

POSIBILIDADES Y LIMITES DEL FEDERALISMO *

Por el doctor HERBERT SCHAMBECK

La existencia de múltiples Estados es una característica de la comunidad internacional (1). Entre las notas de esta multiplicidad se cuentan los sistemas de organización política, que pueden ser autoritarios o democráticos; las formas de Estado (2), como monarquía y república, y los distintos tipos de organización estatal, en los que aparecen contrapuestos el unitarismo y el federalismo.

* Conferencia pronunciada el 29 de abril de 1981 en la Universidad Complutense de Madrid, dedicada al profesor doctor Juan Manuel Castro-Rial, Embajador español en Austria de 1976 a 1981. Traducción de Joaquín Abellán.

(1) Vid. ALFRED VERDROSS: *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf der Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Tübingen, 1923, así como del mismo autor «Völkerrechts gemeinschaft und Bundesstaat. Ein Beitrag zur Gliederung des einheitlichen Rechtssystems», en *Revue Internationale de la Theorie du Droit*, 2 (1927/28), pp. 15 y ss.

(2) Vid. MAX IMBODEN: *Die Staatsformen*, Basel und Stuttgart, 1959, así como ERICH KUECHENHOFF, *Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre*, Berlín, 1967.

El federalismo (3) es un principio de organización política que se dirige, por el Derecho internacional en una confederación y por el Derecho constitucional en el Estado federal, a la unión de una comunidad jurídica y políticamente autorresponsable. En ambos casos de aplicación del federalismo son posibles las más diversas formas; la forma de la confederación comprende la independencia de los Estados entre sí coordinados, mientras que en la forma del Estado federal puede aparecer un Estado independiente que conceda en algunos casos, como, por ejemplo, la URSS, a algunos Estados miembros una soberanía parcial. Con mayor frecuencia ha sucedido que de una forma de federalismo según el Derecho internacional, es decir, una confederación, ha surgido un Estado federal sometido al Derecho constitucional; éste fue el caso del Imperio alemán, surgido en 1871 de la Confederación Germánica como un Estado federal con la forma de monarquía.

Cada clase de federalismo tiene sus propios presupuestos, sus caracteres y su historia; aquí, empero, se va a tratar del federalismo regido por el Derecho constitucional, es decir, del Estado federal: de sus posibilidades y de sus límites.

I

Según su *significado literal*, el concepto *federalismo* remite a la palabra latina *foedus*, cuyo genitivo es *foederis*. *Foederati* se llamaban en el Imperio romano a las tribus reconocidas como capaces para una alianza (4). También en la Edad Media eran usados los conceptos *foedus* y *confoederatio* en el sentido de vínculo y alianza en los pactos (5).

El concepto *foedus* se difunde especialmente a través de la llamada teología federalista de los siglos xvi y xvii, que influyó

(3) Al respecto, es fundamental MARTIN USTERI: *Theorie des Bundesstaates*, Zürich, 1954; véase también en esta obra el apéndice, en el cual se da una panorámica de la bibliografía en lengua alemana sobre el tema que nos ocupa.

(4) Vid. THEODOR MOMMSEN: *Römisches Staatsrecht*, 1, Band, Neudruck, 1952.

(5) Vid. HEINRICH MITTEIS: *Der Staat des hohen Mittelalters*, 5, Auflage, Weimar, 1855.

en el pensamiento jurídico y político de la época, como se puede reconocer en la obra de J. Althusius: *Politica methodice digesta* (1603), así como en la de Hugo Grocio: *De iure belli ac pacis* (1625). Como «confederación» se calificaba en 1634 la primera unión de los Estados de Nueva Inglaterra. Samuel Pufendorf decía en 1667, en su trabajo *De statu imperii germanici*: «Sin un sistema federativo el Imperio se acaba.» En 1748 Montesquieu escribía sobre una república federativa en el libro IX de su *Esprit des Lois*.

El federalismo logró abrirse camino de manera general, como es conocido, con los *Federalist Paper*, la obra colectiva de A. Hamilton, James Madison y John Jay, publicada en 1788; en esta obra se buscó la solución a las dificultades del comienzo, al parecer no fáciles de superar, en la construcción de las colonias norteamericanas y se explicaban los principios fundamentales de la Constitución de la Unión de 1787. Al entendimiento de esta creación estatal contribuyó sin duda, en el primer tercio del siglo XIX, la obra de A. Tocqueville, que hizo época, *De la democracia en América* (1835 y 1840).

Por todo esto no es extraño que la ciencia del Derecho político asumiera el federalismo; hay que citar las teorías de Georg Waitz (6), Constantin Frantz (7), Pierre-Joseph Proudhon (8), Georg Meyer (9), Paul Laband (10), Georg Jellinek (11), Fritz Feliner (12) y Hans Kelsen (13); de la ciencia del Derecho político

(6) GEORG WAITZ: «Das Wesen des Bundesstaates. Reden und Betrachtungen von I. von Radowitz (Gesammelte Schriften, Bd. 2), Berlin, 1852», en *Allgemeine Monatschrift für Wissenschaft und Literatur*, Kiel, Jahrgang 1853, pp. 494 y ss.

(7) CONSTANTIN FRANTZ: *Der Föderalismus*, 1897; *Aufruf zur Begründung einer föderativen Partei*, München, 1876, y *Wahlaufruf an die Föderalisten*, Leipzig, 1877.

(8) JOSEPH-PIERRE PROUDHON: *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le pasté de la Revolution*, Paris, 1863.

(9) GEORG MEYER: *Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung*, Leipzig, 1872.

(10) PAUL LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 4. Aufl., Band I, Tübingen und Leipzig, 1901, pp. 51 y ss.

(11) GEORG JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, 6. Neudruck, Darmstadt, 1959, pp. 769 y ss.

(12) FRITZ FLEINER: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, y *Zentralismus und Föderalismus*, Zürich, 1918.

(13) HANS KELSEN: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925. Del mismo autor, «Die Bundesexekution, ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates», en *Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag*, Tübingen, 1927, pp. 127 y ss.

de habla alemana de los últimos decenios hay que nombrar a Adolf Merkl (14), Max Imboden (15) y Ulrich Scheuner (16).

Ulrich Scheuner, el *senior* de la ciencia del Derecho político en el área de habla alemana, fallecido hace unas semanas, escribió acertadamente en 1962, al comienzo de su tratado sobre *Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart*: «El Estado federal es, gracias a su complicada construcción y a su estrecha vinculación con las cambiantes situaciones históricas, una formación estatal cuya esencia y peculiaridad debe siempre captarse, realmente, en el caso concreto. Su imagen debe ser construida más bien desde una consideración histórico-pragmática antes que desde una teoría abstracta. La estructura móvil y delicada del Estado federal quiere ser comprendida y vivida, no tanto ser construida teóricamente. Por ello, en el Derecho constitucional del Estado federal cobra una significación especial la praxis estatal que se sirve del tupido tejido de este tipo de Estado» (17).

Si comparamos los Estados federales concretos, se puede ver que han surgido bajo distintas condiciones geográficas e históricas y sobre distintos presupuestos jurídicos, culturales, sociales y económicos, así como en relación a distintas posibilidades políticas tanto interiores como exteriores.

Austria, por ejemplo, se convirtió en 1918-20, tras la caída de la monarquía dual, en Estado federal desde un Estado unitario descentralizado, mientras que el Estado federal suizo es el resultado de un acuerdo profundo de Estados soberanos individuales unidos en una confederación, que se encontraron ante la alternativa de encontrar una unidad mayor o, de lo contrario,

(14) ADOLF MERKL: «Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung», en *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1921, pp. 336 y ss. Del mismo autor, «Der Föderalismus im österreichischen Verfassungsleben», en *Monatsschrift für Kultur und Politik*, 1936, pp. 398 y ss.

(15) MAX IMBODEN: *Bundesrecht bricht kantonales Recht*, Zürich, 1940. Del mismo autor, «Die staatsrechtliche Problematik des schweizerischen Föderalismus», en *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 1955, NF 74, pp. 209 y ss.

(16) ULRICH SCHEUNER: «Kooperation und Konflikt. Das Verhältnis von Bund und Ländern im Wandel», en *Die öffentliche Verwaltung*, 1972, pp. 585 y ss. Del mismo autor, «Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat», en *Die öffentliche Verwaltung*, 1962, pp. 641 y ss.

(17) ULRICH SCHEUNER: «Struktur und Aufgabe des Bundesstaates...», p. 641; reimpresión en ULRICH SCHEUNER, *Staatstheorie und Staatsrecht, Gesammelte Schriften*, Berlin, 1978, p. 415.

ser aniquilados, como una confederación desgarrada, por las potencias europeas (18).

El federalismo se muestra en la mayoría de los casos concretos de Estados federales, tanto en su origen como en su contenido, como el resultado de un compromiso mediante el que se evitó o se reguló un conflicto. Estos conflictos pueden ser ahora de naturaleza varia: de la política de partidos, social-económica, religiosa, ideológica, étnica, regional o internacional.

II

El carácter federal de un ordenamiento estatal puede expresarse programáticamente en un concepto y luego desarrollar su contenido con mayor o menor claridad, como es el caso de la Ley Constitucional Federal austriaca (1920) (19), o el sistema federal puede desarrollarse en la Constitución de un Estado, sin emplear el concepto de federalismo, como ocurrió en la Constitución de Weimar de 1919, que, a diferencia de la ley austriaca, no recogía en su texto el término Estado federal.

Si quisiéramos destacar *las notas más importantes de la estatalidad federal* hay que citar, sobre todo, tres:

Primera: La distribución entre la federación (*Bund*) y los *Länder* de competencias en el ejercicio de las tres funciones estatales, es decir, legislación, jurisdicción y administración.

Segunda: Una forma de colaboración de los *Länder* en la legislación federal.

Tercera: El reparto de los ingresos del Estado entre la federación y los *Länder*, lo que se denomina compensación financiera.

Si contemplamos *las funciones actuales del Estado*, debe decirse que éstas conllevan problemas especiales para ser asumidas por un Estado federal.

(18) Vid. KARL WEBER: *Kriterien des Bundesstaates, eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Oesterreichs*, Viena, 1980.

(19) Vid. HERBERT SCHAMBECK (editor): *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin, 1980.

El Estado de hoy se ha transformado de un Estado de mantenimiento del orden en otro de actuación social, lo que ha traído un fuerte incremento de sus funciones.

Atendiendo a la *distribución de competencias*, el Estado federal se caracteriza, y no sin razón, como expresión del principio de subsidiariedad. El federalismo permite realmente distribuir las funciones entre la federación y los *Länder*. Pero esta distribución no resulta fácil hoy porque, de una parte, los *Länder* quieren asumir determinadas competencias por su realización más inmediata y, de otra, porque estas funciones, por su significación para todo el Estado, por los costes que conllevan y por su finalidad objetiva, exigen una competencia federal. Esto es especialmente válido para la protección del medio ambiente, así como para las leyes sociales y económicas.

Un equilibrio de intereses entre la federación y los *Länder* se encuentra en la forma del *federalismo cooperador* (*kooperativ*). En Austria se introdujo a través de la ley complementaria de la Constitución, de 1974 (20), la posibilidad de los llamados contratos de estados miembros (21). Según el artículo 15, *a*), tanto la federación y los *Länder* como los *Länder* entre sí pueden concertar acuerdos sobre los asuntos de sus respectivas esferas de acción. Esta forma de cooperación entre la federación y los *Länder* es especialmente importante en el Estado federal de hoy, puesto que en la actualidad una cantidad de competencias sobre materias complejas incumben, en la legislación o ejecución, en parte al Estado y en parte a los *Länder*, es decir, a los Estados miembros. Como tareas que hoy son significativas para una consideración cooperadora-federalista hay que citar: la protección de las aguas, las autopistas, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio, la planificación del tráfico y la defensa total del país.

Esta posibilidad de cooperación federación-*Länder* permite, de una parte, que el Estado en su conjunto y el Estado miembro permanezcan portadores de sus competencias y, de otra, en cambio, permite que puedan cooperar según sus respectivas exigencias de modo que se genere el necesario efecto para el

(20) Bundesgesetzblatt núm. 444/1974.

(21) Vid. HEINZ PETER RILL: *Gliedstaatsverträge*, Viena, 1972.

conjunto del Estado. Los límites de este federalismo cooperador no vienen marcados por las competencias originarias, sino por el espíritu cooperador de carácter estatal en su conjunto. Para la intensidad y duración de la cooperación será entonces de importancia la peculiaridad de cada materia.

La distribución de competencias entre federación y *Länder* no debe verse sólo estáticamente, esto es, petrificada en la forma que le diera la Constitución, sino debe verse adaptada dinámicamente a las respectivas exigencias de tiempo y lugar y, cuando sea preciso, debe seguir siendo desarrollada.

La realidad de esta distribución de competencias tiene, junto a su significación federal, otra significación para el programa del Estado. De la enumeración de las situaciones existenciales objetivas dentro del cuadro de competencias puede establecerse con claridad el reconocimiento de determinadas funciones a realizar por el Estado, sea a través de la federación o a través de los *Länder* (22).

Esta enumeración significa una autorización en blanco por parte de la Constitución a los legisladores de la federación y de los *Länder* para hacer uso de estas posibilidades legislativas; si realmente lo hacen o no es una decisión política. Solamente allí donde los fines del Estado están señalados, como, por ejemplo, en la Ley Fundamental de Bonn (23), en la cual se prescribe el Estado social de Derecho o el Estado federal social, existe una obligación político-constitucional de dirigir las actuaciones hacia el fin primario del Estado, esto es, hacia el fin del derecho y del poder. Pero no todos los Estados federales vinculan las reglas de competencias a una indicación de los fines del Estado (24).

Junto a la regulación de las competencias, otra nota del Estado federal es la colaboración de los *Länder* en la legislación federal, que se realiza preponderantemente bajo la forma de una segunda Cámara, la llamada Cámara de los «*Länder*» (25), que bajo denominaciones diversas pertenece a los respectivos Parla-

(22) Vid. HERBERT SCHAMBECK: «Die Staatszwecke der Republik Oesterreich», en *Die Republik Oesterreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung*, editado por Hans R. Klecatsky, Viena, 1968, pp. 243 y ss. Vid., además, KARL WEBER, *op. cit.*, pp. 104 y ss.

(23) Artículo 20-1 y artículo 28-1 de la Ley Fundamental de Bonn.

(24) Vid., fundamentalmente, KLAUS STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, München, 1977, pp. 484 y ss.

(25) Vid. KARL WEBER: *Op. cit.*, pp. 124 y ss.

mentos. Una Cámara de estos caracteres está formada consecuentemente de forma federal, aun cuando está compuesta según el principio aritmético, es decir, el mismo número de representantes por cada Estado federado; por el contrario, se recoge más el elemento democrático cuando el número de habitantes o de personas con derecho a voto es determinante para el número de los representantes de los *Länder* particulares.

Una Cámara de *Länder* puede impedir el nacimiento de una ley con un veto absoluto, como sucede en la República Federal de Alemania (26), o puede dificultarlo, como en Austria, retrasándolo mediante un veto relativo (27).

Los representantes de los *Länder* particulares pueden ser elegidos por el pueblo o por el Parlamento del *Land*; en cualquier caso, esta elección ofrece la oportunidad de que exista, junto a la representación popular de la llamada primera Cámara, otra composición distinta en la Cámara de los *Länder* como segunda Cámara. De esta manera, durante un período de sesiones de la representación popular, puede surgir en la Cámara de los *Länder* una mayoría política distinta, al poder alterarse su composición en el caso de elección por los Parlamentos de los *Länder*.

De este modo, el federalismo, mediante una Cámara de los *Länder*, puede contribuir a unificar el panorama político, y esto incluso cuando en ambas Cámaras están representados los mismos partidos políticos, pero las elecciones han sido en distintas épocas y con distintos criterios para cada una de las corporaciones parlamentarias: representación popular y representación de los *Länder*.

La relación entre *Bund* y *Länder* se pone de manifiesto con la máxima claridad en la *compensación financiera* (28), pues la federación sólo puede disponer de los ingresos por impuestos que se han generado en sus *Länder*, y, viceversa, los *Länder* necesitan de la federación para poder realizar financieramente sus funciones. De aquí derivan posiciones contrapuestas en la realidad política: cuánto puede ir desde un *Land* al *Bund* y cuánto

(26) Vid. KLAUS STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, München, 1980, pp. 111 y ss.

(27) Al respecto, vid. HERBERT SCHAMBECK: «Der Bundesrat der Republik Oesterreich», en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Tübingen, 1977, pp. 215 y ss.

(28) Vid. KARL WEBER: *Op. cit.*, pp. 168 y ss.

puede regresar de nuevo en el marco de la compensación financiera, que, no hay que olvidarlo, tiene que apoyar también a los Estados más pobres. En los últimos años ha quedado cada vez más patente que los *Länder* utilizan una gran parte de sus medios—que debían ser aprovechados para la realización de las funciones a ellos atribuidas—para cubrir financieramente actividades que, según la distribución de competencias, incumben a la federación.

Si contemplamos en Austria la posición de los *Länder* en el sistema tributario, es ésta especialmente débil. Hay que destacar ante todo que para clasificar los impuestos en los tipos impositivos concretos y decidir quién tiene el tope de ingresos en qué impuestos sólo es competente el legislador federal. Los *Länder* no tienen ninguna soberanía fiscal, son simplemente organización de distribución y corren con los costes de la federación. Merece la pena citar que el 96 por 100 de los ingresos de los *Länder* provenientes de impuestos proceden de la participación en la recaudación y sólo el 4 por 100 de los impuestos propios; todas las leyes de compensación financiera desde 1948 cuentan con una enumeración taxativa de los tributos federales exclusivos, mientras que el catálogo de los tributos de los *Länder* sólo tenía valor indicativo. La federación ha asumido prácticamente todos los hechos imposables, de modo que apenas les queda espacio a los *Länder* para la creación de tributos. Y si la federación cambia posteriormente una determinada relación en la participación mediante una ley de compensación, acordando nuevos y exclusivos tributos federales, provoca la crítica de los *Länder* y de los municipios. Con esto la federación gana, con ayuda de su fuerza financiera, un influjo creciente sobre la ejecución de las funciones de los *Länder* y municipios. Pero, al revés, el *Bund* exige de los *Länder* las respectivas participaciones en la prefianciación.

Cuando se mencionan la distribución de competencias, la Cámara de los *Länder* en el Parlamento y la compensación financiera como las notas más importantes del Estado federal, no se debe suponer que *el resto del Derecho constitucional* (29) de

(29) Para el caso de Austria, véase más detalladamente HERBERT SCHAMBECK: «Der Föderalismus der Republik Oesterrich», en *30 Jahre Grundgesetz*, editado por Detlef Merten y Rudolf Morsey, Berlín, 1979, pp. 71 y ss.

un Estado federal es indiferente al federalismo. A título de ejemplo habría que referirse a la significación común para la federación y los *Länder* de las instituciones de control jurídico y financiero, como el Tribunal Constitucional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo, así como el Tribunal de Cuentas, el derecho recíproco a informar sobre las leyes, la colaboración de los *Länder* en la administración federal y el derecho de un jefe de Estado a intervenir en el acontecer del *Land*, como también en la disolución del Parlamento de un *Land*.

Sin que esté preceptuado en el Derecho constitucional, se han formado a veces voluntariamente nuevas instituciones del federalismo en las llamadas *formas de coordinación horizontal*. Mencionemos, en Austria, de una manera especial la Oficina de Relaciones de los *Länder* austriacos y las reuniones periódicas de los máximos representantes del legislativo, del gobierno y de la administración de los *Länder* austriacos. También tienen lugar discusiones periódicas de expertos de los *Länder* sobre distintos asuntos especializados sin existir un mandato constitucional.

III

Al destacar la significación de estas formas constitucionales y espontáneas del federalismo se ponen de relieve sus funciones especiales.

1. El federalismo se muestra como *una* forma eficaz de la *división de poderes* (30). En el conjunto del Estado actúan federación y *Länder* paralelamente, completándose, pero también controlándose mutuamente. Esta función de control de la federación respecto a los *Länder* y de los *Länder* respecto a la federación es precisamente una sustitución de la clásica división de poderes, que se manifiesta en aquellos Estados en que los derechos de control parlamentario son derechos de la mayoría y, por tanto, ineficaces, ya que la mayoría parlamentaria forma el gobierno y no puede controlar imparcialmente.

(30) Véase más detalladamente HERBERT SCHAMBECK: «Föderalismus und Gewaltenteilung», en *Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag*, Tübingen, 1974, pp. 643 y ss.

La función de control se muestra de modo especial cuando las fuerzas políticas que tienen la mayoría a nivel de *Länder* son distintas a las que la tienen a nivel federal. De este modo,

2. El federalismo puede contribuir a la *vivificación de la democracia*, puesto que con la construcción federal del Estado se problematizan los sectores más cercanos de la vida pública, con lo que la formación de la opinión y de la voluntad políticas se sitúa sobre una base más amplia, de modo que

3. El *principio de subsidiariedad* (31) puede realizarse muy bien y de manera más clara en el campo de la distribución de competencias.

4. Y se puede iniciar al menos, junto a los posicionamientos ideológicos, de cosmovisión y partidistas, a través de la obligación de estar colindantes territorialmente, *el comienzo de una posible neutralización y objetivación de la discusión política*.

Esta neutralidad y objetivación está dada a través de la colaboración libre de los representantes de los *Länder* que pertenecen frecuentemente a posiciones políticas distintas; en Austria incluso aparecen periódicamente reivindicaciones de los *Länder* aprobadas por unanimidad (32). El federalismo prueba así su *función de integración* en el Estado; además de esta función de integración

5. Puede establecerse una *función de organización* en y para la sociedad, que repercute en el Estado de la misma manera que en un Estado federal los partidos políticos y los grupos de interés —distintos más o menos según sus fundamentos ideológicos— estarán organizados atendiendo a puntos de vista federales (33).

Así, las llamadas notas del Estado federal se manifiestan en la mayoría de los casos, como, por ejemplo, en el federalismo

(31) Vid. HERBERT SCHAMBECK: «Oesterreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip», en *Festschrift für Ernst Kolb*, Innsbruck, 1971, pp. 309 y ss.

(32) Véanse los informes sobre la situación del federalismo en Austria, editados por el Institut für Föderalismusforschung desde 1975, así como PETER PERNTHALER: *Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer*, Viena, 1980, especialmente las pp. 51 y ss. y 83 y ss.

(33) Vid. KURT WEDL: *Der Gedanke des Föderalismus in Programmen politischer Parteien Deutschlands und Oesterreichs*, München y Viena, 1969; GERTRUDE UND MANFRIED WELAN: «Pluralismus und Föderalismus», en *Föderalismus in Oesterreich*, Viena-Frankfurt-Zürich, 1970, pp. 205 y ss., especialmente las pp. 235 y ss.; MANFRIED WELAN: *Parteien und Verbände in Oesterreich*, Viena, 1970; HERBERT SCHAMBECK: «Der Föderalismus der Republik Oesterreich...», pp. 73 y ss.

austriaco en *territorios configurados históricamente*. Se trata de unidades históricas que no se han formado según puntos de vista étnicos.

Como ejemplos de un *federalismo no étnico* (34) hay que citar a Suiza, Alemania, los Estados Unidos, Canadá, Australia, Brasil y Sudáfrica. Pueden ser étnicamente homogéneos, como la República Federal de Alemania y Austria, o estar «expuestos» a la homogeneización, como los Estados Unidos, Australia y Brasil. Junto a éstos existen países federales poliétnicos, como Suiza.

La nota especial del federalismo no étnico consiste en formar unidades federadas de dos o más lenguas.

Los casos de *federalismo étnico* están más en minoría; en estos casos, pueblos —y precisamente una parte entera de un pueblo o grupos más pequeños o más grandes— forman países que hacen un Estado federal, como la URSS, India y Checoslovaquia.

Este federalismo étnico puede estar a su vez condicionado personal o territorialmente. Cuando se trata de un federalismo territorialmente condicionado se abren a cada pueblo las competencias para asuntos culturales y para el orden público; en cambio, en el federalismo personalmente condicionado cada grupo dirige por sí mismo los asuntos culturales, lo que también se denomina autonomía cultural, pero las funciones del orden público las ejecuta en común con otros grupos étnicos.

IV

Al hablar de estas formas de federalismo puede entenderse éste, dentro de la multiplicidad de posibilidades que se ofrecen territorial y personalmente, como consumación de la construcción de un Estado, como *el principio de la organización estatal del pluralismo*. Este pluralismo requiere, sin embargo, para la fundamentación de un estado federal, un *equilibrio* de las fuerzas detentadas por el poder del Estado y una determinada coor-

(34) Vid. GUY HERAUD: «Ethnischer Föderalismus. Zur Vermeidung ethnischer Konflikte», en FRIED ESTERBAUER, GUY HERAUD y PETER PERNTHALER: *Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung*, Viena, 1977, pp. 73 y ss.

dinación. Y en la antigüedad griega leemos acerca de la medida y de las exigencias de *la justa medida* (35).

Cuando Solón (36), en torno a 594 a. de C., fue elegido arconte con un poder ilimitado y fue encargado de elaborar una nueva Constitución para restaurar la paz interior, él trató de renovar este orden de su patria con *dike y bia*.

Estos *puntos de partida de la teoría de las virtudes políticas* en la antigüedad tienen también significación para nuestro tiempo, sobre todo cuando ya en el siglo VII a. de C. leemos en Hesíodo la referencia al orden bueno (*eunomia*) y percibimos la advertencia contra la *hybris*, la falta de medida (37).

Esta exhortación de la Antigüedad es válida para nuestros días. Quien hable de federalismo debería ser consciente de sus posibilidades y también de sus *límites*. En este punto hay que prevenir del peligro de confundir el federalismo con el particularismo y el separatismo. El eminente constitucionalista suizo profesor Max Imboden ya ha señalado: «La distribución de funciones no constituye, sin embargo, toda la esencia ni toda la significación del Estado federal. Es solamente el medio constructivo-formal del que se sirve esta forma de Estado para realizar su propia idea fundamental. No es la distribución de funciones como tal lo que caracteriza a la organización federal; lo decisivo es más bien en qué sentido, con qué justificación y bajo qué principio configurador se determinan las obligaciones del todo y de los miembros y se delimitan recíprocamente» (38).

En esta perspectiva es importante contemplar ya las partes del Estado en referencia al todo. El *particularismo* no hace esto, no mira al todo, sino sólo a las partes, independientes unas de otras, cerradas unas a las otras; niega la existencia de estructuras y funciones que se ensamblan. Semejante actitud está incluso en contra de los intereses del Estado moderno, que con frecuencia requiere la realización de tareas que pertenecen en común y que están en una relación de reciprocidad en la polí-

(35) Vid. ALFRED VERDROSS: *Abendländische Rechtsphilosophie*, 2. Auflage, Viena, 1963, pp. 1 y ss.

(36) ALFRED VERDROSS: *Op. cit.*, pp. 5 y ss.

(37) ALFRED VERDROSS: *Op. cit.*, pp. 2 y ss.

(38) MAX IMBODEN: *Die staatsrechtliche Problematik des Schweizerischen Föderalismus*, reimpression en MAX IMBODEN, *Staat und Recht*, Basilea y Stuttgart, 1971, p. 180.

tica cultural, social y económica. La cooperación es, por ello, el mandato del moderno federalismo.

Estas posibilidades, sin embargo, están en peligro allí donde está amenazada la existencia del Estado federal. Este caso se da cuando el particularismo se convierte en separatismo.

Federalismo y *separatismo* no deben ni pueden confundirse. El federalismo quiere la unidad de la pluralidad; el separatismo, en cambio, aspira a la separación de una parte del todo estatal o su disolución. Los movimientos de descentralización que están orientados a la separación o a la disolución de un territorio del Estado resultan peligrosos para su existencia.

No se debe pasar por alto que reside en la propia naturaleza de la comunidad política el aceptar rasgos del separatismo. Delimitándolos expuso el profesor Félix Ermacora, profesor austriaco y diputado: «No se puede entender como federalismo aquellos movimientos dentro de una comunidad que pretenden separar sus miembros del todo, sino sólo aquellos esfuerzos y aspiraciones que se desarrollan hacia afuera bajo la mirada de la totalidad de los respectivos Estados» (39).

Estas indicaciones finales sobre los peligros del particularismo y del separatismo tenían que ser hechas porque cada federalismo presupone, incluso requiere, la discusión entre las fuerzas condicionadas territorial o personalmente. Pero acentuamos también que el federalismo exige la cooperación de estas fuerzas, pues el Estado del presente tiene tareas que resolver que requieren una colaboración entre el Estado y los Estados miembros, es decir, de la federación y de los *Länder*, y esto lo requiere especialmente cuando se trata de tareas a largo plazo y de tan gran significación que precisan de una planificación y una financiación comunes.

En esta perspectiva, el federalismo mantiene siempre un Estado en movimiento; exige un *ordenamiento estatal dinámico* que, si posibilita ciertamente la actuación de factores diversos de la vida pública, permite también el equilibrio de sus intereses en el sentido de una cooperación para utilidad del todo.

El federalismo necesita, por tanto, de un permanente y responsable pensamiento y acción en común de sus ciudadanos. Los

(39) FÉLIX ERMACORA: *Allgemeine Staatslehre*, Zweiter Halbband, Berlin, 1970, p. 625.

factores determinantes para el federalismo en los distintos Estados serán distintos según los casos, puesto que los principios fundamentales de cada Estado federal no pueden ser entendidos como puestos *a priori* y de una manera rígida; están dados en la realidad de cada Estado, y la tarea primera de cada uno de ellos es la *coordinación e integración* de esta pluralidad, esté condicionada territorial o personalmente. ¿A qué resultado y a qué formas puede conducir el desarrollo del federalismo en cada Estado? Es ésta una pregunta para la que todavía hoy tienen significación las frases que escribió Hamilton en *El Federalista* para la comprensión de la entonces nueva Constitución Federal Americana, y con ellas acabo agradeciéndoles su honrosa atención: «Es función de la federación, para la defensa de la libertad y de la paz de los miembros federados, la supresión de las bandas, la garantía del orden interior y el aumento de la fuerza y de la seguridad externa» (40).

De esta manera, el federalismo no ofrece precisamente una certeza absoluta, pero sí una oportunidad de que las fuerzas de un Estado y la libertad del individuo sean uno para utilidad de todos.

(40) *The Federalist*, núm. IX, párrafo 5.

