencia de una cuestión siempre pendiente. El corolario parece claro: mientras que la asimetría que supone la diferente posición constitucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (en materia fiscal, excluidas de la Unión Aduanera), o incluso del mismo régimen económico-fiscal canario (excluido del régimen europeo del IVA), traen su razón de ser de causas naturales (geopolíticas derivadas de su ubicación), o si se quiere, de causas políticamente no forzadas,

el sistema económico-fiscal de los territorios citados es el resultado de una interpretación política de la historia aludida en la Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la Constitución (con la fórmula «... derechos históricos de los territorios forales»), que se ha traducido en una diferente posición constitucional de los mismos (15). Esa diferente posición ha sido relativamente pacífica durante tiempo, pero en los últimos años, a raíz del nuevo Estatuto catalán tal y como se ha señalado y, desde luego, habiéndola hecho mucho más visible la acuciante crisis económica sobrevenida, viene siendo mirada con recelo por parte de Presidentes de Comunidades Autónomas (límitrofes y no límitrofes), de destacados intelectuales (entre ellos, notables fiscalistas) y por un conjunto importante de la ciudadanía. Que abordar una solución para tal asimetría resulte cuestión políticamente harto compleja, no evita el problema y, desde luego –nos parece a nosotros–, difícilmente puede entenderse la actual como una situación ideal.

17. El carácter polémico, cuando no directamente problemático, de la asimetría en el federalismo, recuerda –por si ello fuere necesario– que el federalismo no es una fórmula sencilla o elemental para resolver la organización territorial de los Estados. Antes bien, se ha revelado en casos típicos de federación por agregación de entidades preexistentes como un remedio a serios problemas de articulación territorial, con notables resistencias en algunos casos, que ha requerido de modificaciones y de adaptaciones interpretativas, tanto de la Constitución federal o del ente territorial superior, como de las Constituciones de los entes federados. Por eso, a nuestro modesto juicio quizá resulta un tanto voluntarista la idea del autor (que expresa con la evidente intención de remarcar la potencialidad unificadora del federalismo), sobre la finalidad y los efectos de las Constituciones de los entes territoriales que aceptan su unión en una entidad estatal federal (p. 105).

Nos referimos a que atribuye a las Constituciones de los entes federados la «misión esencial» de garantizar la cohesión de la Federación. En tanto ello supondría en los federalismos más genuinos, que son los conformados por agregación, otorgar a la voluntad de los constituyentes de la iniciales colonias, provincias o territorios, una preterintencionalidad a la hora de redactarlas (a saber: pensar en las limitaciones que tendrá la Constitución de

---

(15) Diferente posición, subrayada recientemente por lo que en expresión generalizada se ha denominado «blindaje» de las normas forales fiscales de los Territorios Históricos vascos, esto es, por el privilegio jurisdiccional de su control por el Tribunal Constitucional (cuya Ley reguladora ha sido reformada el efecto por la Ley Orgánica 1/2010, de 29 de febrero), eximiéndolas del control contencioso-administrativo que venía efectuándose hasta ese momento y reservando ese control a la máxima instancia encargada de velar por las «garantías constitucionales» (art. 123.1 CE).

una eventual Unión o Federación en la que se integrará el propio territorio) como mínimo dudosa (en el supuesto de EE.UU., sin ninguna duda no fue así, obviamente) y, en todo caso, incluso concediendo que esa hubiese sido la intención de los constituyentes de las unidades territoriales a federar, lo lógico será entender que habrá menos problematización para la cohesión si no existe un texto intermedio entre la Constitución federal y los individuos, que si existe tal texto intermedio (caso de los textos constitucionales de las unidades federadas) que en cualquier momento (p. ej., con motivo de una severa crisis económica o política) pueda entrar de algún modo en contradicción con aquel. En abstracto, ese riesgo de contradicción entre Constitución de la Federación y del ente federado, está siempre latente y no cabe subestimarlo dada la trascendencia que comportaría esta disconformidad de la Constitución de un ente federado respecto de la Constitución federal (16). Por lo demás, y en fin, es evidente que la cláusula constitucional común a los sistemas federales (USA: art. 6.º, Australia: art. 109, Suiza: art. 4.º, Alemania: art. 31, Brasil: art. 24; Argentina: art. 31) que explicita la primacía del derecho federal (y, a su frente, la Constitución de la Unión o Federación) sobre el de los entes federados (del que forman parte sus respectivas Constituciones), buscan precisamente solventar *a radice* los problemas de tal índole que pudieran surgir, evitando de entrada cualquier disquisición a los operadores jurídicos.

Y, por otro lado, afirma el autor también que las Constituciones de los Estados federados son Constituciones en sentido material, no en el formal, porque ni emanan del poder constituyente de un Estado nacional, ni están sometidos únicamente a su propio procedimiento de reforma, característica ésta en la que viene a reconocerse una verdadera Constitución tanto en sentido material como formal. A nuestro modo de ver, sin embargo, en los federalismos por agregación los entes territoriales son, antes de asociarse para conformar una federación, unidades independientes (lo que viene a identificarse con Estados) en sí mismas considerados, de manera que sus Constituciones emanan de sus poderes constituyentes respectivos también formalmente; y en el caso de los federalismos por desagregación, las nuevas entidades federales que surgen del Estado preexistente justamente tienen en principio como objetivo proveerse de una norma superior con la significación o el simbolismo de ser una norma auto-dada tanto en el momento de su aprobación como en eventuales reformas posteriores, de modo que no puede dejar de

---

(16) Por poner un supuesto reciente: el conflicto que tiene lugar en la actualidad con motivo del matrimonio homosexual entre los distintos Estados de la Unión norteamericana, en relación con la interpretación de las fórmulas constitucionales que, para no pocos, indudablemente vedan tal posibilidad en sus respectivos Estados: el caso paradigmático, el de la «Proposición 8» en California y la importante problemática a que ha dado lugar.

inferirse un relevante carácter formal del poder autor de la norma superior de su sub-ordenamiento (17). Ciertamente que no puede sino compartirse la afirmación de R. Blanco acerca de que la auto-reforma de las Constituciones de los entes federados no es libérrima, sino que está limitada por lo que disponga la Constitución federal (de donde se infiere que Norma verdaderamente Suprema en el Estado federal, sólo es ésta), dato trascendental porque constituye el fundamento de todo sistema descentralizado (18). Pero, es evidente que una disconformidad constatada entre la Constitución de un ente federado y la Constitución federal (p. ej. con motivo de una reforma de ésta, por poner un caso perfectamente imaginable: cabe recordar que en Alemania y en México se cuentan por decenas las reformas constitucionales), siempre generará una situación más que delicada que posibilitará al ente federado aducirla, para, en su caso, operar con las consecuencias correspondientes (v. gr.: en el caso más extremo, el abandono de la Federación... si tal abandono es factible, obviamente).

18. La mejor demostración de este razonamiento nuestro, viene constituida por la evolución del federalismo dual, modo típico del federalismo originario, al federalismo cooperativo, que es –apunta R. Blanco– el «modelo dominante en la actualidad» (p. 268), o sea, la evolución experimentada desde la separación como inicial criterio de relación entre los poderes federales y los federados (en la caracterización «culinaria» anglosajona que recuerda el autor, *layer cake*, significando con ello la idea de superposición diferenciada –de componentes de la tarta–), a la actual colaboración entre aquellos y estos (*marble cake*, con mezcla total de componentes y de sus sabores que hace indistinguibles unos de otros).

De esta evolución del federalismo dual al federalismo cooperativo hoy imperante, seguramente uno de los mejores ejemplos lo ofrece el federalismo

---

(17) No hay regla general sin excepción y, así, en el caso de un federalismo del que nadie duda que es tal, como es el canadiense, las Provincias no tienen Constitución propia; tampoco la tienen las Regiones y Comunidades belgas. En cambio, en Italia, que no es clasificada habitualmente como un Estado federal, las Regiones aprueban sus propios Estatutos de autonomía sin intervención estatal, como ya se ha dicho. Puede constatarse, pues, que en esto de la descentralización hay soluciones para todos los gustos por variados que sean, lo que no hace más que confirmar la gran dificultad de sistematizar de forma medianamente aceptable los caracteres del federalismo.

(18) Dicho sea de paso, es muy de agradecer la perfecta explicación que ofrece el autor (pp. 106-109), de la diferencia entre superioridad jerárquica de la Constitución y rigidez de la misma, así como la trascendencia del carácter expreso de las modificaciones constitucionales (y de la necesidad de que exista un órgano de control de la constitucionalidad de las reformas, por supuesto), dada la tan extendida como errónea tendencia a identificar superioridad formal con la rigidez de los textos constitucionales.

australiano, en el cual, el siempre complejo y problemático tema del reparto de competencias se ha resuelto –informa el autor– haciendo a la mayoría de ellas competencias concurrentes (p. 206).

Traemos a colación esta referencia pensando en el sistema español, al que se le imputa una división de competencias muy defectuosa, sobre todo en virtud de los instrumentos normativos constitucionales tal y como son empleados por el legislador estatal: la normación básica y las leyes de transferencia. La muy deseable clarificación del reparto de competencias ha llevado a algunos a propugnar, de una manera más o menos consciente, una vuelta al federalismo dual, caracterizado por una división taxativa, meridiana, entre las competencias del Estado central o Federación y las correspondientes a los entes intermedios o equivalentes a los entes federados que son nuestras Comunidades Autónomas. Seguramente, la mejor plasmación del modelo dual de todos los federalismos habidos, es la que recuerda Blanco Valdés en la obra: la que tuvo lugar durante las casi tres décadas del s. XIX en las que R. B. Taney presidió la Corte Suprema USA tras la era Marshall, cuya doctrina trató de anular, ignorándola o reinterpretándola (p. 247); un federalismo que se caracterizó por la igualdad de posiciones entre Unión y Estados en los conflictos competenciales, por la ausencia de coordinación entre aquélla y estos y por la inexistencia de competencias compartidas y concurrentes entre una y otros (pp. 245 y ss.). A nuestro modo de ver, un federalismo de este tipo, o similar, aparece en las circunstancias actuales de muy dificultosa posibilidad, y más aún en un Estado miembro de la Unión Europea, que exige ineluctablemente la cesión de competencias típicas de los Estados a las instituciones de Bruselas. En consecuencia, la solución al insatisfactorio sistema de distribución competencial español, no parece que deba pasar por una vuelta a los orígenes del federalismo ya superados, sino más bien por una clarificación de los títulos competenciales, y más concretamente de las técnicas normativas que las materializan en favor, o en detrimento, de los entes territoriales, ya sea el superior o los intermedios (19).

---

(19) Así, parece claro que las nociones de «lo básico» debiera sustituirse por un concepto realmente efectivo de la prevalencia del derecho estatal... en los casos en que así se determine (con la mayor precisión posible) que haya de ser; parece también claro que, alcanzado el grado de descentralización hoy vigente, debe desaparecer la facultad estatal de transferir o delegar competencias prevista en el artículo 150.2 CE, dejando así de constituir una tentación siempre presente de las fuerzas políticas nacionalistas para pedir, y de los partidos de gobierno nacional –en particular cuando tienen mayorías insuficientes– para conceder, títulos competenciales de dudosa posibilidad de traslado; en fin, dependiendo de lo anterior, la cláusula de subsidiariedad del derecho estatal seguramente también merece un importante replanteamiento.

19. Aludida la doctrina Taney, no puede dejar de señalarse la lección histórica que la misma supone, a saber: cómo en el órgano jurisdiccional más alto de un sistema, puede suceder inmediatamente en el tiempo a una doctrina trascendental sobre la articulación territorial del poder, emanada en casos relevantes de Sentencias unánimes (v. gr. en el de la doctrina de la Corte Suprema de EE. UU., en los supuestos *McCulloch vs. Maryland*, o *Gibbons vs. Odgen*), otra doctrina no ya distinta, sino realmente opuesta en su concepción. Este referente convierte en una broma las supuestas diferencias o contradicciones en el seno de otros órganos jurisdiccionales superiores que quieran comparárseles: p. ej., y salvadas por supuesto las inmensas distancias, en el caso español, la que en su momento parece que tuvo algún eco entre la supuesta concepción de la naturaleza del Estatuto de Autonomía en la (notoriamente fallida) STC 236/2007 con motivo de un artículo del nuevo Estatuto de Valencia, frente a la concepción sobre dicha naturaleza que deriva de la meridiana STC 31/2010, con motivo del nuevo Estatuto de Cataluña.

Tras la Guerra de Secesión americana, señala R. Blanco, la doctrina de la Corte Suprema en materia de relaciones entre la Unión y los Estados americanos vuelve a cambiar de rumbo en las décadas siguientes. Ese cambio de rumbo no supone un movimiento pendular. Sigue siendo en buena medida un federalismo dualista derivado de la doctrina Taney, hasta que sobreviene la Gran Depresión, cuando la política del *New Deal* conlleva una transformación paulatina desde ese federalismo dualista al federalismo cooperativo, a la par que un fortalecimiento de los poderes de la Unión en detrimento de los poderes de los Estados federados: tal cambio fue resultado, en última instancia, de un único juez de la Corte —concretamente el juez Roberts—, cuya posición respecto de algunas leyes esenciales de dicha política (posición, por cierto, que no era de prever a la vista de su trayectoria anterior), supuso inclinar en favor de la rompedora política económica y social del Presidente F. D. Roosevelt el fiel de la ajustada balanza que integraban las posturas del resto de componentes de la misma (pp. 252 y ss.).

De nuevo, creemos que se desprende con claridad una importante enseñanza de la experiencia americana que relata Blanco Valdés en su obra: la gran contingencia de la evolución del federalismo norteamericano, en tanto en cuanto, en último extremo, casi puede decirse que la orientación de ese federalismo ha llegado a deberse a un único juez de la Corte Suprema en determinados momentos. Trasladando de nuevo la reflexión a nuestro sistema, tal constatación ayuda a comprender el mismo fenómeno de división prácticamente por mitad del Tribunal Constitucional español en Sentencias sobre la misma materia (la articulación territorial del Estado), como las antes

citadas sobre los Estatutos de Valencia o de Cataluña..., pero resulta desconsolador –en nuestro sentir– no haber aprendido de otras experiencias que no es precisamente ideal convertir la máxima instancia jurisdiccional en el *deus ex machina* de la división territorial del poder, entre otras razones por el motivo práctico de que en supuestos extremos (que la experiencia –p. ej., norteamericana o española, por lo que se acaba de decir– demuestra que son menos inhabituales de lo que pudiera en principio imaginarse), la conformación concreta de tal división puede depender del parecer de muy pocos integrantes (o de uno solo) de dicha instancia colegiada. Ciertamente tampoco parece viable solventar la cuestión mediante la generalización de la solución suiza, sistema en el que las leyes aprobadas por el Parlamento federal no pueden ser sometidas a control de la máxima instancia jurisdiccional del país, el Tribunal Federal (como recuerda Blanco Valdés al dar cuenta del sistema suizo: p. 187) y, allí donde exista un órgano colegiado, siempre cabrá la posibilidad de que la decisión a adoptar acabe siendo resultado en último extremo de la inclinación por una postura de entre las discutidas, de muy pocas, o de una única voluntad (20). Como recuerda R. Blanco –ahora que en nuestro país ha habido algunas propuestas «novedosas» sobre el tema–, la preocupación por ello es casi tan antigua como la propia Corte Suprema USA, puesto que, pocos años después de que comenzase a constatarse la trascendencia de su actuación, se presentaron en el Senado (en 1823, 1824, 1826) y en la Cámara de Representantes (en 1824) del Congreso de los EE. UU., varias propuestas «dirigidas todas a evitar que la declaración de inconstitucionalidad de una ley del Congreso pudiese ser decidida por el Tribunal Supremo por un solo voto de diferencia» (p. 245).

Porque ello es así, lo suyo sería intentar evitar en la medida de lo posible que las decisiones de naturaleza indudablemente política (y los principios básicos de la distribución territorial del poder tienen en muchas ocasiones esa naturaleza antes que naturaleza jurídica) llegasen a tal instancia. Una vez más esta cuestión se vislumbró muy pronto en el sistema federal originario: vuelve a recordar R. Blanco que en EE.UU. ya en 1821 hubo una propuesta de que fuese el Senado, y no un órgano jurisdiccional, el que resolviese en

---

(20) La circunstancia de que leyes relevantes del *New Deal* fueran declaradas constitucionales por un único voto de la Corte Suprema, dando con ello lugar al desenvolvimiento del federalismo americano como se conoce hoy, no es un caso aislado en dicho Tribunal: magistrados nombrados como conservadores dieron luego lugar a doctrinas que, atendiendo a sus trayectorias, resultaba poco imaginable que pudiesen mantener (así, paradigmáticamente, el caso del *Chief* Warren o, por aludir a otro supuesto reciente, el caso del conservador juez Kennedy en la Sentencia de dicha Corte en favor del reconocimiento del matrimonio homosexual, sentido que acabó debiéndose a su voto).

última instancia las causas en las que un Estado interviniese como parte o solicitase la personación para la defensa de una de sus leyes (p. 244). Lo que sin duda es claro es que de lo hasta aquí expuesto podría desprenderse una conclusión nada baladí: la incidencia de los más altos Tribunales (Constitucionales o sus equivalentes) en los sistemas descentralizados, es y será inversamente proporcional a la incapacidad (o dejación) de las fuerzas políticas actoras en los mismos para acordar la «política territorial».

20. El modo en que mejor puede evitarse lo que bien puede calificarse como exceso de responsabilidad de las máximas instancias jurisdiccionales en relación con los problemas de articulación territorial del poder, es tratar de que no surjan, y ello se logra, lógicamente, con la cooperación o colaboración entre la unidad territorial superior y las intermedias, entre la Federación y los entes federados: de hecho la evolución experimentada ha supuesto que «el federalismo cooperativo [sea] el modelo dominante en la actualidad», como hemos recordado antes que dice el autor. Hasta tal punto se ha entendido así que, p. ej., en el sistema alemán o austriaco, cooperar no es una opción para los entes territoriales, sino una obligación constitucional (art. 35 de la Constitución alemana y 22 de la Constitución austriaca) y, aún más, en el caso alemán la cooperación entra dentro de las cláusulas de intangibilidad (pp. 271 y ss.). A los instrumentos de cooperación y colaboración dedica el autor gran parte (hasta treinta y dos páginas) del último capítulo. En el sentido que venimos comentando, destacan los mecanismos de resolución de conflictos territoriales sin acudir a la jurisdicción o, en su caso, otorgando poderes jurisdiccionales específicos a un órgano *ad hoc*. Así, p. ej., la previsión del art. 143 del texto constitucional belga que, en idéntico sentido al que se acaba de señalar que se propugnó a principios del XIX en el sistema americano, hace del Senado el órgano encargado de resolver los conflictos de intereses entre comunidades y regiones, mediante ley aprobada con las complejas exigencias que en él se especifican; o el de la Comisión Interestatal australiana para todo lo relacionado con el comercio (p. 262); o el de la previsión del art. 44.3 de la Constitución suiza, cuando dispone que las controversias territoriales han de solventarse, en cuanto sea posible, mediante la negociación y la mediación.

Luego están los instrumentos de colaboración o de cooperación más habituales, que son sumamente variados: horizontales y verticales, bilaterales y multilaterales, de carácter legislativo o de carácter ejecutivo, de tipo normativo o de tipo institucional. Destacan en particular, de un lado, las Conferencias de Presidentes (horizontales, verticales o ambas, según los distintos sistemas), que de ser esenciales en algún sistema (así, el alemán), en otros

han resultado fallidas [p. ej., en el nuestro sin ir más lejos (21)] y, en fin, en otros no se prevén ni esta ni otras instituciones superiores de cooperación (casos de Bélgica o de Argentina); y, de otro lado, los convenios (esenciales, p. ej., en el caso suizo; el autor presta especial atención a los convenios en el federalismo norteamericano y en el sistema español). Lo que es indudable en todo caso, es la gran relevancia tanto de la colaboración sectorializada (en la obra se apunta, p. ej., que en Canadá hay no menos de un centenar y medio de comités, organizaciones y conferencias con esta finalidad cooperativa), como de la colaboración informal (22). Pero, por haber, hay supuestos de colaboración tan singulares que van desde las «leyes paccionadas» austriacas entre el Legislativo de la Federación y los Legislativos de los *Länder*, a los plenipotenciarios que nombran los *Länder* alemanes y que envían en su representación a los órganos superiores de la Federación (p. 290).

En fin, no puede dejar de señalarse cuando se alude al federalismo cooperativo (recuérdese: el que ha terminado imperando hoy), que tal carácter de cooperativo no supone detrimento de la regla general de la primacía de la Federación o Unión frente a los entes federados, lo que se hace patente explícitamente en las Constituciones, no sólo mediante las consabidas cláusulas de primacía del derecho federal que hemos visto antes, sino mediante otras que recuerda el autor al tratar de los distintos sistemas, como las que atribuyen a la Federación la vigilancia del cumplimiento del Derecho federal de los entes federados (art. 49 de la Constitución suiza), la cláusula de intervención federal extraordinaria (art. 34 de la Constitución brasileña) o, en fin, la que impone al Presidente y al Gobierno de la Federación la obligación de

---

(21) Alude al autor, cuando se refiere al caso de España, a la Conferencia vertical de Presidentes, esto es, del Presidente del Gobierno y de los de las Comunidades Autónomas; pero no a la Conferencia horizontal, esto es, a la de Presidentes exclusivamente autonómicos, en que se convirtió la anterior Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas: la omisión no tiene especial trascendencia, hoy por hoy, porque la existencia efectiva de dicha Conferencia horizontal ha sido efímera –contra lo que sucedió con la Conferencia de Gobiernos autonómicos, que llegó a funcionar durante un tiempo (justamente hasta que se convirtió en Conferencia de Presidente autonómicos)– y hoy se encuentra en suspenso [un análisis de estas Conferencias, que como instrumento de colaboración en nuestro sistema en los últimos años deben considerarse notoriamente fallido, puede verse en nuestro trabajo «Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas», en el colectivo *Pluralidad territorial, nuevos derechos y garantías* (Fco. Javier Matia Portilla, dir.), Comares, 2012, pp. 171 y ss.].

(22) Una colaboración esta que obedece a la lógica, que resulta indefectible y eficaz y, seguramente, constituye la cooperación por defecto (según hemos apuntado nosotros en «Conferencias de los Gobiernos y de los Presidentes...», cit.), si bien, obviamente, no suplente la colaboración formal que debiera existir en un sistema que ha alcanzado el grado de descentralización del español.

asegurar las prerrogativas del poder del Estado federal sobre todo el territorio de la Federación (art. 78.4 de la Constitución rusa).

21. Para ir finalizando estas reflexiones generadas por este extenso trabajo de Blanco Valdés, resulta imprescindible una alusión a la financiación en los sistemas federales. En lo que toca a tal cuestión, el trabajo que venimos siguiendo puede resultar útil en particular, dada la reticencia que a los no especializados en la materia suele suscitar este complejo tema. La división que viene a hacer el autor al abordar la cuestión, entre una parte general y otra especial, facilita al lector ese acercamiento.

En la primera, da cuenta de los elementos esenciales de los sistemas de financiación en los Estados descentralizados: ingresos, gastos y corrección de los desequilibrios territoriales en materia financiera, con singular atención a las transferencias condicionadas, incondicionadas y de nivelación. En la segunda, analiza todos los sistemas objeto de atención en la obra, poniendo de relieve la diferencia que hay entre unos y otros en tanto en cuanto las Constituciones se ocupan en unos casos, con pormenor incluso, de regular tal materia, mientras que en otros apenas hacen referencia a ello. El autor incluye la Constitución española entre los primeros, subrayando la peculiaridad de que ello sea así, habida cuenta de que dicho texto constitucional no establece una estructura descentralizada del Estado, sino sólo la mera posibilidad de que tal descentralización tenga lugar. A nuestro juicio, sin embargo, estando plenamente de acuerdo con esto segundo, no parece que sea una opinión generalizada entre los expertos en materia de financiación territorial la de que en los artículos 156 a 158 CE se contenga una regulación determinante de la misma; como el propio autor de la obra recuerda, en otros textos, como el alemán, el brasileño o el suizo, la cantidad de preceptos y el detalle al que llegan los mismos en materia de financiación, es extraordinario (p. 309, p. ej.), teniendo poco que ver con esa prolijidad en el caso español el conjunto de referencias constitucionales sobre la materia. En este sentido abunda (nos parece a nosotros) que los llamados «modelos de financiación» autonómica vienen teniendo una caducidad fija, determinada por el transcurso de un quinquenio, desde que se instaurara el primero de ellos; y que sus renovaciones vienen generando disputas, más o menos intensas según el momento económico en que tienen lugar las mismas, pero raramente con final feliz, en el sentido de que no comporten enfrentamientos políticos y jurídicos, en forma de negativa a aceptar el nuevo sistema resultante por parte de algunas CCAA, o en forma de amarga queja de las desfavorecidas cuando se constatan sus resultados en la práctica (lo que suele suceder tardíamente, porque así lo impone la trabajosa metodología analítica en tal ámbito –desde la recopilación de los datos, a su interpretación– y la notoria complejidad de

las fórmulas distributivas, de la que el modelo vigente en estos momentos resulta un ejemplo casi insuperable).

Pero a nuestro modesto entender, la constitucionalización de los pormenores de la financiación territorial, tal y como ocurre en los Estados federales citados, no necesariamente ha de considerarse una solución óptima. Porque se trata de una materia por definición muy cambiante, su regulación más apropiada –reiteramos que a nuestro particular juicio– sería mediante normas infraconstitucionales, salvo en lo referido a los aspectos más esenciales del sistema de financiación que reflejen solo las opciones cualitativas, no cuantitativas, del mismo: opciones como, p. ej., el grado de corresponsabilidad fiscal y el grado de solidaridad que se acuerde adoptar, es decir, si se opta por introducir, o no, límites al principio de solidaridad, si se inserta, o no, el llamado principio de ordinalidad o el de equivalencia en el esfuerzo fiscal por los distintos territorios como criterio para la distribución de fondos de nivelación, etc.

Buena parte del interés del análisis de esta materia de la financiación que ofrece la obra, estriba en mostrar que las diferencias entre unos federalismos y otros llegan en este ámbito a ser aún mayores, si cabe, que en otros: así, v. gr., en cuanto al porcentaje de los ingresos que se hace corresponder a la Federación (los ingresos «centralizados»), informa el trabajo que oscilan entre el 40% de Suiza y el 90% de México (España se situaría en una posición intermedia: entre el 60-65%); y en cuanto a la relación entre los ingresos centralizados y los regionalizados, de todos los modelos analizados se concluye que en realidad sólo en Alemania, y en menor medida en Canadá, guarda cierto equilibrio (pp. 314-315). Tampoco en este aspecto, por tanto, hay ni referentes únicos ni, menos aún, reglas mágicas, que eviten la complejidad por una parte, y el compromiso político por otra, al elegir uno u otro sistema de financiación para el Estado descentralizado de que en cada caso se trate.

22. Naturalmente, hay muchas más reflexiones que genera esta obra. Desde el punto de vista institucional, por ejemplo, tratando del Senado como cámara de representación territorial en principio, y además de lo ya señalado al inicio acerca del Bundesrat alemán (cfr. n. 7), basta echar las cuentas en relación con la composición de todas las segundas cámaras de los sistemas analizados para percatarse de que ninguna de ellas llega a la mitad de los más de 260 miembros del Senado español (la que más tiene, el Senado mexicano, alcanza los 128, cuando la población de México es bastante más del doble de la española): para ser una cámara que no responde con su cometido teórico y enunciado por la propia CE, no deja de constituir un dato llamativo. O en relación con la descentralización judicial que se propugna por algunos como una nota inherente al federalismo, constata el autor que en Europa no existe

una diferenciación del poder judicial entre Federación y entes federados ni en Bélgica, ni en Austria, ni en Rusia –ni, si se entiende como federal, tampoco en España–, mientras que en Estados Unidos tal diferenciación no está constitucionalizada, y –apunta R. Blanco– «... la duplicidad de jurisdicción federal y estatal, [fue] motivo de conflictos jurídicos y políticos constantes, y en algunos casos de extrema gravedad durante todo el período de consolidación de la Unión americana» (p. 246).

Pero no es posible alargar más la extensión, ya excesiva, de esta glosa de la obra de Blanco Valdés. Cabe cerrarla, con una última reflexión relativa a su interés histórico-científico, en relación con la concreta y grave tesitura de España tanto en el momento en que se publica el libro, como en el momento en que se escriben estas reflexiones que lo toman como ocasión ideal y, previsiblemente, en un futuro próximo. Tesitura para la que la utilidad de la obra analizada es también manifiesta en cuanto refleja meridianamente los dos extremos de un proceso de descentralización: su nacimiento y evolución como un fenómeno organizativo de una comunidad política exitosa como ha sido EEUU, y el intento que cabe considerar como el más acabado (al menos hasta este instante) de poner fin a ese fenómeno organizativo de otra comunidad, que sin duda es el de Quebec respecto de Canadá.

En cuanto a lo primero, de las abundantes páginas dedicadas en la obra al federalismo por antonomasia, el estadounidense, se deduce que aunque su surgimiento se debió a necesidades prácticas (en esencia: cómo organizar un poder común para diferentes unidades territoriales –en sus orígenes colonias– que lo poseían de por sí), también hay un importante bagaje teórico producto de la discusión entre federalistas y confederalistas, tal y como muestra *El Federalista*, de Hamilton, Madison y Jay. Que ese bagaje teórico no comportaba una idea definida del sistema federal, es obvio, pues la historia de los EE.UU. evidencia que su proceso de conformación federal fue todo menos lineal y pacífico. Las comunidades políticas que pretenden instaurar de nuevas un sistema descentralizado parece que pueden sacar al menos un par de conclusiones claras de ello. Una, que aunque las circunstancias sean muy distintas (sobre todo las urgencias propias de una época como la actual, que se mueve a velocidad de vértigo de modo que los ciudadanos apenas admiten demora para que se gestionen y se respondan los problemas que les acucian), una empresa de la magnitud de la articulación de un poder dividido territorialmente lleva su tiempo: por acudir de nuevo a los términos culinarios a los que se ha aludido antes en algún momento, el plato en que consiste un sistema federal es incompatible con la cocina rápida, antes bien, ha de ser cocinado a fuego lento. La otra, que ese proceso de federalización estadounidense que hoy pasar por ser paradigma de éxito, ha sido muy esforzado, con enormes tensiones entre la

Unión y los Estados en algunos momentos muy señalados (23): salvo, claro está, en lo referido a la contienda civil (en la que estaban en juego algo más importante que las cuestiones económicas y de distribución de poder, que son las que hoy aparecen como las centrales: estaba en juego el cambio radical de modelo cultural social, con la desaparición del fenómeno de la esclavitud y la revolución que ello comportaba en una sociedad como la sureña), la enseñanza del resultado de esos tensos episodios podría ser la de que han de desdramatizarse los mismos en la medida que sea posible.

Sin embargo, en el caso estadounidense no se ha dado un dato esencial que supone en la actualidad el problema más grave en los sistemas descentralizados que lo tienen: los nacionalismos (24). Entre tales sistemas se en-

---

(23) Por recordar uno de los más llamativos seguramente: tres años después de la capital Sentencia *Brown v. Board of Education* de mayo de 1954, el Presidente Eisenhower tuvo que enviar a Little Rock, en Arkansas, al ejército y poner bajo el mando federal a la Guardia Nacional de dicho Estado, para dar cumplimiento a lo decidido en su fallo (que, como de sobra es sabido, era el fin de la discriminación racial) permitiendo que nueve chicos de color pudieran asistir a la Escuela Secundaria, contra la decisión del Gobernador del Estado, fuertemente apoyado por la ciudadanía del momento, de impedir su acceso al recinto escolar.

(24) Evidentemente, no puede equipararse al nacionalismo identitario el notorio suceso acaecido en el año 2012 (por tanto, ya publicado el libro del que aquí se trata), consistente en la petición de secesión del Estado de Texas de EE. UU., por uno de sus ciudadanos y apoyado por parte de algunas decenas de miles de ellos (unos 130.000; la población del Estado de Texas es de unos 26.000.000), en razón de los perjuicios financieros que, a su entender, les está suponiendo la política del Presidente de EE.UU. y de la política intervencionista en la esfera individual que, de nuevo a su juicio, es igualmente característica de la misma: tal reivindicación es una reivindicación de lo que identificaríamos en Europa con la derecha extrema. El caso resulta altamente ilustrativo respecto de fenómenos actuales en otras latitudes: cabe recordar que Texas no fue un territorio originario de USA, sino del México recién independizado de la Corona española; de México se independizó Texas a su vez pronto, en 1836, permaneciendo como Estado independiente durante casi una década, hasta que EE. UU. lo aceptó como nuevo Estado de la Unión en 1845; en 1861, con motivo de la elección de Lincoln como Presidente de los EE. UU., se declaró unilateralmente independiente de la Unión, y pasó a engrosar la Confederación de los Estados del Sur; perdida la Guerra Civil por ésta, el problema de la validez de los bonos vendidos por el Gobierno de la Texas declarada independiente dio lugar a la Sentencia de la Corte Suprema *Texas v. White* (1869); la Sentencia afirma que resulta imposible la separación de la Unión por un Estado, por más que fuera decisión de una convención popular ratificada luego por los ciudadanos del Estado, actos estos que declara fueron «absolutely null» y «utterly without operation in law», esto es, totalmente fuera de la ley, porque –señala momentos antes la misma– la Constitución americana prevé una «Unión indestructible, compuesta de Estados indestructibles». Lo que determino tal Sentencia en 1869, es la respuesta de la Casa Blanca a quienes exponen ahora la idea de la secesión.

Y ya señalado este caso, ha de apuntarse en el mismo sentido que a principios de ese mismo año 2012, ha habido peticiones más minoritarias, pero en todo caso de algunas decenas de miles de ciudadanos, de otros siete Estados, apoyando igualmente la secesión de USA: Florida, Luisiana, Georgia, Tennessee, Alabama, Carolina del Norte y Carolina del Sur. El sustento

cuentra el caso canadiense, con Quebec. De su alusión en las páginas finales del libro, recordando la Declaración de su Corte Suprema y la conocida Ley de la Claridad derivada de aquélla, se deducen muy valiosas enseñanzas en materia de comportamiento de las instituciones jurisdiccionales y legislativas superiores y de los principales partidos políticos, incluso en un sistema tan distinto a aquél como es el nuestro. Porque es indudable que el caso de Quebec se ha convertido en un referente del todo imprescindible a la hora de encarar los procesos eventualmente secesionistas.

Como creemos haber mostrado, la obra del profesor Roberto Blanco Valdés contiene un muy valioso material, descriptivo y subjetivo, que suscita multitud de reflexiones, de las que las expuestas hasta aquí son nuevos ejemplos, con independencia de lo acertadas o desacertadas que se consideren. A lo que se añade la amplitud del tratamiento que constituye su objeto, la vastedad y utilidad de sus fuentes de conocimiento, la sistematicidad de su exposición y la claridad de su escritura. Sin duda, pues, la aparición de la obra constituye motivo para felicitarle su autor y para felicitarlos los interesados en su tema.

*César Aguado Renedo*

Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Madrid

FRANCISCO CASTILLA URBANO: *El Pensamiento de Juan Ginés de Sepúlveda. Vida activa, humanismo y guerra en el Renacimiento*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, 318 págs.

La mayoría de la gente que ha oído hablar de Juan Ginés de Sepúlveda sabe que fue el adversario de Bartolomé de Las Casas en la famosa Controversia de Valladolid en 1550, sobre el trato dado a los indios en América. Al defender Las Casas la causa de los indios y al justificar Sepúlveda en alguna medida la política española, éste ha sido catalogado como el malo, el representante de la monarquía, el imperialista racista. Sin embargo, las cosas no son tan sencillas y este libro explica por qué.

El retrato intelectual de Sepúlveda que nos ofrece Francisco Castilla Urbano está basado en muchos años de estudio de todos sus escritos, al con-

---

de tales pretensiones, sin embargo y como decimos, no es una idea nacionalista identitaria, ni siquiera seguramente una idea del nacionalismo económico, sino, más prosaicamente, una fuerte disconformidad con la gestión política del actual mandatario norteamericano, usando para ello una vía llamativa.