

De la idea de soberanía a la fragmentación del poder. Una visión desde Europa (Occidental)¹

*From the idea of sovereignty to the fragmentation of power.
A view from the (Western) Europe*

JORDI JARIA I MANZANO²
Universidad Rovira i Virgili, España

RECEPCIÓN: 30/11/14 • ACEPTACIÓN: 30/11/14

RESUMEN La finalidad de esta ponencia es contextualizar la crisis del estado-nación en la Europa actual, sometido a tensiones centrífugas y relativas a la integración supranacional. Se parte del estado unitario, centrado en la idea monista de soberanía y la creación de una comunidad política homogénea. A partir de aquí, se presentan los modelos alternativos que van generándose en la Europa ante la inadecuación del estado unitario, a saber, el modelo federal y el estado regional, para terminar con un análisis de la situación actual, prestando atención a los movimientos secesionistas que se han desarrollado recientemente, así como a las limitaciones del estado-nación en un mundo globalizado. A partir de ello, se pergeña un modelo que combina pluralismo e integración, como respuesta a los retos actuales de gobernanza.

1. Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación *Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública*, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno Español para el trienio 2013-2015 (proyecto DER2012-37561; Investigador principal: Josep M. Castellà Andreu).

2. Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Rovira i Virgili. Email: jordi.jaria@urv.cat

PALABRAS CLAVE Soberanía, poder estatal, forma de Estado, Estado regional, Estado federal.

ABSTRACT The purpose of this paper is to contextualize the today's crisis of the nation state in Europe, subjected to the centrifugal tensions related to supranational integration. It is part of being of the unitary state centered on the monistic idea of sovereignty and the creation of a homogeneous political community. Based on this, we present the alternative models that are generated in Europe to face the inadequacy of the unitary state, namely, the federal model and the regional state. We end with an analysis of the current situation paying attention to secessionist movements which have been recently developed, as well as the limitations of the nation state in a globalized world. What follows the latter is a model that combines pluralism and integration in response to the current challenges of governance.

KEYWORDS Sovereignty, Power State, Form of State, Regional State, Federal State.

Introducción

El objeto de las líneas que siguen es responder al encargo de hacer un estado de la cuestión en relación con la forma territorial del poder en Europa y los debates que se suscitan en la actualidad. A mi juicio, ello requiere empezar por reconocer que el monismo jurídico, expresado por la trilogía soberanía-nación-estado, es la matriz sobre la que se ha construido, en buena parte, la idea de organización política en la Modernidad europea. Por ello, empezaré por fijar los elementos fundamentales de la citada matriz, para pasar a remarcar que, de hecho, incluso en Europa, en su momento de máximo atractivo teórico y práctico, a partir de la fijación del legado revolucionario en el período napoleónico, el estado-nación unitario encuentra dificultades para adaptarse al pluralismo de determinadas realidades políticas.

Ello acabará cristalizando en la importación y adaptación del federalismo norteamericano, pasado por el tamiz de la tradición federal germánica, viva después de siglos de historia (y sofisticada doctrina) imperial. De modo que, en la Europa de fines del XIX, pueden encontrarse fenómenos federalizantes o francamente federales —la antigua Confederación helvética, transformada en

Estado federal, o los imperios centrales—. El principio de las nacionalidades, que va a determinar el mapa de la Europa oriental, podría hacer pensar en la debilidad de tales opciones. Sin embargo, el regionalismo italiano y, sobre todo, el federalismo alemán de la segunda posguerra mundial hacen cobrar nueva vida al pluralismo en la forma territorial del Estado en Europa occidental. La evolución política de las comunidades europeas, el Estado de las autonomías en España y el federalismo belga apuntaban hacia el final del siglo XX hacia un agotamiento de la matriz monolítica del estado unitario en el escenario del Occidente europeo.

En los primeros años del nuevo siglo, dicha evolución parece hacerse más borrosa, en la medida en que los procesos políticos en Cataluña y Escocia parecen apuntar, superficialmente, hacia una recuperación del antiguo principio de las nacionalidades. Sin embargo, quizás respondan a una dinámica más profunda de reestructuración del poder político, transitando de una matriz monista hacia un gobierno en red que metaboliza, actualiza y desarrolla la venerable herencia del federalismo. El propio federalismo, la integración regional europea, el auge de la democracia participativa —y, en general, el desarrollo del principio de cooperación y la erosión de la frontera entre lo público y lo privado, en términos de gobernanza—, así como el reconocimiento de nuevos sujetos políticos sugieren un escenario novedoso en que el estado unitario parece progresivamente menos central.

En las páginas siguientes, intentaré desarrollar el relato propuesto a partir de consideraciones histórico-jurídicas que incidirán en distintos momentos y lugares en los que se producen escenarios de visibilidad de un proceso que no es, en absoluto lineal, pero que, a grandes rasgos, va transitando desde el triunfo de la utopía de la comunidad homogénea del liberalismo hasta una progresiva complejización de la gobernanza en el momento actual —el término, de origen anglosajón, me parece, desde luego, plenamente explicativo, lo que justifica el neologismo, sin lugar a dudas—.

Monismo jurídico, soberanía nacional y principio de las nacionalidades

En enero de 1789, en vísperas de la convocatoria de los Estados Generales — los primeros desde hacía más de un siglo y medio—, Emmanuel-Joseph Sieyès publicaba el panfleto *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, una de las obras políticas más influyentes del último par de siglos. En ella se afirma: «*La nation existe*

avant tout, elle est l'origine de tout» y se establece así el dogma de la soberanía nacional³. En los años subsiguientes, efectivamente, se va produciendo la transmisión de la soberanía del antiguo monarca absoluto —cuya justificación teórica había formulado con brillantez y solidez Bodino dos siglos antes, en los *Seis Libros de la República* (1576)—⁴ a la nueva nación, una creación política que permite dar sustancia a la utopía liberal de una comunidad política de individuos libres e iguales —y, por supuesto, propietarios—, culturalmente y socialmente homogéneos, que pasan a ser los detentadores del poder político a partir de ese momento⁵. El liberalismo doctrinario quizá desdibuje algo este paisaje, pero, como ya dije no estoy intentando trazar un desarrollo lineal, sino describiendo un proceso bastante complejo e irregular, en que las ideas hegemónicas nunca se imponen inequívocamente⁶.

La soberanía nacional va ligada profundamente a la idea de un espacio normativo homogéneo, así como a una concepción monista del poder político. Ello implica un programa de política legislativa destinado a suprimir o marginar el Derecho tradicional, de origen consuetudinario, en un programa racionalizador y unificador impulsado por las nuevas élites, una burguesía ya consolidada, que va a utilizar el Estado para generar un mercado interior, suficientemente compacto y amplio como para prolongar el proceso de acumulación capitalista, al mismo tiempo que para suprimir los elementos normativos tradicionales que impiden tal proceso —un ejemplo especialmente significativo es la mercantilización de la tierra, con la supresión de las formas de propiedad

3. SIÈYES (1789) p.83.

4. BODINO (1985). *Los seis libros de la República*.

5. SALAZAR BENÍTEZ, «*El derecho a la identidad cultural como elemento esencial de una ciudadanía compleja*», RUIZ-RICO RUIZ y PÉREZ SOLA (2005) p. 214, *Constitución y cultura. Retos del Derecho constitucional en el siglo XXI*.

6. Efectivamente, el Liberalismo doctrinario parte de la idea de la soberanía compartida entre la nación y el monarca y, por lo tanto, de la asunción activa del principio monárquico. Esta idea, que ciertamente rompe con el carácter absoluto de la soberanía nacional propugnada por Sieyès, tuvo cierta influencia en Francia —al menos hasta la Tercera República y las leyes constitucionales de 1875—, España y Alemania. En el caso español, la Constitución de 1845 constituiría el ejemplo más acabado de pacto entre la Nación y la Corona — Alzaga Villaamil, Gutiérrez Gutiérrez, y Rodríguez Zapata (2001) *Derecho político español, según la Constitución de 1978 (I)*, la consideran una constitución pactada— y, con ello, del constitucionalismo del liberalismo doctrinario en el país.

y uso tradicional, en particular, las tierras comunales, puestas a disposición de las fuerzas del mercado a partir de ese momento—⁷. Tradición y pluralidad aparecen combinadas como elementos a suprimir por parte de las nuevas instituciones surgidas por inspiración de la Revolución⁸.

Así, a pesar de que los elementos anticlericales e igualitarios de la Revolución sean postergados, la idea de un espacio político y jurídico común, asociado a la ocupación, consolidación y extensión del poder de la élite burguesa, es recibida, en general, en todos los nuevos regímenes liberales. Las armas francesas, desde las guerras de la Convención hasta la derrota final de Napoleón, sacudirán los fundamentos tradicionales del poder en Europa, impulsando, de manera más o menos traumática, procesos políticos complejos que van culminando con el establecimiento de estados liberales, inspirados en el monismo político que la teoría política francesa ha ido decantando desde Sieyès hasta Montesquieu.

Con ello, se va consolidando el espacio político y jurídico homogéneo que las monarquías absolutas y, en particular, la francesa habían ido implantando con el objeto de superar el pluralismo medieval, más bien inadecuado para las necesidades del proceso de acumulación capitalista que empieza a desplegarse en la fase final de la Edad media. El estado se presenta aquí con una vocación de exclusividad, que, por decirlo con expresión de Max Weber, ejerce el mono-

7. La desamortización española constituye un ejemplo de tal proceso. Se produjo en dos fases fundamentales. La primera fue impulsada por Juan Álvarez Mendizábal, entonces presidente del Gobierno, a través de sendos decretos de 19 de febrero y 8 de marzo de 1836, así como la posterior Ley de 29 de julio de 1837. La segunda fase se produjo dos décadas más tarde, impulsada por Pascual Madoz, entonces ministro de Hacienda, que consiguió la aprobación de la Ley de 1 de mayo de 1855, por la que buena parte de los bienes municipales fueron puestos en venta, de modo que los bienes «de aprovechamiento común» pasaron a ser bienes «de propios», con lo que se consolidaba la propiedad privada sobre la tierra y la desaparición de las tierras comunales. SÁINZ MORENO, Artículo 132. «*Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y patrimonio nacional*» y ALZAGA VILLAAMIL (1998) pp. 238-239. *Comentarios a la Constitución española de 1978*.

8. El nuevo estado, fruto de la Revolución, condena y se esfuerza en suprimir las Instituciones tradicionales, que representaban un mundo fragmentado irreconducible a las necesidades de homogeneización del capitalismo emergente. PETOT (1990) p.368. «*La Révolution et la naissance de l'idéocratie*», en *Revue de Droit Public*.

polio de la violencia legítima y aspira a ser la fuente última de todo Derecho⁹. De acuerdo con este patrón, el poder del Estado es el origen del Derecho —incluso cuando éste es consuetudinario, como pone de manifiesto el artículo 1.3 del Código Civil español, que constituye el origen de la validez de la costumbre *praeter legem* en ese sistema jurídico concreto—¹⁰, que sustituye a la expresión de la justicia a través de diferentes formas de expresión jurídica propias del pluralismo medieval¹¹.

La sensibilidad hacia todo tipo de pluralismo es más bien escasa en el patrón de pensamiento que propugna el unitarismo francés, cuya influencia es difícilmente objeto de sobrevaloración a la hora de consignar la evolución de los diferentes estados liberales, tanto en Europa occidental como en América Latina, dejando aparte los sistemas del *common law*, que siguen un camino singular que no va a ser objeto de atención en este punto¹². En cualquier caso, la idea monista que vincula nación con estado en la cultura política propugna-

9. GIDDENS (1994) p.259. *El capitalismo y la moderna teoría social*, versión castellana de Boix Duch. Por supuesto, la experiencia es diferente en los sistemas de *common law*, donde la generación de un espacio jurídico homogéneo se ha producido a través de las decisiones judiciales provenientes, con la aplicación de la regla del *stare decisis*, lo que permite una idea moderna del Derecho no vinculada en exclusiva a la voluntad del soberano, lo que, en cambio va a ser la norma en el caso del Derecho continental, a raíz de la influencia francesa.

10. Artículo 1.1 del Código Civil español, dispone: «La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada». Por su parte, análogamente, el artículo 2 del Código Civil chileno establece: «La costumbre no constituye derecho sino en los casos en que la ley se remite a ella».

11. FERRAJOLI, «*Pasado y futuro del Estado de Derecho*», y CARBONELL (2003) p.15 y ss. *Neoconstitucionalismo(s)*.

12. En el caso de América Latina, parece bastante obvio que la construcción de los nuevos estados derivados de la emancipación de España se hizo justamente propugnando una homogeneidad política y jurídica, basada en patrones europeos y absolutamente impermeable a la presencia indígena, de modo que el acceso a la condición de ciudadano implicaba someterse a un proceso de aculturación. JARIA «*El «modo de vida» en las constituciones de Ecuador y Bolivia: perspectiva indígena, naturaleza y bienestar (un balance crítico)*», PIGRAU SOLÉ, *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador y TIRANT LO BLANCH* (2013) p. 288 y ss.

da por la Revolución francesa permite el desarrollo del llamado principio de las nacionalidades, que va a determinar la configuración progresiva del mapa de Europa, ajustando el poder político a un determinado sustrato étnico, lo que no va a dejar de provocar conflictos. El monismo, en definitiva, arroja la pluralidad a la arena internacional, concebida bajo un patrón análogo al atomismo, esto es, un tejido de estados-nación monádicos y autosuficientes, que se relacionan entre sí en (presunto) pie de igualdad.

Más allá de Bodin y Sieyés: La construcción del federalismo en Europa

Sin embargo, la realidad es tozuda y, en ciertos casos, el pluralismo va a mantener una vitalidad que va a obligar a revisar el dogmatismo monolítico propugnado por las élites liberales, así como el patrón hegemónico definido por la idea de estado-nación —a cada nación, un estado; a cada estado, una nación—. Efectivamente, el intento de subsumir toda diferencia a una idea homogénea y monolítica de nación, correspondiente con una estructura política y jurídica adecuada para el despliegue de un determinado programa económico y social —el proceso de acumulación capitalista—, encuentra algunas dificultades derivadas de estructuras políticas o sociales resistentes a tal programa, lo que suscita estrategias adaptativas a la diversidad que permiten el diseño de modelos política y jurídicamente funcionales al sistema-mundo capitalista, pero diversos a la homogeneidad propugnada por el ideal jacobino y sus correlatos más conservadores.

Es el momento de traer a colación una historia significativa en relación con ello. En 1798, los ejércitos franceses ocupan Suiza, un premio más que añadir al currículo de la marea azul que va cubriendo el continente e inoculando un cambio político que se ha ido gestando entre la *intelligentsia* europea durante bastantes décadas y que va a cambiar la estructura del poder de manera dramática durante el siglo siguiente. En sintonía con el modelo jacobino que van implantando en las tierras que conquistan, los franceses sustituyen la antigua Confederación por la nueva República Helvética, un estado unitario y centralizado a imitación del modelo francés que no tiene en cuenta para nada el sustrato político complejo sobre el que se asienta¹³.

13. Sobre la República Helvética. His, *Geschichte des neuen Schweizerischen Staatsrechts I. Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte. 1798 bis 1813*, HELBING

Efectivamente, para los franceses, los particularismos se vinculan al *Ancien régime* y, en consecuencia, no pueden subsistir en la nueva planta político-jurídica que sigue a la Revolución¹⁴. La República Helvética constituye una cesura en la historia constitucional Suiza y, de hecho, es la matriz en la que se va a operar la recepción de buena parte de los elementos fundamentales de la filosofía política de la Ilustración. Sin embargo, la poca sutileza que supone forzar la implantación de una estructura unitaria allá donde, desde hacía siglos, la complejidad se había enseñoreado de la vida política va a conllevar el final de la Helvética, que, a partir de entonces, va a gozar más bien de mala prensa en la historiografía mayoritaria —el *souvenir maudit*, del que habla William Rappard—¹⁵.

Efectivamente, los mismos franceses van a aceptar la inviabilidad del modelo y a recuperar la organización confederal tradicional con el Acta de Mediación promulgada por Napoleón en 1803. Con ello, el proyecto unitario impuesto por los ocupantes, a imagen y semejanza del nuevo estado nacido de la Revolución y construido sobre los fundamentos teóricos propugnados por Sieyès, acaba fracasando. El final de la República Helvética muestra, en un momento relativamente precoz y bien cerca del centro de irradiación del modelo, algunas de las limitaciones del dogmatismo universalista propugnado por el jacobinismo y, en particular, del modelo unitario al que me he referido. Después de la derrota de Napoleón, la Confederación, con algunos cambios significativos, resultado del pozo dejado por la presencia francesa, volverá a su organización tradicional. Sin embargo, el liberalismo acabará imponiéndose, como en el resto de Europa occidental. Cuando lo haga, en 1848, el nuevo estado suizo se organizará de modo federal, inspirándose en la Constitución norteamericana. Con ello, el federalismo, en una forma peculiar que debe mucho a la tradición del Derecho público del Imperio, llegará a Europa¹⁶.

& LICHTENHAHN (1920), *passim*. En castellano, puede verse el breve resumen que proporciona GARCÍA-PELAYO (1984) p. 527 y ss. En *Derecho constitucional comparado*, que abarca la etapa correspondiente a la Helvética y la posterior, bajo el Acta de Mediación.

14. VID. RUFFIEUX, «Les données de l'histoire constitutionnelle», Riklin, *Handbuch Politisches System der Schweiz*. I. *Grundlagen / Manuel Système politique de la Suisse*. I. *Le contexte*, Paul Haupt, Berna / Stuttgart (1983) p. 124.

15. RAPPARD (1953) p. 218. «*Considérations historiques sur la Constitution fédérale de 1848*», en *Varia Política, Poligraphiques*.

16. JARIA, (2001) p. 89-136. «*El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad*

El tránsito de la idea federal desde Norteamérica a Europa es interesante, ya que el tamiz proporcionado por la cultura jurídico-pública imperial y el ideal comunitarista dominante en el mundo germánico le da un tono diferente del original. En la Constitución de los Estados Unidos, el federalismo se concibe, ante todo, como la búsqueda de equilibrios de poder que garanticen la viabilidad de la Unión Americana al mismo tiempo que los derechos individuales no se ven amenazados (*checks and balances*)¹⁷. En cambio, en el caso suizo, predomina la idea de la defensa de la estatalidad (*Staatlichkeit*) de los componentes del pacto federal y, en consecuencia, la preservación de una diversidad de comunidades políticas que, al mismo tiempo, son expresión de una pluralidad cultural —lingüística y religiosa, fundamentalmente—¹⁸.

En cualquier caso, más allá de la pluralidad cultural, lo cierto es que el federalismo clásico, tanto el de patrón norteamericano como el de patrón germánico, implica una pluralidad política, en ocasiones difícil de aprehender a través de nociones unívocas e impermeables como la de soberanía, que, sin embargo, es utilizada tanto en la teoría política norteamericana como en la suiza¹⁹. La idea fundamental del Estado federal en ambas tradiciones parte

plural», en *Revista Vasca de Administración Pública, Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*.

17. Las ideas subyacentes al federalismo norteamericano se encuentran desarrolladas en su forma clásica en los *Federalist Papers*. MADISON, HAMILTON, Y JAY (2009).

18. Los cantones suizos son auténticos estados, que responden al ejercicio de un poder constituyente original —si bien limitado, por el pacto federal, del que deriva el principio de lealtad federal, la *Bundestreue*—. La propia Constitución federal reconoce dicha autonomía constitucional. En relación con ello, MARTERET (1999), *L'autonomie constitutionnelle des cantons, Helbing & Lichtenbahn*.

19. Así, debe mencionarse, en el caso norteamericano, la obra de John Calhoun, que propugna la soberanía de los estados y, en consecuencia, un principio de unanimidad en el nivel federal (CALHOUN (2009) *Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units, i altres textos, Institut d'Estudis Autonòmics*, estudio introductorio de A. Tarr y versión catalana de J. Solé Solé, *passim*). Dicha teoría fue de importancia en el conflicto que enfrentó al Sur y al Norte con ocasión de la tolerancia de la esclavitud y que finalizó en la Guerra Civil (1861-1865). En el caso de Suiza, merece la pena recordar los comentarios de Anton Von Segesser, jurista de Lucerna contemporáneo de Calhoun, con ocasión de la Constitución federal de 1848, según cuyo criterio, el nuevo marco jurídico conducía indefectiblemente al estado unitario, en cuanto que configuraba un nuevo actor político, a saber, el estado federal que había de comportar

de la condición de estados de los entes subcentrales, lo que implica, por una parte, autonomía constitucional (*self-rule* en sentido denso) y, por otra parte, la participación de dichos estados en la configuración de la voluntad federal, incluso en relación con la reforma constitucional (*shared rule*)²⁰.

Posteriormente a la experiencia suiza, el ámbito germánico ofrecería otras estructuras federales que irían configurando una tradición particular de federalismo europeo, concentrado en el mantenimiento de estructuras de poder de carácter plural, de acuerdo con un proceso de decantación histórica previo. Este sería el caso del Imperio Alemán, constituido en estado con la Constitución de 1871. Con un esquema ciertamente peculiar y apelando al principio monárquico y a la legitimidad dinástica, el Imperio surgido del proceso de unificación alemana liderado por Prusia, se organizó de modo federal, lo que también sucedería en el caso de la Constitución republicana de Weimar (1919) y, finalmente, con la Ley Fundamental de Bonn (1949)²¹. Aún cabría citar un

la progresiva desaparición de la estatalidad de los cantones (RENNER (1968) p. 237. *Der Verfassungsbegriff im staatsrechtlichen Denken der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert*, Schultess).

20. Aunque es cierto que es difícil establecer una definición universal para el federalismo, ya que responde a situaciones particulares muy distintas (AUBERT (1967) p.195, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Ides et Calendes, Neuchâtel y CROISAT (1999) p. 7, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*), me parece que cabe partir de la idea de la condición de sujeto político autónomo de las unidades que configuran la federación, que, de este modo, no deben su existencia al estado central y, por ello, pueden ser sujetos del pacto federal que constituye a éste último. Ello es lo que se pretende epitomizar en las ideas de *self-rule* y *shared rule*, sin que se presuponga ni un cierto régimen en la distribución de competencias o en la organización de las instituciones centrales del estado. Ello serviría para distinguir el estado federal del estado regional, al que me he de referir a continuación, que sería, en realidad, un estado unitario descentralizado (GENNARO (1955) p. 401-402, «*L'autonomia delle regioni e l'ordinamento regionale dello stato*»).

21. En este sentido, debe mencionarse el artículo 1 de la Constitución del Imperio Alemán de 16 de abril de 1871, que se refiere a los estados miembros del Imperio, así como el artículo 2, que establece que la legislación federal se limita a lo previsto en la propia Constitución. También son de interés la definición del *Bundesrat*, como órgano compuesto por los representantes de los miembros de la federación, esto es, los estados (artículo 6.1), así como la participación decisiva de este órgano en la reforma constitucional, con una mayoría supercualificada, ya que puede ser rechazada por una

tercer ejemplo en relación con el federalismo de tronco germánico, esto es, el caso de Austria²².

En cualquier caso, los tres federalismos de tronco germánico encuentran su origen en una singular evolución del Derecho público imperial, claramente enraizado en un modelo pluralista, y se han desarrollado a través de un proceso de decantación histórica de largo aliento. No voy a referirme aquí al federalismo en el marco del estado socialista, ya que, aunque Yugoslavia o la antigua Unión Soviética fueron formalmente federales, no había una auténtica estructuración plural del poder, configurado al entorno de la idea del centralismo democrático y el liderazgo del Partido Comunista²³. En cualquier caso, en tiempos recientes, se han desarrollado nuevas experiencias federales en Europa, como serían el caso de Bélgica (Constitución de 1993) y el de la Federación Rusa (Constitución, asimismo, de 1993). Sin embargo, la experiencia federal de mayor calado es la Unión Europea, a la que me voy a referir algo más adelante.

minoría de bloqueo de 14 votos de 58 (artículo 78.1). La Ley Fundamental, por su parte, establece también una mayoría cualificada en el *Bundesrat* para la reforma constitucional (dos tercios), que también debe ser conseguida en el *Bundestag*, la cámara de representación popular (artículo 79.2). En este sentido, la participación de la cámara de representación de los estados, más o menos equivalente en una y otra constitución, es determinante en la reforma constitucional. Por otra parte, la Ley Fundamental considera la organización federal del Estado como intangible para un proceso de reforma de la Constitución (artículo 79.3).

22. Nuevamente, aún siendo, probablemente, el modelo más centralizado de los tres, Austria, como en el caso de Suiza y en el de la República Federal de Alemania, se prevén reglas constitucionales vinculadas tanto al *self-rule* como el *share-rule*. Así, el artículo 2.2 se refiere a los *Länder* como *selbständige*, esto es, autónomos, después de declarar en el párrafo primero que Austria es un Estado federal. Por otra parte, se prevé una intervención del *Bundesrat*, el órgano de representación de los *Länder*, en la reforma constitucional cuando ésta afecte a sus competencias (artículo 44.2).

23. Así, en el caso soviético, todo el poder pertenece al pueblo (artículo 2.1 de la Constitución de 1977), que ejerce su poder a través de los soviets (apartado 2 del mismo artículo), a los que se someten todos los poderes del Estado (apartado 3), que se estructura a través del principio del centralismo democrático (artículo 3), lo que matiza considerablemente el federalismo al que se refiere el artículo 70 y el derecho a la libre secesión de la repúblicas federadas (artículo 72).

El pragmatismo ante el dogma: el regionalismo

Después de la abdicación del Rey Amadeo I, que había sido escogido para ocupar el trono de España el 17 de noviembre de 1870, a raíz del éxito de la Revolución de 1868 y la expulsión de la dinastía borbónica, se proclamó la República en España. Después de unos meses de convulsión en el marco de las Cortes constituyentes convocadas después del cambio de régimen, en medio del fragor de las discusiones entre republicanos unitarios —encabezados por Emilio Castelar— y federales —bajo la égida de Francesc Pi i Margall—, se aprobó un proyecto de Constitución federal, que debía sustituir la Constitución monárquica de 1869 —hasta entonces, la más progresista de la historia constitucional española—.

Se trataba de un federalismo individualista, diferente en espíritu y en horizontes del que se iba desarrollando en el espacio germánico, comunitarista y tradicionalista, como se ha visto²⁴. Sea como sea, contenía en su seno una idea pluralista, más o menos emparentada con el federalismo norteamericano. Sin embargo, la experiencia federal en España resultó en un completo fracaso, provocado, en parte, por las insurrecciones cantonalistas, revueltas locales de carácter obrero y republicano que pretendían realizar con plenitud el ideal federal contenido en el proyecto constitucional. En cualquier caso, la República acabará con el retorno de la dinastía borbónica, en la figura del hijo de la antigua reina, Alfonso XII, a raíz del pronunciamiento de Arsenio Martínez Campos en Sagunto el 29 de diciembre de 1873. Nunca más habrá una experiencia federal en España.

Sin embargo, con el correr del tiempo, el pluralismo nacional aflorará de manera dramática en el escenario político español, particularmente con la consolidación del catalanismo político y las consiguientes demandas de autogobierno para Cataluña. En la crisis final de la monarquía, a partir de la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), se irá estableciendo un vínculo entre el republicanismo y el autonomismo, entre la implantación de la democracia y la descentralización —una descentralización que se concibe como parcial, asociada a las demandas de catalanes, vascos y, en menor medida, gallegos; por lo tanto, difícilmente reconducible a una fórmula federal—. El caso es que,

24. Debe destacarse aquí la influencia de Proudhon, cuya idea federal se basaba en la idea de contrato y en la asociación libre de individuos (ROLLAND (1993) p. 1522 y ss. «*Le fédéralisme, un concept social global chez Proudhon*», en *Revue de Droit Public*).

finalmente, con la proclamación de la República, el 14 de abril de 1931, se va a intentar encontrar un marco para la descentralización territorial distinta del federalismo, para acomodar al nuevo marco constitucional las poblaciones de aquellos territorios con una demanda singular de autogobierno, al mismo tiempo que se mantiene el modelo unitario para el resto.

En un ejercicio de pragmatismo alejado de las veleidades dogmáticas y la imitación de modelos extranjeros que han sido tan comunes en el constitucionalismo español, se propugna una solución particular que, no siendo federal, permite un cierto grado significativo de descentralización (parcial), lo que se designa, en ese momento como Estado integral²⁵. Sin embargo, no existe *shared rule* —la reforma constitucional está atribuida a las Cortes de la República en exclusiva (artículo 125 de la Constitución), no habiendo cámara de representación territorial—, ni propiamente *self-rule* en un sentido pleno —en particular, no hay autonomía constitucional, ya que la norma básica de las regiones autónomas es un estatuto que requiere de la aprobación de las Cortes (artículo 12) —.

Con la Constitución española de 1931 se establece por primera vez un modelo regional, esto es, un estado unitario políticamente descentralizado. Se trata de un estado unitario porque la cuestión de la soberanía está resuelta de manera unívoca en favor del estado central, que, propiamente, es el único que existe —desde luego, no lo son las regiones autónomas—. Por otra parte, se trata de una descentralización política que se traduce en la capacidad legislativa de las regiones autónomas —como se contempla en el artículo 16 de la Constitución—, lo que supone una diferencia cualitativa en relación con

25. El artículo 1º de la Constitución establece que: «los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo», al mismo tiempo que proclama que la «República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones». El término 'Estado integral' fue introducido en la tramitación parlamentaria del anteproyecto de Constitución y responde a la opción deliberada por evitar la fórmula federal. En cualquier caso, pretendiendo inspirarse en la Constitución alemana de Weimar, pero, en realidad, siguiendo un camino propio, los constituyentes de 1931 articularon un modelo de descentralización que permitiera que «el mismo y único Estado español» no dejara de serlo. (JIMÉNEZ DE ASÚA (1932) p. 57-58, *Constitución de la República Española*). En definitiva, el Estado integral es compatible «con diversos grados de autonomías regionales [...] junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía»

la descentralización administrativa propia de las entidades locales, común en los estados unitarios. Así, aunque no se pone en entredicho la idea tradicional de soberanía, existe de hecho una cierta fragmentación del poder. Podríamos hablar, en todo caso, de un pluralismo limitado, que matiza de manera bien significativa la idea monolítica de soberanía y la creación de un espacio jurídico cerrado, homogéneo y autosuficiente.

Como es sabido, la República española finalizó dramáticamente con la Guerra Civil (1936-1939), que abrió un período dictatorial que se prolongaría hasta los años setenta, acabando, entre otras cosas con el regionalismo y adoptando un virulento discurso unitarista, con la consiguiente represión para las muestras de pluralidad²⁶. Sin embargo, el Estado regional español encontraría posteridad en Italia después del final de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de que la creación del Estado italiano era relativamente reciente —o quizá precisamente por ello—, el primer constitucionalismo italiano fue francamente reticente ante el pluralismo. Además, la unidad italiana fue hecha en el marco

26. Merece la pena recordar la supresión del concierto económico en los territorios forales de Vizcaya y Guipúzcoa por parte del general Francisco Franco, que había asumido todos los poderes del Estado en la zona rebelde mediante el Decreto promulgado por la Junta de Defensa Nacional el 29 de septiembre de 1936. En el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, dictado por el nuevo Jefe del Estado, suprimía el régimen fiscal especial referido, proclamando en preámbulo que: «olvidando muchísimos de los favorecidos por el Concierto esta prodigalidad que les dispensó el Poder público, se alzaron en armas en Guipúzcoa y Vizcaya contra el Movimiento Nacional iniciado el 17 de julio último, correspondiendo así con la traición a aquella generosidad excepcional, sin que los constantes requerimientos realizados en nombre de España para hacerles desistir de su actitud, lograsen el efecto pretendido». Cabe notar que se aplica el calificativo de traidores a aquellos que defendieron el régimen legítimamente constituido. En el caso de Cataluña el discurso unitarista y homogeneizador fundó la supresión del autogobierno conseguido durante la República, llegando a la ejecución de Lluís Companys, presidente de la Generalitat, la estructura institucional propia de Cataluña, el 15 de octubre de 1940. El régimen de autogobierno se suprimió formalmente con la entrada de las tropas franquistas en territorio catalán en 1938. En este caso, la Ley de la Jefatura del Estado de 5 de abril de 1938, retorna «a las provincias catalanas el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España», en una muestra evidente de la retórica unitarista y las reservas ante el pluralismo que se incrustarán en la estructura ideológica del régimen, por otra parte, francamente adaptativa en otros aspectos.

de la matriz proporcionada por el Estatuto Albertino, carta otorgada por Carlos Alberto, Rey del Piamonte, el 4 de marzo de 1848 y que era el resultado de una fuerte influencia francesa. De este modo, se impuso una idea centralista del Estado, reforzada por la creencia de que la descentralización podía ser una amenaza para la unidad recientemente conseguida²⁷.

Sin embargo, el panorama cambiaría después de la Segunda Guerra Mundial, con la proclamación de la República y la aprobación de una nueva Constitución, que preveía una regionalización, inspirada en lo que había intentado la República española en la década anterior. Diferentes razones, entre las que no cabe que ya se habían creado algunas regiones previamente a la aprobación de la Constitución —es el caso de Sicilia y el Valle de Aosta, regiones de estatuto especial a las que cabe añadir Cerdeña, el Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venezia Giulia—. La Constitución distingue entre estas regiones y las ordinarias²⁸. Como en el caso de la República española se parte del carácter único de la soberanía, en el que se encaja una descentralización política que es vicaria, no originaria²⁹. La importante reforma de las provisiones de la Constitución en materia de descentralización, operada en 2001, no ha cambiado significativamente la estructura territorial del Estado italiano.

La idea del Estado regional —descentralización política en un marco constitucional unitario— fue retomada en España con el final de la dictadura franquista y la recuperación de la democracia. La Constitución española de 1978 es ciertamente distinta, en sus provisiones en relación con la descentralización territorial, de la de 1931. Sin embargo, la caracterización última del Estado desde el punto de vista de su forma territorial es esencialmente la misma —también la misma que la de la República italiana—. Nuevamente se parte del carácter único de la soberanía (artículo 1.2), aunque se reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2). Esta es una no-

27. DE GENNARO, p. 406 y ss.

28. El primer párrafo del artículo 116 de la Constitución establece: «*Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*».

29. En este sentido, el artículo 1º proclama que: «*la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*», mientras que el artículo 5 establece que: «*la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali*».

vedad destacable y constituye el fundamento del principio dispositivo —las nacionalidades y regiones ejercen la iniciativa autonómica que da lugar, si es el caso, a la aprobación del respectivo estatuto, en el que se define el contenido de la autonomía, que, por ello, no tiene por qué ser homogéneo—³⁰.

En cualquier caso, nuevamente, no hay propiamente *self-rule*, dada la intervención necesaria de las Cortes Generales —titulares del poder legislativo del Estado— en la aprobación de los estatutos de autonomía, sea cual sea la vía de acceso utilizada (artículo 81.1), así como tampoco *shared rule*, en la medida en que la cámara de representación territorial está dominada por los senadores escogidos por circunscripción provincial, no autonómica (artículo 69). Además, de manera coherente con el artículo 1.2, no hay participación de las comunidades autónomas en la reforma de la Constitución (artículos 167 y 168). Ello termina por definir el carácter derivado, no originario, de las comunidades autónomas, a diferencia de los estados miembros de un estado federal³¹. La naturaleza vicaria de las comunidades autónomas seguramente no es ajena a la crisis de legitimidad que vive actualmente el llamado Estado de las autonomías en España, a la que me he de referir en el apartado siguiente. En todo caso, el regionalismo se constituye en una solución pragmática para acomodar la diversidad en una cultura política refractaria al federalismo, aunque tal acomodo puede ser insuficiente o insatisfactorio.

Las tensiones del estado-nación: integración europea y movimientos secesionistas

El 23 de enero de 2013, el Parlamento de Cataluña aprobó la Resolución 5/X, por la que proclamaba que el inicio del proceso para hacer efectivo el derecho a decidir «para que los ciudadanos y las ciudadanas de Cataluña puedan decidir libremente su futuro político colectivo». Tal «derecho a decidir», en cualquier caso, de acuerdo con la misma resolución, se ejercerá en el marco de

30. En cuanto a la iniciativa autonómica, Disposición transitoria segunda, artículos 143 y 151.

31. Es por ello que no puede considerarse a España como un estado federal, aunque una parte significativa de la literatura constitucionalista ha tendido a describirla como una realidad cuasifederal o virtualmente federal. (AJA FERNÁNDEZ (1995) p. 93, «Igualdad competencial y hecho diferencial», en VVAA, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics.

una serie de principios entre los que se cita el europeísmo, de modo que «se defenderán y promoverán los principios fundamentales de la Unión Europea». La citada resolución muestra en un mismo documento tanto las tensiones secesionistas que han arreciado en los últimos tiempos en Europa occidental —Escocia, Flandes y Cataluña, fundamentalmente—, como el atractivo que ejerce el proceso de integración europea —a pesar de la erosión de legitimidad que han conllevado ciertas políticas de la Unión Europea en relación con la actual crisis económica—³².

Efectivamente, de un tiempo a esta parte, en Europa, la cuna del sistema westfaliano de estados, que, posteriormente, ha ocupado todo el espacio político planetario, se perciben, al mismo tiempo, dos tensiones, aparentemente contradictorias, en relación con la voluntad de exclusividad del estado-nación en relación con el ejercicio del poder. Por una parte, hay un movimiento centrífugo que impulsa distintas experiencias de descentralización, sea por motivos de pluralismo o por motivos de eficiencia. Así, al regionalismo italiano, que despegó definitivamente a partir de principio de la década de los setenta —a pesar de que su marco constitucional ya había sido definido casi un cuarto de siglo antes—, cabe añadir la descentralización española, supuestos ambos a los que ya me he referido, así como la regionalización en Francia, la federalización de Bélgica o la *devolution* en el Reino Unido, a partir de la cual, especialmente, Escocia recuperó su autogobierno. Por otra parte, es evidente que, a pesar de sus notorias debilidades en algunos ámbitos, la Unión Europea es una estructura consolidada que absorbe una buena parte del poder que, antes, ejercían los estados.

Algunos estados europeos no han sido capaces de responder adecuadamente a las demandas de pluralismo que se originaban en su seno, hasta el punto que han aparecido movimientos secesionistas de diferente importancia³³. Sin

32. WEILER (2012) p.15, «Descifrando el ADN político y jurídico de la integración europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, (versión castellana de Omar Bouazza Ariño) considera que: «Europa se encuentra en el punto más bajo que uno puede recordar desde hace décadas, algo que el Tratado de Lisboa no ha sido capaz de corregir».

33. El caso de España es, probablemente, el más significativo. Las fuerzas políticas que representan la mayoría del Parlamento de Cataluña anunciaron el 12 de diciembre de 2013 la convocatoria de una consulta para permitir al pueblo de Cataluña pronunciarse sobre su futuro político, consulta que debería celebrarse el 9 de noviembre

embargo, si bien la demanda de constituir nuevos estados podría hacer pensar en una recuperación del antiguo principio de las nacionalidades, lo cierto que se formula en un contexto en que hay, al mismo tiempo, un deseo de integración en estructuras de gobernanza supranacionales que matizan considerablemente la pervivencia del estado como espacio político exclusivo y central. Por ello, creo que tales movimientos secesionistas no son una expresión de la vitalidad del concepto monista del poder que se ha canalizado a través de la idea de estado, sino más bien un síntoma de su debilidad, particularmente, en relación con la creación de marcos estructurales adecuados para la expresión de la diversidad.

En este sentido, me parece que el caso de España es paradigmático, en la medida en que, a pesar de escapar de un modelo federal, la Constitución de 1978 hace votos explícitos de respeto a la pluralidad —particularmente, la pluralidad territorial—. El propio preámbulo de la Constitución proclama que la Nación española «proclama su voluntad de... proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». A partir de aquí, las referencias al pluralismo se hallan en todo el texto, con especial énfasis, en el tema que nos ocupa, en el artículo 2, que si bien proclama «la indisoluble unidad de la Nación española», reconoce, asimismo, «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones».

Sin embargo, las referidas protestas de respeto a la pluralidad se han visto lastradas por un proceso de progresiva homogeneización autonómica y una cierta banalización del autogobierno, cuyo punto culminante a mi juicio, es la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de junio, por la

de 2014. En el momento de escribir estas líneas, se intenta encontrar un camino para hacerlo en el marco de la legalidad. Sin embargo, el Gobierno español ha rechazado, hasta el momento, el permitir la convocatoria. La situación es incierta, pero muestra la dimensión que ha tomado el movimiento secesionista en Cataluña en los últimos tiempos. Por otra parte, habrá que observar, asimismo, la evolución política del País Vasco, sobre todo, después del cese de la actividad violenta de la organización ETA, que ha de incidir en la estrategia así como en el apoyo social de los partidarios de la secesión. Por otra parte, en el caso de Escocia, hay un referéndum efectivamente convocado para el próximo 18 de septiembre. La situación en relación con Flandes es seguramente más indefinida, lo que no obsta para subrayar la importancia que ha cobrado la demanda de secesión de Bélgica en los últimos tiempos.

que el Alto Tribunal declara inconstitucional parte del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006³⁴. En esa resolución, aunque pudiera haber tenido otro tenor, se ponen de manifiesto los elementos centrípetos del sistema, llevando a considerar inconstitucional el término ‘nación’ aplicado a Cataluña, reforzando el poder del Estado para definir su margen competencial a pesar de lo que puedan prever los estatutos de las comunidades autónomas, incidiendo en cuestiones sensibles como la política lingüística y, en definitiva, privando de densidad a una pluralidad que tiene obvios anclajes constitucionales³⁵.

En definitiva, una interpretación de la Constitución que se sostiene, implícitamente, en las ideas monistas y homogeneizadoras del discurso «nacionalista» de la Revolución Francesa (de nuevo, Sieyès), impide un desarrollo pluralista de la Constitución, que conlleva la consolidación de los elementos centrípetos del sistema, a través de una banalización de la diferencia, la consolidación de la ciudadanía como expresión de la cultura mayoritaria y la creación de minorías estructurales que, difícilmente, pueden conformarse con tal marco constitucional. En el fondo, a mi juicio, la incapacidad de (ciertos) estados para responder adecuadamente a las interpelaciones que se les formulan desde la pluralidad existente en su seno es un elemento fundamental en la crisis que experimentan, agravando una situación de debilidad que, por otra parte, ya viene dada por la dinámica de la globalización.

34. Sin embargo, es un proceso que tiene un largo recorrido en la jurisprudencia constitucional española. Tribunal Constitucional, sentencia *Plan Ibarretxe* (2008), Tribunal Constitucional, sentencia *Estatuto de autonomía de la comunidad de valencia* (2007).

35. En este sentido, el fundamento jurídico, 12 de la citada sentencia, considera que: «La nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (artículo 2) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (artículo 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española», de modo que no se admite la polisemia del término ‘nación’, así como el potencial integrador que comporta el uso de tal término en el caso de Cataluña, en el marco de una nación de naciones plural que permita una expresión política densa de su personalidad colectiva. En relación con la idea de España como nación de naciones (y su recepción en la actual Constitución española), DOMÍNGUEZ GARCÍA (2006), *Más allá de la nación. La idea de España como «Nación de naciones»*.

Por otra parte, en relación justamente con las exigencias derivadas de la integración de España en un marco económico que, ciertamente, supera con mucho las posibilidades de incidir significativamente en su evolución por parte de los estados-nación individualmente, también en tiempos recientes, España modificó su Constitución, en un proceso que dejó bastante que desear desde el punto de vista de un debate maduro y democrático en el conjunto de la sociedad española. Se trata de la nueva redacción del artículo 135 de la Norma Fundamental, aprobada por ambas cámaras de las Cortes Generales en sesión plenaria el 7 de septiembre de 2011. Dicha reforma consagraba el principio de estabilidad presupuestaria y preveía su desarrollo a través de una ley orgánica, lo que se hizo efectivo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que consagra el servicio de la deuda como «prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto», lo que, de hecho, tiene un impacto muy significativo en el Estado social consagrado por la Constitución española de 1978 (artículo 1.1).

Tanto la reforma constitucional como el posterior desarrollo legislativo obedecen a prioridades políticas fijadas fuera de las fronteras españolas y constituyen una respuesta jurídica a las exigencias planteadas por los mercados de la deuda, cuya importancia capital en la financiación del estado no puede desconocerse. En cualquier caso, ello muestra que la integración de hecho del estado en estructuras económicas internacionales debilita considerablemente su autonomía y, por otra parte, hace deseable, en muchos casos, la participación en instancias de decisión multinacionales o supranacionales.

La integración europea, que siempre tuvo un sesgo economicista, constituye un modo en que los estados europeos pueden adaptarse a la nueva situación generada por la evolución del capitalismo global, pero, al mismo tiempo, es una expresión también de su debilidad, en la medida que muestra los límites de la capacidad de incidencia de los estados individuales en las políticas públicas que inciden en la vida de sus ciudadanos, lo que constituye una muestra evidente de las limitaciones de la idea clásica de soberanía para explicar el funcionamiento actual de las estructuras de poder³⁶. Sin embargo, a pesar de la prioridad que tiene la agenda económica en el proyecto de integración europea, lo cierto es que la Unión Europea responde a una idea federal, que

36. LAPORTA «*Globalización e imperio de la ley. Algunas dudas westfalianas*», CARBONELL y VÁZQUEZ, «*Globalización y Derecho*» y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2009) p. 213 y ss.

le permite aunar la diversidad contenida en su seno con la necesidad de dar respuestas concertadas para la generación de un espacio económico que debe proporcionar paz y prosperidad a sus ciudadanos³⁷. No hay que decir que las ideas de *self-rule* y *shared rule* están bien presentes en el desarrollo de la Unión, en la medida en que, obviamente, los estados miembros son sujetos políticos plenos y la toma de decisiones en la Unión cuenta con su participación³⁸. Por otra parte, elementos típicos de una Constitución federal, como la

37. Es sabido que la historia de la actual Unión Europea empieza con la llamada Declaración Schuman, realizada el 9 de mayo de 1950 por el entonces ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, que pretendía generar un clima de paz y complicidad que pusiera fin a la enemistad franco-alemana a través de la puesta en común de la producción del carbón y del acero, por otra parte, materias primas fundamentales en el subministro bélico. El proceso político iniciado con la Declaración culminó con la constitución al año siguiente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la primera de las tres comunidades que dan lugar a la actual Unión Europea. Claramente, se vincula un ideal político de paz y bienestar con la preeminencia de las cuestiones económicas, lo que ha presidido la evolución de la Unión hasta el momento actual. (WEILER, p. 24 y ss.) hace un comentario bastante duro de la Declaración Schuman, considerando que da carta de naturaleza a un mesianismo político que ha marcado la evolución política primero de las Comunidades Europeas y, finalmente, de la Unión. En cualquier caso, tal «mesianismo» —la conquista de la tierra prometida, en la forma de una comunidad próspera y pacífica, alejada de las barbaridades de la traumática Segunda Guerra Mundial—iría aparejado a una agenda económica de una manera, me temo, inextricable. El carácter más o menos federal de la Unión ha sido puesto de manifiesto ampliamente por la literatura. Ello respondería a un proceso de constitucionalización del Derecho originario (STARR-DEELEN Y DEELEN (1996) p.83, «*The European Court of Justice as a Federator*», en *The Journal of Federalism*).

38. En este sentido, hay que tomar en cuenta el artículo 289 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE; Antiguo Tratado de la Comunidad Europea, revisado en profundidad en el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, después del fracaso en la aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que no salió adelante después de ser rechazado en el referéndum francés y en el holandés, en la primavera de 2005). En el apartado primero del artículo mencionado se establece que: «El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión». Hay supuestos específicos, tal como indica el apartado segundo del mismo artículo, sin que, en ningún caso, se excluya la participación del Consejo. Según la redacción actual del artículo 16.2 del Tratado de

primacía del Derecho de la Unión o una carta de derechos, se han incorporado al Derecho originario de la Unión, subrayando su cercanía a una estructura de carácter federal³⁹.

Ello me lleva a una reflexión final sobre la progresiva integración del estado-nación en estructuras que le superan, al mismo tiempo que tiende a reorganizarse interiormente en estructuras de poder plurales, lo que conlleva el progresivo arrumbamiento de la idea tradicional de soberanía y el dogma de la soberanía nacional que lleva aparejada en la evolución política de Europa en el futuro. El hecho de que dicha evolución tenga que ver con los fenómenos confluyentes de la vitalidad del pluralismo en el mundo contemporáneo y las necesidades de gobernanza de una estructura económica de dimensiones globales hace pensar que lo que sucede en Europa es un caso particular de un fenómeno de alcance planetario.

la Unión Europea (TUE), el Consejo «estará compuesto por un representante de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente y para ejercer el derecho de voto», constituyéndose, por tanto, en órgano de representación de los Estados miembros ante la Unión. En cuanto a la reforma de los tratados, que constituyen el Derecho originario de la Unión, es claro que requiere la voluntad favorable de los estados miembros (artículo 48 TUE).

39. El principio de primacía fue consagrado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) en la Sentencia *Costa c. Enel* (1964) (asunto 6/64). Desde entonces, se consolidó la aplicación del Derecho comunitario con preferencia del Derecho nacional contradictorio con él, haciendo efectivo uno de los elementos propios de la tradición federal germánica —el principio *Bundesrecht bricht Landesrecht*, consagrado literalmente en el artículo 31 de la Ley Fundamental—. En cuanto a los derechos, hay que subrayar que el Tratado de Lisboa incorporó una nueva redacción al artículo 6, cuyo primer párrafo establece, en la versión actual, lo siguiente: «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados». Además, el párrafo tercero del mismo artículo, proclama que «los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales».

Prospectiva: gobierno en red y democracias fragmentadas⁴⁰

Efectivamente, el metabolismo social global de la fase avanzada del capitalismo, en la que estamos viviendo, va generando un sistema institucional más complejo y dinámico que el estado-nación tradicional, que se integra en él. Ello implica, por una parte, una necesidad de integración en estructuras supranacionales, a las que ya me he referido, pero, por otra parte, dichas estructuras pueden presentar serios déficits desde el punto de vista de su fundamento democrático, así como desde el punto de vista de la garantía de los derechos⁴¹. Concentrarse en el ámbito tradicional del estado-nación, bajo el paradigma de la soberanía, puede generar importantes malentendidos en relación con la cuestión del poder en este momento.

Se trata, por lo tanto, de superar la perspectiva heredada que corresponde a una fase previa de despliegue del proceso de acumulación capitalista y centrarse en la problemática del poder en relación con el mundo contemporáneo. Es en este escenario donde confluyen la cuestión del pluralismo con la cuestión de la gobernanza del mercado global, lo que, aunque quizá no redunde en una desaparición del estado-nación como tal, lo sitúa, en todo caso, en un contexto más complejo al que no cabe responder con la matriz homogeneizadora y monista que se generó en el discurso revolucionario de hace un par de siglos. Efectivamente, como he defendido en otra parte, la recuperación del discurso fundamental del constitucionalismo, esto es, el control del poder, exige un replanteamiento de la gobernanza en que la ciudadanía global, por una parte, y la fragmentación del poder por la otra construyen un marco que regido por la idea básica de pluralismo, en que las herramientas y el aparato conceptual generado en la tradición federal puede aportar respuestas adecuadas, tendiendo a la generación de redes definidas por puntos de encuentro jurídico-culturales y fragmentos comunitarios definidos por ciertas singularidades políticas y culturales⁴².

40. En referencia a este último apartado, JARIA (2012) p.303-322, *Democracias fragmentadas, control del poder y principio de responsabilidad. Un nuevo constitucionalismo en la era del mercado global*, en *Estudios de Deusto*.

41. WEILER, p. 15.

42. Sobre la idea de la fragmentación del poder como mecanismo para someterlo a control, TORRES DEL MORAL, *Naturaleza jurídica de los derechos constitucionales*, BALAGUER CALLEJÓN (2004) p.507, *Derecho constitucional y cultura. Estudios en*

Entiendo que, en el marco de unas estructuras de poder más bien opacas que gobiernan el flujo de bienes y servicios a escala global, incidiendo en la situación de los seres humanos más allá de las posibilidades que tienen sus respectivos estados-nación de hacerlo, requiere una respuesta amplia que responda una idea plural al mismo tiempo que global de sociedad. En este sentido, entiendo que, aunque el peso del estado-nación clásico es aún evidente en la Europa de hoy, las tensiones a las que está sometido, tanto desde el punto de vista del reconocimiento del pluralismo interno, como desde el punto de vista del reconocimiento del plano supranacional ilustran claramente un escenario de superación del modelo westfaliano.

Me parece que, en este contexto, la tradición federal europea, que, de algún modo, se ha desarrollado en el mundo germánico para inspirar el proceso de integración regional, permite ir construyendo un discurso en que se recupera la idea de separación de poderes como garantía de los ciudadanos, al mismo tiempo que se construyen estructuras de poder, tanto representativas como eficientes ante los modos de reproducción social del mundo contemporáneo. Creo que, de la tensión referida en el apartado anterior puede irse extrayendo una idea de gobierno en red, basado en democracias fragmentadas y superpuestas de ámbito variable, inspirado por las ideas de *shared rule* y *self-rule*. Ello permite fraccionar el poder para garantizar el estatus de los ciudadanos de una comunidad global *in fieri*, en el marco de un proceso de integración regional necesitada de mayor transparencia y representatividad.

Entiendo que esta estructura compleja en red se define por su pluralismo, en la misma medida que el estado-nación se definía como una estructura monista y homogénea. Ese pluralismo define un tránsito desde la comunidad política homogénea y autosuficiente que define el espacio político del estado a través de la idea de soberanía, a un poder fragmentado, pero interconectado. En la medida en que la Unión Europea sepa responder a una estructura de tal tipo puede erigirse como modelo para la generación de estructuras de gobernanza global más representativas y democráticas, al mismo tiempo que respetuosas con la pluralidad. En este sentido, determinados elementos del TUE permiten imaginar un sistema institucional donde diferentes comunidades articulan espacios normativos diversos, en que las estructuras democráticas locales com-

homenaje a Peter Häberle. Es de recordar aquí, nuevamente, que la tradición federal norteamericana se articula más bien en torno a la idea del control del poder (*checks and balances*) que a la de diversidad cultural.

plementan espacios de consenso más amplios —definidos alrededor de la idea de una cultura común de los derechos—⁴³. Esta prospectiva puede encajar con el fenómeno complejo de integración y desagregación que parece vivir Europa en este momento. Que ello, efectivamente, avance en el sentido de una mayor profundización democrática y un reconocimiento efectivo del estatus de los miembros de una comunidad europea de ciudadanos definida por compartir una cultura política común no es algo que pueda darse por hecho, ya que las estructuras de poder opacas que gobiernan el intercambio global puede esperarse que planteen resistencias a una evolución de este tipo.

La idea de círculos (variables) de consenso y gobierno en red, toma en cualquier caso, los elementos fundamentales de la tradición federal, como matriz apropiada para la gestión de la pluralidad y la limitación del poder, permitiendo tanto el despliegue de gobiernos locales, que permiten una mayor profundidad democrática, como procesos de integración regional, que permiten generar espacios de poder adecuados para la dimensión de algunos de los problemas de gobernanza que generan los modos de reproducción social contemporáneos. Ello permitiría, asimismo, una cierta flexibilidad para ajustar los círculos de decisión, en el marco de un gobierno en red, a la geografía variable de los problemas que presenta el mundo contemporáneo⁴⁴. Al mismo tiempo, se generaría una ciudadanía múltiple adecuada a la pluralidad identitaria del mundo contemporáneo y, generadora, al mismo tiempo de una cultura de paz y tolerancia⁴⁵.

43. A pesar de las críticas evidentes en relación con el déficit democrático de la Unión y de la crisis de legitimidad a la que tal déficit la ha conducido en el momento actual, lo cierto es que ha contribuido a la creación de un espacio político y jurídico común, sostenido sobre unos valores compartidos. En este sentido, es de recordar el tenor literal del artículo 3.2 TUE: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia». Sobre la idea de Europa como comunidad de Derecho, formulada por primera vez por el que fuera presidente de la Comisión, Walter Hallstein. STOLLEIS (2009) p.475-485, «*Europa como Comunidad de Derecho*», en *Historia constitucional*, versión castellana de I. Gutiérrez Gutiérrez.

44. FREY, p. 179, «*Gobierno flexible para un mundo globalizado*», en Carbonell y Vázquez.

45. Sobre la idea de ciudadanía múltiple, HELD, p.83, «*¿Hay que regular la globali-*

La democracia participativa en ámbitos diferentes, generando espacios de singularidad y espacios de encuentro, en un marco de pertenencia plural sostendría estructuras de gobiernos en red, respetuosos con el pluralismo, al mismo tiempo que eficaces en la gestión de problemas que, en ocasiones, exigen acciones concertadas de amplio alcance —paradigmática, los problemas ambientales—. El principio de cooperación, desarrollado justamente en el marco del Derecho ambiental, sería ciertamente inspirador para fundar las conexiones de este gobierno en red, al mismo tiempo que para promover una ciudadanía activa, comprometida con los objetivos colectivos fijados en los distintos círculos de consenso⁴⁶.

En definitiva, la situación de tensión hacia arriba y hacia abajo que viven los estados de Europa occidental en el momento actual responde al espíritu de los tiempos. Una adecuada comprensión de las causas y de las oportunidades permitiría, a partir de una tradición federal que se ha ido desarrollando a pesar del dogmatismo unívoco de la tradición de la soberanía nacional, construir respuestas inclusivas, democráticas y respetuosas con la diversidad para la gobernanza en el mundo contemporánea.

Referencias

- SIÈYES, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le Tiers-État?* (1789) p.83. Disponible en: <http://classiques.uqac.ca/classiques/sieyes_emmanuel_joseph/qu_est_ce_que_tiers_etat/que_est_de_que_le_tiers_etat.pdf>.
- BODINO, Jean. *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos, 1985.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. *El derecho a la identidad cultural como elemento esencial de una ciudadanía compleja*.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo y PÉREZ SOLA, Nicolás. *Constitución y cultura. Retos del Derecho constitucional en el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 214.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio y RODRÍGUEZ

zación? *La reinención de la política*», en CARBONELL Y VÁZQUEZ.

46. MICHAEL, p.39, en «*El Estado constitucional cooperante*», en *Balaguer Callejón*, se refiere tanto a la cooperación de los poderes públicos con los agentes económicos, como a la cooperación de los estados entre sí, apuntando hacia un gobierno en red que responde a la incapacidad del Estado-nación de mantener la exclusiva del ejercicio del poder legítimo, particularmente visible en el ámbito de la problemática ambiental.

- ZAPATA, Jorge. En *Derecho político español, según la Constitución de 1978* (I), Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001, tercera edición,
- SÁINZ MORENO, Fernando. «Artículo 132. Dominio público, bienes comunales, patrimonio del Estado y patrimonio nacional»,
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar. *Comentarios a la Constitución española de 1978* (X), Edersa, Madrid, 1998, p. 238-239.
- PETOT, J. «La Révolution et la naissance de l'idéocratie», en *Revue de Droit Public*, 1990, núm. 2, p. 368.
- GIDDENS, Anthony. *El capitalismo y la moderna teoría social*, Labor, Barcelona, 1994, p. 259.
- FERRAJOLI, Luigi. «Pasado y futuro del Estado de Derecho»,
- CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2003, p. 15 y ss.
- PIGRAU SOLÉ, Antoni. *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 288 y ss.
- HIS, E.: *Geschichte des neuen Schweizerischen Staatsrechts I. Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte. 1798 bis 1813*, Helbing & Lichtenhahn, Basilea, 1920, passim.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1984, reimpresión de la séptima edición de 1961, p. 527 y ss.
- RUFFIEUX, Roland. «Les données de l'histoire constitutionnelle»
- RIKLIN, Alois. *Handbuch Politisches System der Schweiz. 1. Grundlagen, Manuel Système politique de la Suisse. 1. Le contexte*, Paul Haupt, Berna / Stuttgart, 1983, p. 124.
- RAPPARD, William. «Considérations historiques sur la Constitution fédérale de 1848», en *Varia Politica*, Poligraphiques, Zúrich, 1953, p. 218.
- JARIA, Jordi. «El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61 (I), septiembre-diciembre 2001, p. 89-136.
- MADISON, James, HAMILTON, Alexander y JAY, Jhon. *El federalista*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009.
- MARTERET, V. *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, Helbing & Lichtenhahn, 1999.
- CALHOUN, Jhon. *Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units, i altres textos*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009.
- RENNER, Felix. *Der Verfassungsbegriff im staatsrechtlichen Denken der Schweiz*

- im 19. und 20. Jahrhundert*, Schultess, Zúrich, 1968, p. 237.
- AUBERT, Jean Francois. *Traité de droit constitutionnel suisse*, Ides et Calendes, Neuchâtel, 1967, p. 195
- CROIZAT, Maurice. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Monchrestien, París, 1999, tercera edición, p. 7
- GENNARO. «L'autonomia delle regioni e l'ordinamento regionale dello stato», *Scritti di diritto pubblico (I)*, Giuffrè, Milán, 1955, pp. 401-402.
- ROLLAND, Proudhon «Le fédéralisme, un concept social global chez Proudhon», en *Revue de Droit Public*, 1993, núm. 6, p. 1522 y ss.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *Constitución de la República Española*, Reus, Madrid, 1932, p. 57-58.
- AJA-FERNÁNDEZ, Santiago. «Igualdad competencial y hecho diferencial», en VVAA, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1995, p. 93.
- WEILER, Joseph. «Descifrando el ADN político y jurídico de la integración europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, septiembre-diciembre 2012, p. 15.
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando. *Más allá de la nación. La idea de España como «Nación de naciones»*, Fundación Rafael Campalans, Barcelona, 2006.
- LAPORTA, Francisco. «Globalización e imperio de la ley. Algunas dudas westfalianas».
- CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo. *Globalización y Derecho*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009, p. 213 y ss.
- STARR-DEELEN, y DEELEN. «The European Court of Justice as a Federator», en *The Journal of Federalism*, vol. 26, núm. 4, 1996, p. 83.
- JARIA, Jordi. *Democracias fragmentadas, control del poder y principio de responsabilidad. Un nuevo constitucionalismo en la era del mercado global*, en *Estudios de Deusto*, vol. 60/2, 2012, p. 303-322.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. «Naturaleza jurídica de los derechos constitucionales», Balaguer Callejón, Francisco. *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 507.
- STOLLEIS, Michael. «Europa como Comunidad de Derecho», en *Historia constitucional*, núm. 10, 2009, p. 475-485.
- FREY, Bruno. «Gobierno flexible para un mundo globalizado», en Carbonell y Vázquez, p. 179.
- HELD, David. «¿Hay que regular la globalización? La reinención de la políti-

ca?, en *Carbonell y Vázquez*, p. 83.

MICHAEL, Lothar. «*El Estado constitucional cooperante*», en *Balaguer Callejón*, p. 319.

Jurisprudencia citada

Plan Ibarretxe, (2008): Tribunal constitucional, sentencia 103/2008.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia, (2007): Tribunal Constitucional, Sentencia 247/2007.

Costa con Enel, (1964): Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), sentencia 6/64.