
La ambivalencia federal y sus límites

La unión federal de varias comunidades engendra una democracia más efectiva y de mayor calidad. Pero estas ventajas están sujetas a la irreversibilidad de la federación.

JUAN ANTONIO CORDERO

En su discurso de clausura de la Conferencia Política del PSOE, celebrada el pasado noviembre, Alfredo Pérez Rubalcaba dedicó un párrafo a esbozar qué entienden los socialistas por “federal”. Consciente quizá de que el abuso del término ha acabado por oscurecer su significado, el líder socialista recurrió a tres ejemplos prácticos: “Federal es Alemania, es Austria y es la Europa que queremos construir los socialistas. Eso es lo que queremos”. Tres ejemplos no improvisados, que ya habían sido citados por el mismo orador, en el mismo orden y casi con idénticas palabras, unas semanas antes para ilustrar “lo que queremos los socialistas” en la Fiesta de la Rosa del PSC.

Es dudoso que, por sí solos, estos tres ejemplos ayuden al profano a entender de qué federalismo hablan los socialistas. En el caso euro-

peo, porque la Unión Europea ni es una federación ni tiene visos de convertirse en una (al menos, políticamente) en un futuro próximo, y por tanto es difícil que su ejemplo pueda ser invocado para ilustrar a qué se parecerá España cuando sea federal.

AUSTRIA Y ALEMANIA

Quedan, como ejemplos tangibles, Alemania y Austria. Pero el federalismo en ambos países, pese a su cercanía cultural y geográfica, presenta grandes diferencias. La república federal de Austria es un Estado significativamente más centralizado que el español, en el que la legislación relativa a los grandes servicios públicos (educación, sanidad, seguridad), así como buena parte de su ejecución, corresponde a la Federación; en que el control y la recaudación de los principales impuestos se efectúa de forma federal; en el que la justicia es un ámbito exclusivamente federal y en el que el rol de los Estados federados (*Bundesländer*) consiste, fundamentalmente, en ejercer como “administración federal indirecta” (*Mittelbare Bundesverwaltung*), esto es, como brazos ejecutivos de la política federal. Este federalismo “unitario” no tiene nada de indigno, pero recuerda poderosamente al que en España defiende UPyD, descalificado como “neocentralista” por buena parte de los dirigentes y responsables socialistas.

El federalismo alemán ofrece una distribución más equilibrada del poder político entre la Federación (*Bund*) y los Estados federados (*Länder*), en la que estos últimos disfrutaban de amplias competencias a todos los niveles, equiparables en gran medida a las de las autonomías. Su ejemplo ha sido invocado con frecuencia como referente en España; y buena parte de las instituciones autonómicas españolas (como el TC) están inspiradas en sus homólogas alemanas.

La diferencia más vistosa entre el federalismo alemán y el modelo español reside quizá en la institución del Senado. El Bundesrat está formado por delegados directamente elegidos por los gobiernos regionales (y no por los ciudadanos y los Parlamentos autonómicos, como en España), no puede ser disuelto por el Gobierno federal y tiene una considerable influencia sobre el proceso legislativo, que incluye

el derecho de veto sobre las leyes federales relativas a competencias concurrentes de los *Länder*. Esta influencia, que confiere un notable poder al conjunto de los *Länder* y facilita su integración en la política común federal, tiene su necesario contrapeso en la llamada “cláusula de prevalencia” del Derecho federal sobre el estatal (“*Bundesrecht bricht Landesrecht*”, art. 31 de la Constitución) en los ámbitos en que Federación y Estados comparten capacidad legislativa. Conjuntamente, ambos elementos forman un interesante mecanismo de innovación y flexibilidad legislativa, mediante el cual las Administraciones regionales, más cercanas a los ciudadanos, pueden tomar iniciativas legislativas sin esperar a la Federación, sin perjuicio de la capacidad de esta para unificar criterios cuando resulte conveniente.

La interacción entre los niveles de decisión nacional y autonómica en España podría beneficiarse de este tipo de mecanismos¹. Pero estos requieren que los agentes implicados (autonómicos y nacionales) hagan gala de “lealtad federal” (*Bundestreue*), entre ellos y hacia el conjunto del sistema institucional del que forman parte, de forma que las cuantiosas atribuciones de las entidades federadas no sirvan para debilitar a la Federación ni para boicotear la acción federal. Tanto el federalismo alemán y el austríaco comparten esta exigencia, sin la cual sus elementos básicos corren el riesgo de bloquearse y paralizar, en la práctica, el normal funcionamiento de las instituciones.

Esta lealtad no forma parte del contenido del “federalismo”, como sugería Rubalcaba en su alocución en la Conferencia Política; es una condición previa para que este resulte posible, viable y sostenible. Aquí reside quizá el eslabón más débil de la propuesta socialista: la “lealtad federal” brilla por su ausencia en España. Es inútil, desde luego, buscarla en partidos explícitamente nacionalistas, cuyo proyecto político consiste precisamente en erosionar los vínculos comunes.

¹ En particular, la conveniencia de reformar el Senado para dotarlo de mayor capacidad de interlocución interautonómica es debatida desde hace años. En 2003, el PSOE ya proponía una reforma en este sentido; en su informe de 2006 sobre reformas constitucionales, el Consejo de Estado proponía, entre otras medidas de reforma constitucional, avanzar hacia un Senado de estilo alemán. En aquel momento, el Gobierno (socialista) renunció a esas reformas, relativamente menores, ante la ausencia de un consenso político suficiente. No está claro cómo pretende ahora el PSOE llevar a buen término una modificación de mucho más calado, en un contexto político mucho más polarizado.

Pero también cuesta encontrarla, y esto es más grave, en los grandes partidos con vocación nacional, que no han dudado en emplear su poder para entorpecer la acción gubernamental del contrario y en ofuscar sus propias responsabilidades de gestión, aunque ello perjudicara al conjunto de las instituciones. Una utilización espuria que no es ajena a la degradación del sistema autonómico ni a la creciente insatisfacción popular con su funcionamiento.

No deja de ser llamativo, por otro lado, que Pérez Rubalcaba aludiera, en sus dos únicos ejemplos “reales” de federalismo, a países en los que la estructura federal fue inducida desde el exterior. En concreto, por las potencias aliadas que, tras la Segunda Guerra Mundial, ocuparon los territorios del antiguo *Reich* (Austria incluida, *Anschluss* mediante) y tutelaron muy de cerca su reconstrucción institucional²; el diseño de entonces ha pervivido hasta ahora, con una estabilidad envidiable. Es llamativo, porque existen otros países que han optado libremente por el federalismo como fórmula para conjugar unidad y diversidad; estos podrían ser más útiles para vislumbrar a qué podría parecerse una España federal.

EL FEDERALISMO ESTADOUNIDENSE

Un buen ejemplo son los Estados Unidos de América, la primera y más longeva república federal del mundo, fundada en 1776 bajo la divisa *E pluribus unum* (“De muchos, uno”). Los Estados Unidos se fundaron como una confederación de Estados independientes –las antiguas 13 colonias británicas–, ligados por vínculos e instituciones “perpetuas” pero débiles. Así lo establecían los “Artículos de Confederación” de 1781, según los cuales los Estados retenían para sí toda la capacidad ejecutiva y atribuciones clásicas de soberanía como la potestad de imponer tasas, recaudar impuestos o hacer justicia. En la

² El federalismo fue una exigencia explícita de los aliados occidentales para permitir la creación de Alemania occidental. Estas exigencias se detallaron en los Documentos de Frankfurt, que sirvieron de base para la Ley Fundamental (*Grundgesetz*), proclamada y ratificada por los aliados en 1949 y que, con modificaciones menores, sigue vigente tras la reunificación. En Austria, las potencias ocupantes impusieron la forma republicana de gobierno y la neutralidad militar, e hicieron restablecer la antigua Constitución federal (*Bundesverfassungsgesetz*) de 1920.

práctica, todas estas restricciones confederales dificultaban la acción común y el desarrollo de una defensa y una acción exterior coherente, como quedaría de manifiesto en los años posteriores.

Aunque la estructura inicial de la Unión no era federal, su ambición sí lo era: la de “federar”, en su sentido más propio, a las 13 colonias de la Costa Este; la de convertir a sus distintas poblaciones colonas, provenientes a su vez de distintos países europeos, en una sola comunidad política, en la que las diferencias geográficas, lingüísticas, religiosas o de origen nacional no impidieran decidir juntos. En 1787, constatadas las dificultades del confederalismo para avanzar en esta dirección, la Gran Convención de Filadelfia debatió y aprobó una nueva Constitución federal, que todavía hoy sigue vigente y que abre su preámbulo afirmando el nuevo sujeto político: *We, the people of the United States* (“Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos”).

Con el paso del tiempo, ese “nosotros”, originalmente restringido a los colonos, se ha ido expandiendo lenta y progresivamente a los sectores olvidados de la población: indígenas americanos, mujeres, afroamericanos. Durante ese proceso, el federalismo americano se ha ido consolidando en un equilibrio dinámico y complejo, no exento de tensiones y graves enfrentamientos, en ocasiones ligados al avance del movimiento de derechos civiles. Entre ellos no han faltado ni la secesión armada (la guerra civil norteamericana, provocada por la rebelión en 1861 de los Estados esclavistas), ni la insubordinación estatal a una sentencia federal (en 1957, el Gobierno federal tuvo que recurrir al Ejército en Little Rock para hacer cumplir *Brown v. Board of Education*, que ordenaba el fin de la segregación racial escolar, contra la pretensión del Gobierno estatal de Arkansas de mantenerla), ni, tampoco, las amenazas de secesión por razones fiscales (la más reciente, del Estado de Tejas en 2012).

La larga trayectoria del federalismo estadounidense lo ha dotado de una gran flexibilidad a la hora de regular eficazmente el tipo de relaciones que en una federación mantiene una parte con el todo. En la sentencia *Tejas v. White* (1869), que abordaba el estatus legal de un Estado, Tejas, escindido unilateralmente del resto de la Unión, la Corte Suprema describía el proyecto federal estadounidense como una

“Unión indestructible compuesta de Estados indestructibles”. Un poco más adelante, definía la jurisprudencia constitucional vigente sobre la secesión unilateral de un territorio parte de la Unión: “La unión entre Tejas y los demás Estados es completa y tan perpetua e indisoluble como la de los Estados originales [los 13 firmantes de la Confederación]. No hay lugar para la reconsideración o la revocación si no es mediante una revolución o con el acuerdo de los Estados”. Y seguía valorando la declaración unilateral de secesión tejana en términos que no dejan lugar a dudas: “De acuerdo con la Constitución, la ordenanza de secesión adoptada por la convención [de Tejas] y ratificada por la mayoría de los ciudadanos de Tejas, así como todos los actos legislativos orientados a hacer efectiva esa ordenanza, son completamente nulos. Carecen de eficacia jurídica. Las obligaciones del Estado, en tanto que miembro de la Unión; y de los ciudadanos del Estado, en tanto que ciudadanos de los Estados Unidos, permanecen íntegras e inalteradas...”.

Más allá de sus circunstancias históricas, esta sentencia y la jurisprudencia en la que se inscribe resultan de interés porque ofrecen un modelo práctico y coherente del Estado federal, que ha demostrado sobre el terreno su capacidad para combinar satisfactoriamente, incluso en presencia del desafío más extremo —la secesión unilateral—, los principios de unidad y diversidad, de democracia e imperio de la ley, de permanencia y flexibilidad. Es de destacar que esta secesión vino en su momento respaldada, tal y como recuerda la sentencia, por una votación popular, pero solo en el territorio escindido, y bajo un Gobierno estatal fuera de la ley constitucional. Lejos de hacer de la secesión un ejercicio democrático, esto la convierte en un atropello de los derechos democráticos de los excluidos que ningún “autogobierno” de parte puede legitimar, porque afecta al vínculo federal mismo, es decir, a todos.

LA LÓGICA FEDERAL

Esta doble indestructibilidad está también presente en los modelos germánicos y en el sistema autonómico español, y es probablemente el elemento que mejor define la originalidad federal. La necesaria convi-

vencia de instituciones federales y entidades federadas en el seno del mismo cuerpo político diferencia al federalismo de otros modelos políticos, como el Estado unitario y la simple confederación o liga de países.

¿Dónde reside la razón de la igual “indestructibilidad” de unas y otras? La unión federal (indestructible) de varias comunidades democráticas permite engendrar una democracia más extensa y de mayor calidad. Primero, porque una democracia entre más es una democracia mejor, donde las mejores opciones tienen más oportunidades para ser expresadas y donde las políticas pueden ser mejoradas mediante una deliberación más extensa. Pero además, es una democracia más efectiva, porque la comunidad política es más relevante y tiene, por tanto, más medios para hacer respetar las decisiones que se toman en su seno. Durante los debates constitucionales estadounidenses, los federalistas traducían esto en una mayor capacidad de interlocución frente a las potencias extranjeras. En plena globalización, se trata también –y cada vez más– de contar con tamaño suficiente para defender la voluntad democrática (y sus derivaciones: derechos sociales de los trabajadores, libertades de los consumidores, estándares medioambientales, políticas redistributivas) ante los poderes globales, económicos y corporativos. Pero ambas ventajas –calidad y eficacia– están sujetas a la irreversibilidad de la federación. Esta es la condición para la existencia de una democracia en sentido propio, en la que la participación de todos en la construcción de la voluntad democrática sea inseparable del compromiso de respetarla una vez ha tomado forma, sin desentenderse cuando no coincide con las preferencias propias. No hay democracia posible cuando el que queda en minoría se siente legitimado para levantarse de la mesa y “decidir” por su cuenta lo que estime oportuno.

Desde una perspectiva federal, las entidades federadas deben ser igualmente preservadas. No porque encarnen, como se razona a veces en España, una “identidad colectiva” ligada a un territorio, una cultura, una lengua o una historia; sino porque su presencia constituye un contrapeso democrático básico en una estructura federal. Lo que da sentido a la existencia política de una entidad federada es su utilidad, dentro del conjunto federal, para preservar y expandir las libertades y la pluralidad

de los ciudadanos a los que agrupa. Protegiéndolos, en particular, de la amenaza que supone la concentración del poder en un solo centro. Se trata, por supuesto, de un argumento recíproco, que legitima a las entidades federadas frente a las federales y a las federales frente a las federadas, porque reposa en el equilibrio entre ambas. La convivencia, en cada rincón del territorio, de varios poderes públicos, igualmente democráticos, igualmente responsables ante los ciudadanos, sin capacidad para expulsarse mutuamente y autónomos (no independientes) entre sí, es la garantía federal de los derechos y libertades de cada ciudadano. No hay, por tanto, lugar para “Estados residuales” en el federalismo de los casos examinados; este no es una cartografía de las diferencias ni un reparto de esferas de influencia exclusiva, sino un mecanismo para la dispersión del poder en distintos niveles que protejan la diversidad social y las libertades públicas, en el interior del conjunto federal y en cada una de las entidades federadas.

Podría aducirse que esta caracterización no es aplicable a todos los regímenes que se definen como “federales”. Es cierto. Sin salir de la Unión Europea, Bélgica ofrece un notorio contraejemplo. Fundado el 1830, el Estado belga se organizó inicialmente de manera unitaria. A partir de 1970, bajo la presión del movimiento identitario flamenco, Bélgica sufre un proceso de “federalización” acelerada que se ha concretado, hasta la fecha, en seis oleadas de reformas constitucionales (*“réformes de l’État”*), tras las cuales se vislumbra ya una séptima, de carácter confederal. Esta espiral ha generado una compleja y frágil maraña institucional, apenas comprensible para los propios habitantes y difícilmente gobernable³, en la que se superponen, para 11 millones de habitantes, tres comunidades lingüísticas (francófona, flamenca y germanófona) y tres regiones, todas ellas dotadas de Gobierno, Parlamento y competencias que se incrementan, a expensas de las instituciones federales, en cada nueva reforma.

Este proceso es, en gran medida, el reverso del experimentado por los Estados Unidos y una buena muestra de en qué pueden derivar las técnicas federales cuando se emplean con propósitos identitarios y no de profundización en la calidad cívico-democrática. Si en Norteaméri-

ca la multiplicidad de Estados independientes dio paso en seguida a la Confederación y esta a la “Unión más perfecta” que consagra la Constitución, en Bélgica se ha transitado en sentido contrario. Lejos de favorecer una integración armónica de las distintas identidades lingüísticas y culturales en el mismo cuerpo político, la federalización belga ha debilitado la cohesión territorial y ha aumentado la brecha entre flamencos y francófonos, al favorecer la partición de sus espacios comunes: hoy no quedan en Bélgica ni partidos de ámbito nacional ni diarios o televisiones realmente nacionales, ni siquiera universidades mixtas. La descentralización identitaria acelera una dinámica centrífuga al servicio del objetivo nacionalista: la “evaporación” gradual de la Bélgica multilingüe en beneficio de comunidades culturalmente homogéneas.

CONCLUSIONES

El federalismo puede ser un concepto impreciso, pero no sirve para cualquier cosa. No puede servir, por ejemplo, como comodín de última hora para salir del paso de la grave crisis política, social e institucional creada por el nacionalismo catalán. Tampoco puede ser un cajón de sastre en el que ocultar las desavenencias internas de unos partidos que parecen haber perdido la capacidad de definir un horizonte nacional de progreso en el momento en el que este es más necesario que nunca.

Precisamente por la flexibilidad del término, su mera invocación no es suficiente para clarificar el proyecto político de los socialistas españoles. No se trata de enumerar competencias ni de precisar el reparto de los recursos públicos. Se trata de una clarificación más elemental, previa: la de definir el núcleo del modelo de articulación política entre lo común y lo específico, lo federal y lo federado; de caracterizar, en definitiva, el ideal de ciudadanía, de sociedad y de democracia que subyace en la propuesta federal.

La ambigüedad de los partidos socialistas en este terreno no es solo

³Las restricciones lingüísticas y comunitarias, y la propia complicación de la estructura federal belga, dificultan notablemente el funcionamiento de las instituciones. Tras las elecciones legislativas de 2010, por ejemplo, fue imposible acordar un programa y un equipo de gobierno federal, y Bélgica permaneció sin Gobierno durante más de año y medio. No fue hasta diciembre de 2011 cuando el Parlamento consiguió elegir un nuevo gabinete, presidido por el socialista francófono Elio di Rupo y apoyado por una compleja coalición hexapartita integrada por liberales, democristianos y socialistas, flamencos y francófonos.

achacable a la polisemia terminológica, no es disculpable por la necesidad de consensuar cualquier reforma constitucional con otras fuerzas políticas y no es aceptable en un momento en que la acción política debería regirse, más que en otras ocasiones, por el imperativo de claridad. La ambición cívica, de profundización democrática, federal en su sentido más propio, que parece abanderar el PSOE cuando señala Alemania y Austria como modelos a seguir, se ve desmentida por el otro partido socialista, el PSC, abanderado de un federalismo identitario *à la belge* que privilegia el blindaje comunitario y la homogeneización cultural sobre los vínculos federales y la eficacia institucional. Y que sigue apostando por un “derecho a decidir” solos, de inequívoca resonancia confederal, frente al (y contra el) impulso propiamente federal de decidir juntos para decidir todos.

Ambas opciones (el federalismo cívico-democrático de Alemania, Austria o Estados Unidos y el federalismo identitario belga) son democráticamente defendibles, pero responden a prioridades distintas y dibujan países sustancialmente diferentes. La indefinición y el equívoco permanentes entre una y otra puede salvar, momentáneamente, la apariencia de normalidad entre PSC y PSOE, pero a medio plazo desacredita a los socialistas y devalúa su propuesta federal para España, convirtiéndola en otro de esos eslóganes efectistas pero huecos, tan solo aptos para el consumo mediático inmediato. Todo ello, para frustración de una ciudadanía que observa cómo las crisis y las amenazas, los riesgos y los peligros para la convivencia siguen ahí, inalterados, como el dinosaurio del cuento de Monterroso.



JUAN ANTONIO CORDERO ES DOCTOR DE LA ÉCOLE POLYTECHNIQUE (FRANCIA) E INVESTIGADOR DE LA UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN (BÉLGICA). AUTOR DE *OCIALDEMOCRACIA REPUBLICANA*.

BIBLIOGRAFÍA DE TEXTOS CITADOS:

MANUEL ALCÁNTARA (ed.): *Sistemas políticos de la Unión Europea*. Tirant lo Blanc. Valencia: 2000.

ALAIN DELCAMP, JOHN LOUGHLIN (dir.): *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*. La Documentation française. París: 2002.

ALEXANDER HAMILTON, JAMES MADISON, JOHN JAY: *The Federalist*. (Edited by J. R. Pole). Hackett Publishing. Cambridge, MA: 2005 (1788).

CONSEJO DE ESTADO: Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española. Madrid: 2006.

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