



HAL
open science

Federalismo y democracia en el siglo XXI. Límites del modelo nacional y perspectivas teórico-prácticas de renovación

Antoni Abat, Jorge Cagiao y Conde, Gennaro Ferraiuolo

► **To cite this version:**

Antoni Abat, Jorge Cagiao y Conde, Gennaro Ferraiuolo. Federalismo y democracia en el siglo XXI. Límites del modelo nacional y perspectivas teórico-prácticas de renovación. *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2018, numero speciale 2. hal-03539588

HAL Id: hal-03539588

<https://hal.science/hal-03539588>

Submitted on 26 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

22 GIUGNO 2018

Federalismo y democracia en el siglo
XXI. Límites del modelo nacional y
perspectivas teórico-prácticas de
renovación

di Antoni Abat i Ninet

Professor of Constitutional Law
University of Copenhagen

Jorge Cagiao y Conde

Profesor titular de Civilización y Derecho español
Université de Tours

e Gennaro Ferraiuolo

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II



Federalismo y democracia en el siglo XXI. Límites del modelo nacional y perspectivas teórico-prácticas de renovación*

di Antoni Abat i Ninet

Professor of Constitutional Law
University of Copenhagen

Jorge Cagiao y Conde

Profesor de Derecho español
Université de Tours

e Gennaro Ferraiuolo

Associato di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II

Sumario: 1. Introducción: un modelo federal dominante adaptado a su contexto. 2. Límites del modelo federal dominante en democracias nacionales con conflictos nacionalistas. 3. Límites del modelo federal dominante en procesos democráticos de integración política a nivel supraestatal. 4. Perspectivas de renovación teórico-prácticas. 5. Conclusión.

1. Introducción: un modelo federal dominante adaptado a su contexto

La relación entre federalismo y democracia viene muy marcada, en nuestra modernidad política, por la emergencia de procesos de construcción nacional y estatal (siglo XIX principalmente) y la posterior consolidación de los Estados nación. Las federaciones existentes son, en su gran mayoría, federaciones nacionales o *federaciones nación*¹. Las democracias, federales o no, son también democracias nacionales. Tanto el derecho federal positivo como los desarrollos y construcciones doctrinales dominantes que han dado cuenta de él en nuestra modernidad política han asumido la forma nacional y estatal de la democracia federal².

Una de las pruebas de esta evolución es la afirmación, muy presente en el debate académico, de una definitiva pérdida de sentido de la clásica distinción entre Estado regional (o descentralizado) y Estado federal. El esfuerzo por elaborar *test* federales se acompaña muy a menudo de la constatación de una insuficiencia de los mismos para definir lo que es federal y lo que es regional. En consecuencia, ha ganado mucha fuerza la idea según la cual el Estado regional no es «un modello intermedio fra lo “Stato federale” e lo “Stato unitario”, bensì la forma comune di Stato verso cui tendono sia gli Stati federali sia quelli

* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Il federalismo in tempi di transizione*”, tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

El presente artículo es fruto de la reflexión conjunta de los autores. Hay que imputar a Antoni Abat la tercera parte del artículo; a Jorge Cagiao la segunda y la quinta; a Gennaro Ferraiuolo la primera y la cuarta.

¹ Se usa la expresión en analogía con “Estado nación”.

² Sobre la adaptación del federalismo a la forma nacional y estatal, véase, por ejemplo: O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007, trad. esp. *Teoría de la Federación*, Madrid, 2009 (se cita a partir de la edición española); M. CAMINAL, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós, 2002; R., MAIZ, *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*, Madrid, Tres Fronteras, 2008; M. BURGESS, A.-G. GAGNON (ed.), *Federal Democracies*, London-New York, Routledge, 2010.

unitari»³. La distinción parece haber dejado de ser *cualitativa* y pasa a ser, a lo mejor, solo *cuantitativa*. Lo que puede plantear problemas, como ha podido observarlo, por ejemplo, con especial profundidad y rigor, Olivier Beaud⁴.

Esta construcción doctrinal presenta en efecto notables inconvenientes: por una parte, sus dificultades e insuficiencias para describir, explicar y calificar con la debida precisión y regularidad algunos procesos que se desarrollan en el tiempo presente en tensión con la lógica y características que ofrece el modelo teórico dominante; por la otra, el riesgo de una instrumentalización de conceptos jurídicos que, al menos, en el enfoque académico⁵, deberían quedar al margen de lo ideológico.

Un ejemplo llamativo, en este sentido, puede ser la gran confusión que genera hoy el concepto “federalismo” en debate público y académico en España⁶. El *mainstream* del constitucionalismo español – conforme al planteamiento teórico que se acaba de mencionar – considera al actual Estado autonómico como la versión española del Estado federal⁷. Esta posición es muy a menudo compartida en el discurso político, en clave de desacreditación de los nacionalismos periféricos: no hay espacio para satisfacer sus demandas porque lo único que se podría reconocer es un federalismo que ya existe y se practica con normalidad. Frente a estas premisas, hay que recordar cómo recientemente, en el procedimiento ante la Comisión de Venecia sobre la ley orgánica 15/2015 de reforma del Tribunal Constitucional, el Estado español, en las alegaciones presentadas para la defensa del acto legislativo, afirmaba precisamente su carácter *no federal*⁸. Así, el federalismo aparece y desaparece –tanto en el discurso político como, más

³ A. BARBERA, *Da un federalismo “insincero” a un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull’esperienza regionale*, 2 ottobre 2012, in *Forumcostituzionale.it*. En el mismo sentido, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato federale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, p. 5729 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 831 ss.

⁴ O. BEAUD, *op cit.*

⁵ Cfr. N. BOBBIO, *Essais de théorie du droit*, Paris, Bruylant-L.G.D.J., 1998, pp. 23-38.

⁶ Sirvan de ilustración las recientes palabras de Herrero de Miñón, opuesto a una reforma en sentido federal, en su comparecencia ante la Comisión de evaluación y actualización del Estado autonómico en el Congreso de los Diputados: «No creo que sea lo conveniente. El federalismo es un concepto muy polémico. Levanta ampollas y entusiasmo en parte de la opinión. Si nos lo ahorramos, como hicimos en el año 78, damos un gran paso» (*Herrero de Miñón rechaza el modelo federal ante una reforma constitucional*, *El País*, 10 de enero de 2018: https://politica.elpais.com/politica/2018/01/10/actualidad/1515577638_508218.html?pid_externo_rsoc=TW_C C

⁷ Cfr. A. ARROYO GIL, *Alemania y España: el aprendizaje federal*, in J. Cagiao y Conde, V. Martín (dir.), *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán*, Paris, 2015, p. 233 ss. (spec p. 242 ss.); R. L. BLANCO VALDÉS, *Los rostros del federalismo*, Madrid, 2012; J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, *Una propuesta de cambio federal*, in Id. (dir.) *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, 2014, p. 19 ss.

⁸ Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), *Position of Spain regarding its new legislation (Organic Law 15/2015 of 16th October) aimed at the effective enforcement of the Constitutional Court’s judgements*, Opinion No. 827/2015, CDL-REF(2016)034, Strasbourg, 29 September 2016, p. 8.

grave, en el académico- según las necesidades del momento: está presente si sirve para gestionar las tensiones territoriales internas o aplazar reformas constitucionales que pueden con todo parecer necesarias (ya solo desde un punto de vista técnico); se evapora si su ausencia es útil para justificar, a ojos de observadores externos, medidas normativas controvertidas o rechazar reformas que se entienden indeseables.

El modelo federal dominante plantea de este modo una serie de dificultades en su intento tanto de regular de manera satisfactoria la realidad conflictiva propia de los contextos políticamente complejos, como de entender y explicar, también de manera satisfactoria, los problemas que el federalismo (los contextos federales) enfrenta(n) actualmente. Este problema se evidencia especialmente en dos direcciones: democracias nacionales con conflictos internos entre nacionalismo mayoritario (o de Estado⁹) y nacionalismos minoritarios; procesos de construcción y acomodación de la democracia a nivel supraestatal. Veamos cada uno de los problemas por separado, antes de esbozar algunas de las perspectivas de renovación teóricas de los últimos años.

2. Límites del modelo federal dominante en democracias nacionales con conflictos nacionalistas

Las demandas de mayor autogobierno surgidas, a resultas en buena parte de los procesos de democratización de los viejos Estados nación unitarios, dentro de las propias democracias nacionales (Bélgica, Italia, España, Reino Unido, etc.), han supuesto un desafío para el modelo federal dominante. Con algunos éxitos paradójicos. Por una parte se manifiesta toda la complejidad de la relación democracia-federalismo: a medida que la democracia y el Estado de Derecho se consolidan, las sociedades se hacen permeables a la lógica pluralista del federalismo, con su división territorial (vertical) del poder político y de los centros de creación del derecho. Pero, en sentido contrario, cuanto más terreno gana la lógica federal en el orden jurídico y político de las democracias liberales, más puede comprobarse, en casos señalados, su incompatibilidad con la lógica monista del Estado nación moderno¹⁰. Así se generan situaciones conflictivas que requerirían, como veremos, una flexibilización de la lógica dominante, lo que podría también analizarse como una subordinación del nacionalismo al federalismo.

⁹ Se siguen aquí la tesis de los estudios especializados en el nacionalismo, que reconocen la existencia de un nacionalismo de Estado o mayoritario, frente a los nacionalismos sin Estado o minoritarios. Cfr. A.-G. GAGNON, A. LECOURE, G. NOOTENS (eds), *Les Nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire et pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, 2007; J. ALVAREZ JUNCO, *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*, Madrid, Galaxia Gutemberg, 2016.

¹⁰ J. CAGIAO Y CONDE, *Multiculturalisme et théorie de la fédération. L'apport de la critique multiculturaliste aux études sur le fédéralisme*, in J. Cagliao y Conde, A. Gómez-Muller (eds.), *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, Bruxelles, 2014, p. 39 ss.

En efecto, si, como señala Miquel Caminal¹¹ entre otros, el federalismo ha tenido que adaptarse a la lógica del Estado nación (estatalista y nacionalista) triunfante en nuestra modernidad política, puede pensarse que la solución a los conflictos que el modelo dominante parece incapaz de resolver se podría situar en una vuelta a los valores y principios del federalismo (como idea distinta y separada de la de nación, nacionalismo y Estado). Serían así éstos, como veremos, los que podrían señalar vías de distensión o solución del conflicto. Es importante subrayar la importancia de la autonomía conceptual del federalismo (y de su concretización: la federación) respecto del estatismo¹² y del nacionalismo¹³, ambos detrás del binomio triunfador “Estado nación”. Y es que un federalismo adaptado al Estado nación, vale decir moldeado por él, será siempre incapaz, por razones obvias, de producir instrumentos que puedan poner en peligro las bases sobre las que se asienta precisamente el modelo estatal nacional. Esto, de por sí, no tendría importancia si pudieran encontrarse soluciones (deseables para la opinión dominante)¹⁴ a los problemas que aquí nos interesan sin violentar la lógica del modelo dominante. El problema es que no se puede. Esa es la razón por la que interesa recuperar la autonomía semántica del federalismo, fuera y al margen de las servidumbres estado-nacionales adquiridas en su largo proceso de adaptación al modelo dominante: recuperar para la democracia un concepto que permita encontrar salidas allí donde la situación política parece estancada o avanza con dificultad.

Quizás en este sentido los ejemplos más significativos los encontremos en los movimientos secesionistas que han podido surgir en democracias federales o descentralizadas, como Canadá, Reino Unido o España. En estos casos, se ha podido observar cómo las demandas maximalistas (referéndum de independencia para llevar a cabo la secesión territorial) han podido venir precedidas por demandas de los movimientos secesionistas de reactualización del orden jurídico federal o del autogobierno regional. Demandas que, una vez rechazadas o ignoradas por el Estado, han motivado una escalada en las reivindicaciones y en la tensión entre centro y periferia. Si el caso de Quebec ha podido encontrar una solución, estable desde el segundo referéndum de 1995, lo que también puede hacerse extensible a Escocia tras su *indyref* de 2014 (en espera de ver lo que depara el *Brexit*), no puede dejar de observarse que en ambos casos la vía de solución (a regañadientes en Canadá) no ha pasado por una profundización del sistema en sentido federal, sino por una opción de salida (independencia) que, aunque pueda ser entendida en clave federal¹⁵, no deja

¹¹ M. CAMINAL, *op. cit.*

¹² O. BEAUD, *op. cit.*, pp. 72-73 y p. 75.

¹³ M. CAMINAL, *op. cit.*

¹⁴ Tanto la secesión como la recentralización por la fuerza son soluciones al problema de la convivencia entre diferentes nacionalismos en el seno de un Estado, pero no parecen soluciones deseables o aceptables para una parte considerable de la ciudadanía.

¹⁵ J. CAGIAO Y CONDE, *El federalismo ante la consulta catalana. Una lectura federal del derecho a decidir*, in J. Cagliao y Conde, V. Martín (dir.), *Federalismo*, *op. cit.*, p. 77 ss.

de responder más bien a una lógica nacionalista y estatalista clásica, la que se deriva, a fin de cuentas, del principio de las nacionalidades (una nación, un Estado). Dicho de otro modo: de haberse producido la secesión de Escocia, por ejemplo, ni el Reino Unido ni Escocia (ni antes ni después) habrían probablemente apelado al federalismo o contribuido a desarrollar prácticas federalistas de resolución de los conflictos, enriqueciendo así el acervo federal en defensa de estructuras complejas en las que promover la diversidad en la unidad (o unión).

Pero es sin duda el caso español el que mejor ha ilustrado la gravedad del problema al que nos referimos, con un conflicto político en Cataluña que se ha prolongado durante años¹⁶, todavía sin solución. En efecto, en España ni se ha aceptado explorar la vía de reforma federal (las demandas en ese sentido remontan a la década de los 90 del siglo pasado¹⁷), ni se han admitido los cambios introducidos en mejora del autogobierno catalán por la vía de la reforma estatutaria (con el Estatuto de Autonomía reformado en 2006, luego recortado por el TC en 2010), ni se ha acogido favorablemente la opción referendaria a la que se recurrió en Canadá y en el Reino Unido, con Quebec y Escocia respectivamente. Pero eso no es todo, porque en este ya muy largo proceso de reivindicación de reformas por parte catalana, que luego adoptará a partir de 2012 la forma de un proceso independentista, lo que se puede retener es, sin entrar en un análisis detallado: 1) una judicialización del conflicto que ha redundado en un desprestigio creciente de órganos tan fundamentales en un Estado de Derecho como el Tribunal Constitucional¹⁸; 2) una degradación creciente de la confianza en el Estado de Derecho, en sus órganos y actores, con la multiplicación de acciones e interpretaciones con un marcado perfil partidista y arbitrario de la Constitución y normas inferiores (tanto en la vía unilateral catalana -con sus *leyes de desconexión*- como por

¹⁶ Sobre el origen del actual conflicto territorial entre Cataluña y España a partir de las políticas de los gobiernos Aznar, cfr. X. M. NÚÑEZ SEIXAS, *Le nationalisme de la droite conservatrice espagnole (1975-2011)*, in A. Fernández García, M. Petithomme (dir.), *Les nationalismes dans l'Espagne contemporaine (1975-2011). Compétition politique et identités nationales*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 22 ss.; E. AJA FERNÁNDEZ, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza, 2014, p. 67 ss.

¹⁷ Se trata de un problema que tiene en realidad una historia ya larga en España. Véase: J. CAGIAO Y CONDE, *Tres maneras de entender el federalismo: Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014; D. GUERRA SESMA, *El pensamiento territorial de la Segunda República española. Estudio y antología de textos*, Sevilla, Athenaica, 2016.

¹⁸ Acerca de la delicada posición del TC en España, cfr. E. AJA – J. GARCÍA ROCA – J. A. MONTILLA, *Valoración general del Estado autonómico en 2015*, in *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Barcelona, 2016, p. 3 de la versión on-line (http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2015/v_general2015.pdf); L. BLANCO VALDÉS, *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, pp. 762-763; F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 100, 2014, pp. 147-148. En términos generales, sobre el tema de la posición del juez constitucional en la organización federal. cfr. O. BEAUD, *op. cit.*, p. 141 y p. 145; ID, *De quelques particularités de la justice constitutionnelle dans un système fédéral*, in Grewe, C., Jouanjan, O., Moulin, E., Wachsmann, P., (dir.), *La notion de «justice constitutionnelle»*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 49-72.

parte española, con el uso político que se ha hecho del código penal y la problemática aplicación del artículo 155 CE); 3) una gran polarización del debate democrático, con un maniqueísmo rara vez visto en los medios de comunicación, que ha convertido el debate público en una auténtica guerra de trincheras; 4) un bloqueo hasta ahora nunca visto de la gobernabilidad del Estado (con la negativa de los tradicionales partidos nacionalistas catalanes a entrar en el juego de pactos parlamentarios), que ha llevado a las fuerzas políticas españolas a un Gobierno de minoría para evitar unas terceras elecciones generales; 5) finalmente, y sin ánimo de exhaustividad, para contrastar las pretensiones de los nacionalismos periféricos, el nacionalismo español ha caído en la facilidad de considerarlos enemigos de la democracia, nacionalismos verdaderos sin verdaderas naciones: de esta manera, a proyectos nacionales quizás fundados inclusivamente en la voluntad de los ciudadanos (nacionalismo cívico), se han opuesto argumentos que evocan el viejo nacionalismo orgánico: la nación como comunidad de destino intangible, fija y homogénea (tesis contraria a la concepción constructivista que presenta la nación como proceso abierto y evolutivo); la legalidad democrática como medio de censura de la voluntad de una minoría nacional.

En definitiva, lo que podemos observar es que si en los casos mencionados nos encontramos con sistemas federales (o asimilados a ellos, en opinión doctrinal muy extendida) que siguen el modelo federal dominante, obligado es reconocer que éste no ha sido capaz de gestionar con éxito problemas y conflictos característicos de las democracias complejas. Y hay que subrayar que las actitudes políticas no invitan desde luego al optimismo: si en el Reino Unido parece haberse descartado el federalismo (al que se refieren allí, a menudo, y de manera tan significativa, como la palabra que empieza por F), en España no deja de sorprender que quienes prestan alguna atención al federalismo como solución a los problemas existentes pongan su mirada en Alemania, modelo nacional y estatal por excelencia, en vez de tener curiosidad por lo que se ha hecho, por ejemplo, en Bélgica, en donde el conflicto histórico entre comunidades nacionales parece haberse encauzado tras las diversas reformas federales implementadas en los años 90¹⁹.

3. Límites del modelo federal dominante en procesos democráticos de integración política a nivel supraestatal

En la perspectiva que aquí interesa, se encuentran indicaciones interesantes también en referencia a la evolución de la UE.

¹⁹ B. FOURNIER, M. REUCHAMPS (eds), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*, Bruxelles, De Boeck, 2009; R. DANDOY, G. MATAGNE, C. VAN WYNSBERGHE (eds), *Le fédéralisme belge. Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-la-Neuve, Academia eds, 2013; M. REUCHAMPS, *Passé, présent et futur du fédéralisme belge*, in J. Cagliaio y Conde, A. Gómez-Muller (eds), *op. cit.*, pp. 73-95.

Los procesos de integración federal modernos que conocemos, desde el ensayo que se entiende pionero en los EEUU, se han caracterizado por la progresiva centralización del poder y de los recursos, y la también progresiva tendencia a la homogeneización jurídica y cultural. En un elevado número de casos, entre las experiencias federativas más relevantes y comentadas (EEUU, Suiza, Alemania o Canadá), tenemos inicialmente cuerpos políticos soberanos que poco a poco se van integrando en un Estado que, en la práctica, acabará con la estatalidad (propriadamente hablando) o soberanía que podían tener inicialmente los miembros fundadores, antes de la unión federal o en sus primeros años. El proceso de integración federal operado en la UE parece seguir la misma línea y tener en el horizonte este mismo esquema.

La UE se encuentra, en cambio, ante un desafío mucho mayor que el que tuvieron que enfrentar las federaciones creadas y consolidadas en nuestra modernidad. Por dos razones principalmente. La primera de ellas, muy a tener en cuenta, es que las federaciones creadas y consolidadas en nuestra modernidad política han evolucionado (de la forma “confederal” a la “federal”) en un contexto histórico en el que la democracia y el Estado de Derecho estaban muy lejos de ser lo que son hoy. Piénsese, por ejemplo, en la manera como el Gobierno federal de los EEUU consiguió mantener la unión frente a los Estados secesionistas en 1861²⁰. No parece que el uso de la fuerza y el recurso a la guerra sean hoy un mecanismo legítimo para hacer entrar en razón a un Estado (pensemos en el RU) que viniese a romper unilateralmente (el art. 50 TUE es lo que prevé: una secesión unilateral²¹) y sin negociación con la UE. Tampoco parece posible ya imponer por arriba, desde el nivel federal, una mayor integración sin consultar previamente con los Estados miembros y sus pueblos, lo que conllevaría problemas importantes de legitimación de la Unión (y, desde esta perspectiva, ya sabemos lo que pasó con el proyecto de Constitución europea en los años 2000). La democracia impone así claramente límites y obstáculos que las viejas federaciones no tuvieron en sus procesos de transformación.

La segunda de las razones, conectada obviamente con la primera, es que el proyecto democrático de integración federal europea es posiblemente el más ambicioso jamás visto si se atiende a su heterogeneidad cultural y lingüística²². Si se atiende pues a lo que podríamos llamar, con Carl Schmitt, su “pluralismo existencial”²³. ¿Cómo hacer que tantos y tan diferentes Estados y pueblos acepten una unión política bastante o muy integrada? También sobre este punto, es sabido que las federaciones (y Estados)

²⁰ Sobre el tema cfr. C. MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, 2005, p. 80, que habla de *guerra constituyente*.

²¹ C. PARENT, *Le droit de retrait de l'Union européenne*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. 132, 2016, pp. 935-956.

²² Sobre el tema J. CAGIAO Y CONDE, *L'intégration fédérale dans l'UE et les leçons de l'Histoire: Madison, C. Schmitt et Proudhon*, in *Revue d'études proudhoniennes*, n. 2, 2016, p. 64 ss.

²³ C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, trad. fr. *Théorie de la Constitution*, Paris, 1993, p. 509 ss.

creadas y consolidadas en nuestra modernidad han podido poner en marcha políticas de asimilación cultural, lingüística, nacional, de perfil más o menos autoritario y de dudosa moral democrática; políticas que han llevado a que, efectivamente, como también supo ver el mismo Schmitt (entre tantos otros pensadores: piénsese en J. S. Mill, entre los liberales), ese pluralismo existencial se redujera en la medida de lo posible con el fin de obtener cierta “homogeneidad existencial”. Si la “rebelde” Suiza sigue siendo un caso excepcional en este aspecto (lo que no le ha impedido desarrollar una identidad nacional – existencial- fuerte), bastaría con observar que las federaciones modernas han seguido por lo general la pauta indicada, pero siempre con métodos que no parecen poder ser usados hoy con la misma facilidad. Tenemos el mencionado contexto particular de la UE, que no parece pues especialmente favorable a una integración federal rápida y decidida, pero tenemos también algo que dificulta la progresión en la línea de federalización. Y nos referimos al propio modelo teórico federal dominante y, en el perfil práctico, a los instrumentos con los que se ha venido trabajando este último siglo en los sistemas federales: una nación (en sentido político), una soberanía, federalismo como simple descentralización, subsidiariedad, entre otros. En efecto, si aplicamos el modelo dominante a la UE, habría que considerar que la integración federal debería conllevar la pérdida de la soberanía para los Estados miembros, que pasaría a la federación; la pérdida por consiguiente de su propia estatalidad (plena), que también pasaría a la federación, entendida entonces como Estado federal; la imposibilidad, por consiguiente, de salir de la federación (secesión); y así un largo etcétera. Es lo que, según el modelo dominante, se produce en el paso de la confederación (unión federal no o poco integrada) a la federación o Estado federal (unión federal integrada)²⁴.

Pues bien, no es difícil entender que esa manera de ver el federalismo a nivel supraestatal, en el contexto del siglo XXI que nos interesa, es contraproducente en la medida en que se les está diciendo a las claras (más bien no, pero no creemos que ya nadie se lleve a engaño) a los Estados miembros lo maravilloso que va a ser estar en una UE integrada políticamente en la que ellos dejarán de ser Estados, propiamente hablando, para ser unidades federadas subordinadas (pues ésa es una de las notas características del federalismo moderno: la subordinación del nivel federado al federal) a un poder político superior, el federal. Se mire como se mire, no parece que con tales instrumentos se les pueda pedir a los Estados que avancen con serenidad y confianza por el camino de la federalización. La activación del artículo 50 de los Tratados por parte del RU, el *Brexit*, responde ciertamente, más allá de los análisis un tanto simplistas e interesados en torno al populismo que lo motivaría, a esta lógica en el fondo muy clásica en los procesos de integración federal: los Estados federados suelen resistirse a convertirse en agencias descentralizadas

²⁴ No sorprende, por lo tanto, que en la construcción de Olivier Beaud, a la que nos hemos referido antes, se supere la rígida distinción entre lógica federal y confederal: O. BEAUD, *op. cit.*, p. 72 ss. (spec. p. 78 y p. 92).

de un poder federal omni-competente. En el pasado, ni el contexto ni los medios de que gozaban las unidades federadas les fueron favorables. Hoy seguramente lo sean más.

Tendríamos aquí, por lo tanto, una curiosa paradoja: el federalismo practicado en nuestra modernidad política estaría bloqueando una mayor federalización de la UE. En efecto, insistamos en este único punto (central en este tipo de procesos): pensemos que la pérdida de soberanía estatal que lleva asociada la consolidación del modelo federal dominante (Estado federal soberano, con Estados federados no soberanos; al revés del modelo confederal, en el que se consideran soberanos los Estados, no así la confederación) es una consecuencia bien conocida de la evolución federal, lo que puede llevar a los Estados miembros a frenar avances significativos en esa dirección.

Convendría pues dejar de lado el modelo federal dominante y tratar de pensar la federalización a nivel supraestatal fuera del marco por él impuesto.

4. Perspectivas de renovación teórico-prácticas

Las perspectivas de renovación teórica que pueden proponerse frente a estas dificultades beben principalmente de dos fuentes: 1) la literatura federal especializada en los conflictos nacionales, cuya animación y producción se debe a politólogos y filósofos²⁵ (y aquí, quizás, se plantean también cuestiones metodológicas para la ciencia jurídica); 2) recientes estudios de derecho público centrados en la teoría de la federación y del federalismo²⁶.

Ambas perspectivas convergen en una misma dirección, tanto en su dimensión crítica respecto del modelo federal dominante (en su incapacidad de entender y aportar soluciones a los problemas que, como se ha dicho, se plantean en contextos democráticos estatales y supraestatales), como en su dimensión prescriptiva, en la que se insiste especialmente en la flexibilidad normativa y en la repolitización de la relación federal como algo necesario. Entre las conclusiones, válidas tanto para el ámbito estatal como para el supraestatal, pueden apuntarse muy brevemente las siguientes:

²⁵ Por ejemplo: D. KARMIS - W. NORMAN, *Theories of Federalism. A Reader*, Palgrave Macmillan, 2005; M. CAMINAL, *El federalismo*, op. cit.; W. NORMAN, *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, 2006; R. MÁIZ, *La Frontera Interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*, Murcia, 2008; W. KYMLICKA - W. NORMAN (dir.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, 2000; A.-G. GAGNON, *Au-delà de la nation unificatrice: Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Barcelona, 2007; ID., *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Presses de l'Université Laval, 2011; F. REQUEJO, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol*, Bruxelles, 2009; M. SEYMOUR - G. LAFOREST, *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable?*, Bruxelles, 2011.

²⁶ O. BEAUD, op. cit.; E. ZOLLER, *Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la fédération d'Etats*, in *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, t. 294, 2002, p. 41 ss.; C. PARENT, *Le concept d'Etat fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*, Bruxelles, Peter Lang, 2011; J. CAGIAO Y CONDE, *Tres maneras de entender el federalismo*, op. cit.; G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

A) La teoría del federalismo recupera su base territorial histórica: los Pueblos/Naciones o Estados parte en toda unión federal bien entendida. La evolución del federalismo en el siglo pasado llevó en la práctica a confundirlo con la descentralización, lo que, por su parte (añadamos a esto el potente discurso mistificador nacionalista y veremos la fuerza de esta teoría), justificó que en la comprensión contemporánea del federalismo se sustituyera a los sujetos colectivos del pacto federal por un sujeto individual (el ciudadano), algo que, en puridad, equivale a explicar el federalismo desde la teoría de aquello que inicialmente renunció a ser: un Estado. Si el Estado tiene su teoría, como lo explica de manera tan documentada como convincente Olivier Beaud²⁷, la Federación (organización jurídico-territorial del poder político diferente) ha de tener la suya.

B) Lejos de suprimir por completo la soberanía, como la relativización contemporánea del concepto parece dar a entender, el hecho de ver la relación federal como una relación política entre sujetos colectivos, y no ya una relación de tipo administrativo (ciudadano-Estado), reactiva y resignifica la cuestión de la soberanía haciendo que ésta no sea la que encontramos en la teoría del Estado (una e indivisible), sino una soberanía entendida en clave federal: plural y divisible. La relación política entre Estados y pueblos (naciones) queda sellada en un *pacto* (constituyente) en el que los actores crean las reglas federales comunes. Este pacto tendría una doble naturaleza: 1) es una Constitución, y como tal regula relaciones jurídicamente ordenadas, de tal suerte que en derecho federal la única soberanía sería jurídica (constitucional) y se expresaría de manera más oportuna hablando de “competencia”; 2) es un Tratado, lo que garantiza el respeto de la voluntad soberana (soberanía política) de las partes que deciden libremente organizarse federalmente. Como lo entendió C. Schmitt, la unión federal no puede nunca suprimir definitivamente la soberanía de sus unidades constituyentes sin destruir de alguna manera la lógica intrínseca del federalismo²⁸.

C) Las reglas y principios constitucionales han de reflejar ese pluralismo político que da sentido y motiva la unión federal, tanto en su acción común (participación de las partes al gobierno compartido) como en su dimensión particularista (libertad de las unidades federales en su campo de acción). Desde esta perspectiva, se aprecia la necesidad de adaptar reglas y principios de organización demasiado marcados por su inspiración nacionalizadora al contexto de pluralismo político nacional del federalismo en los contextos que aquí interesan. La justicia constitucional, como tempranamente lo entendió Hans Kelsen, sería uno de los ejemplos más claros y relevantes²⁹.

²⁷ Cfr. O. BEAUD, *op. cit.*, spec. pp. 72-73, p. 145.

²⁸ C. SCHMITT, *op. cit.*, spec. p. 368.

²⁹ H. KELSEN, *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, in *Revue de droit public et de science politique*, XXXV, 1928, trad. italiana *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (La giustizia costituzionale)*, in Id., *La*



D) El federalismo se define así más como un proceso³⁰ que como una estructura normativa rígida. Su funcionamiento y evolución quedaría en manos de los actores políticos que tienen la responsabilidad del gobierno propio y del gobierno compartido. De este modo, puede entenderse que, desde una lógica centrada en la responsabilidad democrática de los poderes públicos, pueda ser irrelevante un problema como el de la secesión (cuando la federación funciona bien y a gusto de todos), y en cambio resulte relevante y necesario atenderlo cuando la federación funciona mal y priva de espacio a alguna de sus partes constituyentes. Si en el pacto federal se expresa el libre consentimiento de las partes que la componen (sin perder su subjetividad política)³¹, en el caso de una clara voluntad de salida no hay exclusivamente un interés de quien pide el desenlace, sino también de la Federación misma, cuyo interés es preservar su propia naturaleza; no está en juego solo la revocabilidad del consentimiento prestado sino también la persistencia de la Federación en cuanto fundada en el concepto de *confianza federativa*: «una verdadera Federación no puede edificarse sobre un sentimiento de desconfianza»³². Todo lo cual obliga a repensar, dejando de lado los clásicos prejuicios estado-nacionales, la relación federalismo-secesión.

5. Conclusión

La vuelta, en pleno siglo XXI, a lo que parece retomar buena parte del viejo federalismo dual del siglo XIX, valorando los recursos y potencialidades del federalismo *plurinacional* o *pluralista* o *pactista* (*compact federalism*), parece tanto más practicable (además de oportuna, por lo comentado antes) cuanto que el contexto actual (consolidación de democracia, Estado de Derecho, protección de las minorías, desarrollo de estructuras y organizaciones supra-estatales) es mucho más favorable comparado con el momento histórico en que aquellos mismos recursos y potencialidades surgieron y evolucionaron rápidamente hacia el modelo de Estado nación federal (guerra como instrumento de resolución de conflictos territoriales/nacionales, democracias nacientes, constitucionalismo primitivo). Es cierto que el modelo dominante (Estado nación, federación nación en su declinación federal) es producto de una época, de un contexto histórico, y en ese sentido puede perfectamente ser superado en algún momento, yendo hacia lo que desde ciertas posiciones se ve como una era post-nacional. Cabe con todo preguntarse si, habida cuenta del grado de democratización (formal) que han alcanzado los Estados nación, con la consolidación del Estado de Derecho, de un sistema de derecho garantista, de un Estado atento al bienestar social, etc.

Giustizia costituzionale, Milano, 1981, p. 203 ss.: el juez constitucional tiene que ofrecer «sufficienti garanzie di oggettività», intentando no parecer «organo esclusivo della federazione o degli stati membri» (p. 205).

³⁰ C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968; M. BURGESS, *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford University Press, 2012.

³¹ O. BEAUD, *op. cit.*, p. 159.

³² O. BEAUD, *op. cit.*, p. 118.



(elementos, todos, ausentes en la fase de construcción estatal y nacional en el siglo XIX y principios del XX, en la que el federalismo se adapta al contexto que fue el suyo), puede entenderse esa superación de la forma nacional como una exigencia o necesidad democrática (como pudo serlo el paso del Antiguo Régimen a la modernidad política). Puede también preguntarse en qué medida es defendible una idea tan rígida del federalismo, cuando dicha idea no parece verse corroborada ni por la propia historia y evolución teórico-práctica del concepto (muy plástico y adaptable, como se ha visto) ni, en buena parte, por los propios principios del federalismo, si se hace el esfuerzo de buscar su autonomía conceptual. Pero son ya, ambas, cuestiones que sobrepasan los márgenes muy estrechos de un trabajo como éste.