

Confederación y Estado federal

EN EL ACTUAL
DEBATE sobre las
reformas territoriales
se utilizan, con
frecuencia, estos
términos de manera
contradictoria e
impropia

FRANCESC DE CARRERAS - 19/05/2005

Para que sea posible entender los argumentos del debate político actual deberíamos ponernos de acuerdo sobre el significado de las palabras que utilizamos. Por ejemplo, es notable la confusión entre los términos confederación y Estado federal, pese a su muy distinta naturaleza. Ello se comprueba cuando se discute sobre la reforma del Estatut o el modelo de financiación autonómica. En este artículo intentaré distinguir entre uno y otro términos a través de un somero análisis de sus rasgos fundamentales.

La confederación es una organización que vincula a dos o más estados soberanos e independientes para unos fines concretos: defensa, relaciones internacionales, cooperación económica, entre las más frecuentes. Su fundamento jurídico es un tratado, es decir, un pacto de naturaleza internacional. En sus orígenes, Estados Unidos o Suiza fueron confederaciones, y la actual Unión Europea tiene algunas características del mismo signo.

El Estado federal es una forma de Estado unitario con fines generales. Su fundamento jurídico no está en un tratado, sino en una Constitución, producto de un acuerdo entre individuos libres e iguales que deciden constituirse en Estado para proteger sus derechos mediante un reparto territorial interno de competencias entre poderes distintos. Alemania o EE.UU. son estados federales.

Tras esta primera aproximación, pasemos a examinar las otras diferencias principales que separan a una confederación de un Estado federal. Dos rasgos básicos caracterizan a la confederación:

- a) Las instituciones de la confederación tienen dos peculiaridades: primera, su órgano superior está compuesto por representantes de los gobiernos de los estados miembros, los cuales actúan, a la manera de embajadores, siguiendo los mandatos que les transmiten sus respectivos gobiernos; segunda, las normas dictadas por la confederación sólo obligan directamente a los estados miembros, no a los ciudadanos, los cuales deberán obedecerlas en la medida que sus respectivos estados les obliguen a ello. No hay, pues, relaciones jurídicas entre la confederación y los ciudadanos, sino entre la confederación y los estados.
- b) El tratado confederal atribuye las competencias a la confederación, aunque esta atribución no implica ceder la titularidad de la competencia, sino su ejercicio: el titular continúa siendo, pues, el Estado miembro. Por otra parte, la Hacienda de la confederación proviene de las aportaciones directas que efectúan los estados

miembros, lo cual supone que dicha confederación no recauda tributos directamente a los ciudadanos.

Por su parte, el Estado federal es una forma de organización territorial interna -no internacional- en la que coexisten dos órdenes diferentes de instituciones políticas (la federación y los estados miembros) y dos ordenamientos jurídicos distintos (el ordenamiento general y los ordenamientos territoriales), siendo el Estado federal un tercer orden común a ambos. Tres son los rasgos básicos de un Estado federal:

a) La Constitución federal garantiza la igualdad básica de derechos de todos los ciudadanos, establece los principios fundamentales del Estado y regula las instituciones políticas comunes.

b) Cada uno de los estados miembros está dotado, dentro del marco constitucional federal, de una Constitución propia que establece las instituciones políticas de las que emanan los ordenamientos jurídicos territoriales. Entre los poderes de la federación y de los estados miembros no existe relación jerárquica, ya que son esferas autónomas; por tanto, no pueden establecerse controles políticos entre ellos, sino sólo controles jurisdiccionales ejercidos por órganos independientes de ambos.

c) Las competencias legislativas o ejecutivas de los poderes públicos son ejercidas por la federación y por los estados miembros de acuerdo con un sistema de distribución previamente establecido en la Constitución federal. Ambas esferas, aunque autónomas, tienen el deber de colaborar en el ejercicio de sus propias competencias con el fin de cumplir mejor los objetivos asignados a los poderes públicos. En el plano legislativo, esta colaboración se realiza normalmente a través de un senado representativo de los estados miembros. En el plano ejecutivo, las administraciones de los estados cooperan con la administración de la federación a los efectos de una mayor eficacia general de todas las administraciones públicas en interés de un mejor servicio al ciudadano.

d) Tanto la federación como los estados miembros tienen capacidad tributaria directa para recaudar impuestos de los ciudadanos y financiar los gastos que comporta el ejercicio de sus competencias respectivas. Ello da lugar a dos tipos de haciendas públicas: la de la federación y la de los estados miembros.

Hasta ahí la somera descripción de los rasgos básicos de ambos conceptos doctrinales, siempre discutibles y no coincidentes muchas veces con la realidad, más aún si están expuestos -por razón de espacio- de una manera tan esquemática como en el presente caso. Pero en el actual debate sobre las reformas territoriales se utilizan, con frecuencia, estos términos de manera contradictoria e impropia.

Es por ello que me he atrevido a fijar este esquema mínimo con la intención, probablemente no conseguida, de clarificar algunos términos básicos.