
Federalismo de la diversidad, en nombre de la igualdad*

Antoni Comín

1. Sobre la tensión entre ciudadanía e identidad

Un Estado social y democrático de derecho es un proyecto ético, cuyos ciudadanos son libres –porque disponen de una serie de derechos que los constituyen como tales– y son iguales –porque todos disponen, en tanto que ciudadanos, de los mismos derechos–. El Estado social y democrático de derecho es un complejo artefacto jurídico-político, que intenta garantizar una *igual libertad* para *todos* sus ciudadanos.

Entre estos derechos de la ciudadanos –derechos, por lo tanto, individuales, independientemente de que se trate de derechos cívicos como por ejemplo la libertad de expresión, o de derechos políticos como la libertad de sufragio, o de derechos sociales como el derecho a la educación– deberían contarse y estar reconocidos sin problema los derechos a la propia identidad cultural, a la propia lengua o a la propia identificación nacional –en el sentido cultural y no en el sentido político-jurídico del término “nación”¹–. Todos los ciudadanos, por igual, deben ver protegi-

¹ De ahora en adelante, el uso del adjetivo “nacional” se referirá a esta acepción del término “nación”, la acepción que entiende la nación como “comunidad cultural”, y no el sentido “jurídico-político” del término, que viene a utilizar el término nación como sinónimo de Estado. De todos modos, una “comunidad cultural” se puede entender a sí misma como “comunidad política”, o puede poseer algunas de las atribuciones características de éstas, sin que por ello haya que identificar –en un ejercicio de reduccionismo injustificado– el concepto jurídico y el cultural del término “nación”. El primero proviene del campo del Derecho, mientras que para el segundo es más bien necesario acudir a la Sociología.

Antoni Comín (Barcelona), es profesor de ESADE y diputado del Parlament de Catalunya.

do estos derechos —que de ahora en adelante llamaremos “derechos de identidad”— en un Estado democrático de derecho que en el siglo XXI se pretenda digno de tal nombre.

Sin embargo, la ciudadanía es una y única, común a todos aquellos que conviven en un mismo espacio político, mientras que las identidades culturales y las identificaciones nacionales son múltiples y diversas, y cada cual tiene la que quiere. En nombre de la igual ciudadanía, por lo tanto, nos vemos empujados a proteger identidades culturales diversas. Además, entre las identidades diversas hay algunas demográficamente más relevantes que otras, en un mismo espacio político, en un mismo Estado. Por esto, en nombre de una misma ciudadanía, es preciso proteger el derecho a identidades culturales en algunos casos mayoritarias y en otros minoritarias.

Se abre así una tensión entre el principio de igualdad que identifica la noción de ciudadanía, y el necesario respeto a la diversidad de identidades que se deriva de esta misma noción —cuando no la mutilamos injustificadamente—. Una tensión relativamente simple de abordar a nivel teórico, pero que políticamente es bastante compleja. Sin embargo debería ser vivida como una dialéctica estimulante y no como una contradicción incómoda. España es uno de los Estados de Europa donde esta tensión se da con más intensidad y, siendo como ha sido un país dado a las confrontaciones trágicas, no está claro si sabrá resolverla de una manera creativa o frustrante.

Obsérvese que esta tensión, en cualquier caso, no se deriva de la contradicción entre dos principios opuestos entre sí. Es falso que la igualdad (de ciudadanía) se oponga al pluralismo (de identidades). El respeto al pluralismo, al contrario, se deriva precisamente de la necesidad de satisfacer de manera completa el principio de igualdad. Así, la tensión entre ciudadanía e identidad es, en realidad, consecuencia de un único valor de partida, la igualdad, la cual debe inspirar todo ordenamiento jurídico democrático. Es una tensión intrínseca al principio de igualdad mismo.

Una tensión no tan habitual —o no tan intensa— en el caso de los derechos cívicos, políticos o sociales, pero que se produce de

manera inevitable en el caso de los derechos de identidad. Para defender estos derechos a todos los ciudadanos —reconocido el hecho empírico de que hay identidades diferentes en un mismo espacio político común— es evidente que, en nombre de una ciudadanía igualitaria, lo que se precisa es garantizar la pluralidad y proteger la diferencia.

*1.1. Tres soluciones para la tensión
entre ciudadanía e identidad*

En nuestra geografía política española, a nuestro entender se observan tres modos de resolver esta tensión.

1. Por un lado, están los que desde Catalunya se han apodado, normalmente, como “centralistas”. Podríamos llamarlos, más propiamente, homogeneizadores. Aquellos que consideran que en una sociedad democrática hay unos derechos de ciudadanía iguales para todos, en el marco de un Estado común. Pero olvidan que entre estos derechos, que son derechos individuales, están el derecho a la propia lengua, a la propia cultura, a la propia historia o a los propios símbolos; elementos que, por suerte o por desgracia, forman parte de la vida social y de la identidad de las personas. Así, el Estado común se convierte en Estado homogéneo. Y la tensión se resuelve eliminando uno de los extremos: el de la diversidad. Con lo cual, en el fondo, en nombre del igualitarismo se está traicionando el principio de igualdad.

El centralismo, sin embargo, se puede leer de otra manera. Dado que las identidades son variadas, y unas son mayores que otras, lo que acostumbran a hacer quienes defienden esta visión —sabiéndolo o sin saberlo— no es tanto olvidar los derechos de identidad, sino consagrar la protección jurídica de una de estas identidades, la mayoritaria, y olvidar las otras. De ese modo el centralismo viene a ser una forma de identificación con la identidad mayoritaria. Por este motivo, el centralismo en España sería —como se le acusa desde la periferia, no sin buena parte de razón— una forma encubierta de nacionalismo español o españolismo.

2. Por el otro lado, están los “nacionalistas de las naciones sin Estado”. Reconocen los derechos de identidad, pero los reivindican no como derechos individuales de los ciudadanos, sino como derechos colectivos de la nación. ¿Qué es la nación? Una suma de individuos. ¿Quiénes forman la nación? En principio, todos aquellos que comparten una misma identidad (cultural, lingüística, simbólica). Pero, para los nacionalistas, los derechos nacionales no son derechos de sus miembros, sino derechos de la nación misma. Lo normal, en el caso de los nacionalistas, también llamados soberanistas, es desear la independencia de la nación para que pueda formar un Estado propio. Sin embargo, a falta de posibilidad de disponer de tal artefacto político-jurídico, apostarán muy probablemente por el confederalismo.

En este caso, la tensión se resuelve sacrificando el extremo opuesto: la igualdad. Ya sea por la vía de la independencia, ya sea por la vía del confederalismo, lo que se busca es que la justa protección de la diferencia en el caso de los derechos de identidad abra la puerta a extender todas las diferencias

**La solución federalista
parece la mejor
para hacer justicia
a la realidad española**

que se consideren convenientes en el campo de los demás derechos: sociales, civiles y políticos. En nombre de la diversidad cultural, se legitiman desigualdades en otros campos. La independencia sería la culminación de esta diferencia, en tanto que rompe la igualdad de ciudadanía al romper la unidad del Estado.

3. En tercer lugar, están los que en el debate político español actual podrían etiquetarse –aunque el término sea un tanto equívoco– de federalistas. Son aquellos que partiendo del hecho de que en una sociedad democrática hay unos derechos de ciudadanía iguales para todos los ciudadanos, incluyen entre ellos los derechos de identidad en el mismo nivel que el resto de derechos fundamentales –cívicos, políticos y sociales–. Dado que en

España hay diferentes lenguas, historias nacionales y culturas, la protección de estos derechos nos conducirá necesariamente no a un Estado común homogéneo, sino a un Estado común plural, desde el punto de vista identitario. Esta es la perspectiva que intenta mantener en equilibrio la tensión entre ciudadanía e identidad, entre igualdad y diversidad, sin sacrificar ninguno de sus dos extremos.

Obviamente, así planteadas las cosas parece que la solución federalista es la más razonable y conveniente para hacer justicia a la realidad española tal cual es. La ética aristotélica entendía la virtud moral como un punto intermedio entre un déficit y un exceso: así la valentía era un punto medio entre la temeridad (exceso de valor) y la cobardía (déficit de valor). En la visión que proponemos, como si de un esquema de ética aristotélica se tratara, tenemos un justo punto medio que encarnaría la *virtud política* con la que responder a esta tensión entre ciudadanía e identidad: el federalismo. Y dos extremos *políticamente viciosos*: el centralismo, que cae en un exceso de igualitarismo mal entendido, y el nacionalismo sin Estado, que cae en un déficit de igualdad y un exceso de diferencia.

En ambos casos se traiciona la igualdad: el igualitarismo centralista sacrifica en realidad uno de los polos intrínsecos a la misma, el igual derecho a la identidad particular; mientras que el nacionalismo identitario prescinde directamente de ella, cosa que no se compadece muy bien con las bases de un ordenamiento efectivamente democrático. Estos dos *extremos viciosos*, así consideradas las cosas, tienen cada uno de ellos su peligro propio. El centralismo está siempre presto a sacrificar el pluralismo identitario y los derechos lingüísticos y culturales de unos pocos en nombre de la igualdad de derechos de todos los ciudadanos del Estado. El nacionalismo, por su parte, en nombre de la diversidad nacional, cultural y lingüística está siempre a punto para sacrificar la igualdad de derechos entre los ciudadanos del Estado.

De hecho, el federalismo —en tanto que justo punto medio— está tan alejado del centralismo como del nacionalismo. Y en la España de hoy es, creemos, la única forma de salir del endiablado

do choque de trenes entre los nacionalismos periféricos, con su dinámica centrífuga, y el centralismo españolista, con su voluntad centrípeta. La propuesta federal rompe este conflicto, en estado de perpetua retroalimentación, en la medida en que no fundamenta el Estado en ninguna nación particular (cultural, véase nota 1) sino en la ciudadanía. Para él, a diferencia del nacionalismo periférico o del centralista, la pertenencia a la comunidad política común no exige ninguna identidad nacional o cultural particular, sino del mero hecho de ser ciudadano.

*1.2. De lo cultural a lo político,
de lo individual a lo colectivo*

Es preciso, por tanto, tomarse muy en serio la diferencia entre ciudadanía e identidad. El nacionalismo, en efecto, puede fácilmente caer en la tentación de identificarlas confusamente. Conlleva un riesgo intrínseco de pretender la homogeneidad y no respetar adecuadamente la pluralidad de identidades. La identidad es cultural y la ciudadanía es política. Y el nacionalismo pretende una adecuación unívoca de las geografías de lo político y lo cultural, dos geografías que en la realidad social se interrelacionan entre sí, sin duda, pero que nunca se identifican.

Por esto, para el federalismo, que aspira a preservar la autonomía entre ambas geografías, la crítica del nacionalismo forma parte de su discurso público y de su combate por la hegemonía ideológica. Una crítica que se deriva de la necesidad de estar permanentemente prevenido y en alerta ante esta filosofía política que, partiendo como parte de los derechos de los pueblos, tiende a ponerlos por encima de los derechos de las personas.

Hay que destacar que la solución federal a la mencionada tensión parte de la idea según la cual el derecho a la propia identidad cultural y lingüística es un derecho de ciudadanía, esto es, un derecho fundamentalmente individual, y no un derecho colectivo. Para el federalismo, los derechos son derechos de las personas y no de las naciones. Ésta es su principal diferencia del nacionalismo.

¿Qué diferencia hay, así, entre el federalismo y el confederalismo de raíz nacionalista? El confederalismo considera la parte que se confedera como una comunidad política soberana, con derecho a la autodeterminación, es decir, a decidir si quiere formar parte de la confederación o si quiere marcharse, sin que el resto de partes tengan nada que alegar. Parte prioritariamente de los derechos colectivos, esto es, de los derechos de la nación como tal. El federalismo, en cambio, parte más bien de los derechos individuales de los ciudadanos. Los ciudadanos, y no las comunidades nacionales, son la base de la soberanía política. Son los ciudadanos los que, mediante la libre asociación, deciden construir una comunidad política, que garantice sus derechos. Puesto que entre estos derechos están los derechos de identidad, está en el corazón de la lógica federal construir Estados muy respetuosos con el pluralismo cultural, lingüístico y nacional.

Sin embargo, igual como ocurre con los derechos sociales, hay derechos individuales que sólo se pueden ejercer colectivamente, en grupo. El derecho de huelga, por poner un ejemplo, es un derecho individual de los trabajadores que se ejerce colectivamente. De la misma manera los derechos que llamamos de identidad –cultural, nacional, lingüística– se ejercen sólo grupalmente. Sólo puedo hablar mi lengua o participar en mi cultura, o celebrar determinados símbolos o rememorar ciertas narraciones históricas que fundan una memoria común, en la medida en que pertenezco a una comunidad –nacional, cultural– que las mantiene vivas y se reconoce en ellas.

Por este motivo, es preciso ser extremadamente flexible a la hora de abordar este punto de la cuestión. La firmeza en la defensa de la naturaleza individual –personal, ciudadana– de los derechos, incluidos los derechos de identidad, no debe impedir un realismo histórico, social y cultural, en virtud del cual hay que reconocer la parte de verdad que pueda haber en la apelación a los derechos colectivos. Se puede, simultáneamente, considerar que el concepto de derechos colectivos es un concepto intelectualmente discutible y una solución políticamente peli-

grosa, y sin embargo reconocer que apunta a un problema real: el del ejercicio necesariamente colectivo de ciertos derechos personales. Es una noción útil en tanto que impide olvidarse de ello.

*1.4. Del Estado de derecho
al Estado plurinacional*

La España del siglo XXI tiene entre sus misiones pendientes el despliegue de mecanismos jurídicos que permitan resolver de manera ordinaria esta tensión entre lo cultural y lo político, entre lo nacional y lo estatal, entre la identidad y la ciudadanía. Igual como el derecho constitucional europeo a lo largo del siglo XX, al decir de los sociólogos, encontró las fórmulas de *rutinizar* el conflicto social característico de las sociedades capitalistas por medio de las instituciones del Estado social, el derecho constitucional del siglo XXI, en España y en Europa, debe encontrar las instituciones para *rutinizar* también el conflicto político-cultural entre naciones y territorios que comparten un mismo Estado.

Europa occidental en el siglo XVIII inventó el Estado de derecho (imperio de la ley, división de poderes, etcétera); en el siglo XIX inventó el Estado democrático (derechos de asociación, universalización del sufragio, etcétera); y en el siglo XX el Estado social. Gracias a ello hablamos en nuestra Constitución como en tantas otras, de Estado Social y Democrático de Derecho —con el orden de la definición inverso a la génesis histórica de cada adjetivo—. Quizás el Estado resultante de las evoluciones políticas del siglo XXI acabe por llamarse algo así como Estado Social y *Plurinacional* Democrático de Derecho. Al menos así convendría en España. Para que la tensión territorial y entre naciones no ponga en riesgo la estabilidad constitucional y democrática, como todavía ocurre hoy, de la misma manera que la tensión entre clases puso en riesgo la estabilidad constitucional en los dos siglos pasados, y hoy ya no lo hace.

Para ello, para que el Estado sea capaz de rutinizar el conflicto entre igualdad y diversidad será necesario inventar muchos dispositivos institucionales y jurídicos, y rodarlos pacientemente: Senados que reflejen la distribución territorial del poder polí-

tico; instituciones que garanticen la coordinación horizontal del poder entre entes autónomos; disposiciones jurídicas que faciliten la transferencia de competencias de un nivel político a otro, en cualquiera de las dos direcciones, siempre en función de un mejor ejercicio de las mismas, en términos de eficiencia, de solidaridad y de legitimidad; Estatutos de autonomía y parlamentos autonómicos; de mecanismos y usos que garanticen la confianza y la lealtad federal entre un nivel de gobierno y otro; de tribunales mixtos, legítimos para todas las partes, que diriman los conflictos cuando sea inevitable la judicialización; y tantas otras innovaciones políticas y jurídicas que ahora siquiera empezamos a imaginar. En cualquier caso, rutinizar un conflicto no significa eliminarlo, sino darle cauces estables, civilizados y que permitan una solución aceptable para todos en cada momento dado.

De hecho, no es éste el reto sólo de España sino el de la Unión Europea, si quiere avanzar verdaderamente por la senda de la unificación política. La integración federal de los Estados europeos en una misma comunidad política común tiene una condición inevitable: que sea capaz de resolver de manera satisfactoria la tensión entre una ciudadanía europea común –utópica hasta hace muy poco pero hoy ya posible, encarnada en derechos, instituciones y leyes comunes a todos los ciudadanos de la unión– y una impresionante diversidad de identidades nacionales –algunas de ellas tan fuertes que han sido la cuna de los más fuertes y más terribles nacionalismos que haya conocido la humanidad.

Es inimaginable que Europa sea capaz de construir una ciudadanía común –un haz de derechos comunes a todos sus ciudadanos, una geografía política y unas instituciones compartidas entre todos sus Estados miembros– si antes no es capaz de dotarse de mecanismos que resuelvan –rutinicen– de manera equilibrada los conflictos nacionales e identitarios². Europa se juega en ello la posibilidad de construir una auténtica unión política, porque el federalismo europeo será un federalismo plurinacional –además de social y democrático– o no será.

² De hecho, todo el mecanismo de dobles mayorías que caracteriza el Consejo Europeo ya es un síntoma de esta voluntad de dotarse de mecanismos institucionales de esta naturaleza.

2. La “Nación de ciudadanos” o la disolución del concepto moderno de frontera política

Siendo un poco rigurosos, habría que precisar mejor la terminología que se utiliza normalmente para situar los distintos actores del debate territorial español. La alternativa al “nacionalismo” en realidad no debería llamarse “federalismo”, aunque en el debate político y mediático español haya quedado establecido así. El federalismo, de hecho, se refiere a una manera de distribuir verticalmente el poder político y administrativo. Y no pretende específicamente dar solución al problema de la diferencia entre ciudadanía e identidad –que es el problema que tenemos encima de la mesa en nuestro país– sino responder al principio de subsidiariedad, con el fin de aprovechar las ventajas, en términos de legitimidad y de eficacia, que proporciona la descentralización vertical y la coordinación horizontal de este poder político y administrativo.

La alternativa al “nacionalismo” sería, propiamente hablando, el “patriotismo constitucional”: una manera de entender la comunidad política fundamentalmente como un espacio público donde todos sus habitantes comparten unos mismos derechos y deberes, que los constituyen como ciudadanos. El “patriotismo constitucional”, término de acuñación habermasiana, sólo cree en una nación de carácter político: la “Nación de ciudadanos”.

De acuerdo con esta perspectiva, la “patria” de una sociedad democrática no debe ser un territorio, ni una memoria histórica, ni siquiera una cultura, sino los derechos que protege todo Estado Social y Democrático de Derecho. El Estado, en suma, se erige así como un proyecto ético basado en la libertad y la igualdad, la justicia y la solidaridad, el pluralismo y la tolerancia. Estos son los valores que confieren la verdadera identidad pública de las personas. Así, el sentimiento de pertenencia que se corresponde con esta perspectiva no es de tipo nacional-cultural (de herencia romántica), sino ético-político (de herencia ilustrada).

En España ha habido, en los últimos tiempos, uso y abuso de este concepto habermasiano. En una verdadera “Nación de ciu-

dadanos” la ciudadanía común está debidamente separada de las identidades (culturales, nacionales, lingüísticas) particulares. Pero, por esto mismo, estas diversas identidades son todas ellas respetadas adecuadamente, porque la ciudadanía común las ampara todas. Entre los derechos que proteja y garantice una “Nación de ciudadanos” realmente democrática y digna de tal nombre, uno de los derechos básicos de la ciudadanía debe ser, precisamente, el derecho a la propia identidad (cultural, nacional, lingüística). Y, a veces, en España el escándalo surge cuando se recuerda que entre los derechos democráticos están, y no en un lugar secundario, los derechos de identidad.

Si el Estado federal quiere ser la plasmación política de este concepto teórico, entonces un Estado así debería demostrar un respeto activo por la plurinacionalidad y la pluriculturalidad de su sociedad. El filósofo canadiense Kymlicka ya nos advirtió de que, si no vigilamos, un Estado supuestamente neutral en cuestiones culturales acaba decantándose inevitablemente en favor de la cultura mayoritaria de su sociedad.

En efecto, una cosa es no basar la comunidad política en la nación, y otra muy distinta es no querer reconocer la pluralidad nacional que caracteriza, a veces, a las comunidades políticas. Y es que las naciones –en el sentido cultural del término– son como las meigas, que no existen, pero haberlas haylas. Así, un Estado basado en el “patriotismo constitucional”, en la medida en que no identifica la patria con ninguna nación particular, las protege a todas por igual.

2.1. La comunidad mayor posible como criterio normativo

Por definición, la “Nación de ciudadanos”, fundada en una colección de derechos y deberes comunes, no está circunscrita a un espacio cultural o geográfico determinado, ni de manera natural ni de manera permanente. El *ethos* no predetermina el *demos* de manera unívoca ni estática. Es, en consecuencia, una “Nación” susceptible siempre de ser ampliada, a diferencia de

las “naciones culturales”, que tienen unos límites determinados por los rasgos particulares de una determinada identidad.

Para un no nacionalista –para un federalista– es la “Nación de ciudadanos” la que debe determinar los límites, la periferia, el diámetro de las comunidades políticas. Ella debe circunscribir el alcance del Estado, que es su encarnación jurídica, y no las particulares “naciones culturales”. Sin embargo, si el fundamento de la “Nación de ciudadanos” son los ciudadanos libres e iguales, ¿cuál es el alcance territorial de la comunidad política que nace por medio de la federación de estos ciudadanos libres, de estos ciudadanos que son el fundamento irreductible de la soberanía política precisamente porque ellos son cada uno de ellos soberanos de sí mismos? ¿Cuáles deben ser los límites que configuren las fronteras de cada Estado?

En la respuesta a esta pregunta, el “patriotismo constitucional” (el federalismo) muestra su alma más puramente ilustrada. Si los derechos de ciudadanía se quieren potencialmente universales, entonces apuntan, de modo sólo tendencial pero irreversible, hacia la constitución de una comunidad política universal. Así, en el mismo concepto de “derechos de los ciudadanos” está implícito este horizonte que apunta a la constitución de una única federación política global. A la manera del Kant de *La paz perpetua*. Si los derechos fundamentales son vocacionalmente universales, si todas las personas son sujetos de los *mismos* derechos y si la comunidad política no es más que el espacio donde estos derechos se hacen efectivos, es inevitable concebir la idea de una misma comunidad política para todas las personas, capaz de hacer efectivos estos derechos universales iguales para todos. El Estado de derecho mundial es, por lo tanto, un ideal implícito en la lógica del “patriotismo constitucional”. Hay una afinidad espontánea entre el concepto de derechos humanos y el de ciudadanía universal. Así, el federalismo apunta hacia la constitución de una comunidad política única y universal, hacia un Estado de derecho global.

Sin embargo, como se comprenderá fácilmente, el Estado de derecho universal no es tanto una *propuesta* política histórica-

mente plausible, sino sólo un *ideal* político, que debería servir como “idea reguladora” de la política internacional. La pregunta, pues, sigue sin respuesta. ¿Hay algún criterio más operativo políticamente, desde el punto de vista de la viabilidad histórica, para saber cuáles deben los límites que delimiten las comunidades políticas?

A nuestro entender, hay un criterio específicamente *federal (ilustrado)* para dirimir la diferencia de valor entre una comunidad política u otra, entre una propuesta de frontera u otra. Reza así: tiene prioridad normativa aquella *comunidad política mayor posible en cada momento histórico*, dadas unas condiciones culturales, tecnológicas y económicas determinadas. ¿Cuál debe ser

La comunidad política mayor posible siempre será descentralizada, pluricultural y plurinacional

el alcance del Estado? España mejor que Catalunya, Europa mejor que España.

Sólo se puede estar coherentemente del lado del “patriotismo constitucional” si se reconoce que la comunidad política con mayor legitimidad —aquella con la que uno debe identificarse si está realmente convencido de que es la ciudadanía y no la identidad lo que funda el Estado— debería ser siempre *la mayor posible en cada circunstancia histórica*. Porque si los derechos son vocacionalmente universales, estarán más perfectamente realizados cuanto más universal sea su ámbito de aplicación, es decir, cuanto mayor sea el espacio político en que imperan.

Al mismo tiempo, por la misma lógica federal, esta comunidad política mayor posible estará siempre condenada a ser lo más descentralizada posible, y a ser pluricultural, plurilingüística y plurinacional. Lo primero para permitir que las competencias que se ejercen desde las instituciones y la administración sigan estando lo más próximas a los ciudadanos, aun cuando la

comunidad política crezca y se amplíe. Lo segundo, para que una ciudadanía común –cada vez más extensa a medida que la comunidad política se amplía– pueda englobar a ciudadanos de cada vez más diversas adscripciones nacionales y culturales.

2.2. La Unión Europea y la frontera siempre en desplazamiento

En nuestro caso, este espacio mayor posible es la Unión Europea. Más allá de que nos satisfaga el curso que lleva el proceso de construcción europea en este momento crucial de su historia, lo que parece difícil de negar es que hay una vinculación más o menos inmediata entre el concepto de “patriotismo constitucional” y la unificación política de Europa. La construcción de una única comunidad política en Europa, con unos mismos derechos, unas mismas leyes, una misma Constitución y unas mismas instituciones para todos los ciudadanos, es el horizonte deseable para todos aquéllos que creen coherentemente en la idea de “Nación de ciudadanos”. Europa es la patria grande –la “Nación”– de todos aquéllos que consideran que es la ciudadanía la que funda las patrias.

Llamemos, para entendernos, “federalismo europeo” a esta corriente partidaria de construir una comunidad política europea unificada, fundada en una ciudadanía europea común. El federalismo europeo es, pues, la desembocadura natural de aquéllos que –contra los nacionalismos que quieren identificar unívocamente identidad y ciudadanía, comunidad cultural y comunidad política, “nación” en el sentido histórico-cultural y “Nación” en el sentido jurídico-político– se identifican con el “patriotismo constitucional”. Así lo ha explicitado el propio inventor de este concepto: Habermas es uno de los más fervientes defensores del federalismo europeo y de la necesidad de una Constitución para la UE.

Dado que el criterio que proponemos es formal y no material, queda claro que la Unión Europea es el horizonte necesario de todo federal no por el hecho de ser Europa, sino porque es *la mayor comunidad política posible* para nosotros, en este mo-

mento histórico. El europeísmo, para un federal, no debe ser un nuevo tipo de nacionalismo, que sustituya el viejo nacionalismo de los siglos XIX y XX vinculado al Estado-nación o a las naciones sin estado. El europeísmo es, hoy, el único camino históricamente viable para ser internacionalista, es decir, universalista.

Así, la lección más bella de la lógica federal es que concibe de un modo radicalmente distinto a lo habitual el concepto de frontera. Para el federalismo, las fronteras de una comunidad política son siempre provisionales, siempre móviles, fronteras en estado de perpetuo desplazamiento. Porque mientras vivíamos en una comunidad política particular, siempre hay en el horizonte una comunidad política mayor a construir. En la medida en que en el límite, asintóticamente, el federalista tiene su horizonte político en el Estado de Derecho universal, porque es el único que realmente cumple con la universalidad innata de los derechos que dice proteger el Estado de Derecho, toda frontera es una realidad destinada a ser desplazada, a ser ampliada.

La ampliación permanente ha sido uno de los rasgos característicos de la Unión Europea. Positivo. Pero, a consecuencia de ello, es también una característica de la identidad de la UE la indefinición sobre sus límites naturales como comunidad política. ¿Dónde acaba Europa?³. Esta pregunta forma parte, hoy, del

3 El debate sobre el ingreso de Turquía es muy ilustrativo a estos efectos. Tanto los partidarios como los detractores del ingreso se encuentran repartidos transversalmente a izquierda y derecha del arco político, en la mayoría de países de la UE. En la derecha, se encuentran aquellos que rechazan el ingreso porque consideran que un país de mayoría musulmana y raza árabe pondría en riesgo la identidad europea, fundamentalmente blanca y de tradición cristiana. Igual como se encuentra en la derecha liberal aquellos que están por el ingreso en la medida en que ampliará el mercado interior. A la izquierda, están aquellos que desean el ingreso turco porque, a parte de reconocer la historia y los lazos comunes, creen que ello servirá para afianzar la democracia en un país de religión islámica. De la misma manera, encontramos aquellos que se oponen al ingreso porque consideran que la entrada de Turquía impedirá la Unión Política y hará de la UE, ya de manera definitiva, solamente un gran espacio económico.

Fijémonos que el rechazo de derechas identifica Europa, como espacio político, con una identidad particular. Mientras que el rechazo de izquierdas precisamente lo que teme de Turquía es que, al impedir la unión política, debilite la Unión Europea en tanto que espacio de ciudadanía común. Es decir, que con la entrada turca pasemos de una "Nación de ciudadanos" a 25, a un "gran mercado sin derechos de ciudadanía comunes" a 26. Por ello, su oposición a Turquía no es incoherente con la perspectiva del "patriotismo constitucional", aunque pueda parecer lo contrario.

debate sobre la esencia de Europa y es vivida como una pregunta problemática e incómoda. Y la falta de una respuesta asertiva es percibida como una debilidad europea. Europa no sabe quién es, dicen algunos, porque no sabe dónde acaban sus fronteras. Es un espacio de derechos y valores —un casi Estado de Derecho— potencialmente ampliable hasta no se sabe muy bien dónde.

Sin embargo, quizás esta aparente *debilidad* sea, en realidad, su mayor *fortaleza*. Sin darnos cuenta, quizás durante el siglo XX los Estados de la Unión Europea hayamos hecho un proceso de redefinición postmoderna del concepto de “frontera política”. Hemos abierto el problema que va inevitablemente asociado al hecho de concebir una comunidad política como una “Nación de ciudadanos”.

Que Europa no sepa cuáles son sus fronteras, porque sus fronteras están en perpetua revisión, quizás sea la prueba de que es el único proyecto político verdaderamente heredero de la Ilustración con que cuenta, hoy, la sociedad mundial. En este caso Europa sería fiel a su responsabilidad, a su destino y a su historia. Una Federación política digna de la herencia ilustrada es una Federación tendencialmente universal y que se universaliza por voluntad libre de quienes se incorporan. Así, unas fronteras como las de la Unión Europea, provisionales, imprecisas, quizás sean las que más se corresponden con el concepto de la “Nación de ciudadanos”.

2.3. *Volviendo a España*

No se puede luchar en nombre del “patriotismo constitucional” en contra del nacionalismo vasco o catalán en España, y practicar sistemáticamente el nacionalismo español en Europa,

No cabe ser “patriota constitucional” en España y tener una actitud estatalista en la Unión Europea

como hacía por ejemplo el gobierno del PP a cada rato. Si nos obligaran a elegir entre nacionalismos, precisamente aquello que los federalistas intentan evitar, los catalanes siempre preferirán el catalán, que el español. Porque es suyo e, incluso, por otra razón, ésta sí con valor moral: puestos a optar entre nacionalismos, mejor el más débil.

Sólo desde el federalismo se pueden superar los nacionalismos en España. Pero para ser legítimamente federal en España hay que ser también federal en Europa, lo cual significa estar dispuesto a disolver la soberanía española en una soberanía europea mayor. Así, lo propio de un Estado que se quiera atener al concepto de “Nación de ciudadanos”, de un Estado federal diríamos nosotros, es proteger la pluralidad nacional, de cara adentro, y participar de los proyectos de construcción de una comunidad política mayor, de cara afuera.

Si la Unión Europea es nuestra comunidad política mayor posible, es incoherente reclamarse “patriota constitucional” y tener una actitud estatalista, opuesta a los países más federalistas, en el proceso de construcción europea. Como es igualmente contradictorio practicar, puertas adentro, aquellos símbolos y aquellas políticas que refuerzan una única y misma identidad española para todos los ciudadanos del Estado.

Estas dos cosas –el entusiasmo eurofederalista y la capacidad para no confundir símbolos nacionalistas con Estado– son las pruebas del algodón de aquellos partidos que quieren asumir el “patriotismo constitucional” como doctrina oficial. Sin embargo son muchos en España los que hablan del “patriotismo constitucional” sólo para mejor enfrentarse a los nacionalismos periféricos, pero no porque hayan renunciado a su nacionalismo español originario, heredado de tiempos a la vez tan remotos y tan cercanos.

3. La distribución territorial del poder: los dos principios de justicia del federalismo

3.1. Simetría y asimetría en la relación federal de Catalunya con España

La voluntad de mantener un equilibrio entre igualdad (de derechos de ciudadanía y, por ende, de los servicios públicos que se derivan de ellos) y pluralidad (para garantizar a todos una igual protección de su identidad cultural y lingüística) debe llevarnos a defender sin complejos, desde una comunidad histórica como Catalunya, la equiparación competencial entre todas las comunidades en aquellas competencias que no tienen que ver con los derechos de identidad, así como la igualdad financiera entre comunidades, de la misma manera que hay que reivindicar con la misma falta de complejos la asimetría a nivel simbólico, esto es, en todo aquello que afecta a los derechos de identidad.

Lo propio del modelo federal es garantizar la *simetría* en los derechos de ciudadanía de tipo social, cívico y político —y de las competencias así como de las necesidades financieras que de ellos se derivan— y la *asimetría* en todas aquellas competencias y disposiciones simbólicas que afectan a la plurinacionalidad del Estado, así como a su carácter pluricultural y plurilingüístico. El *extremo centralista* reclama simetría en todos los niveles. De la misma manera que el *extremo nacionalista* aspira a la asimetría en todos los asuntos —ya sea en la versión confederal, que supone mantener la asimetría desde dentro de la comunidad política compartida, ya sea en la versión independentista, que supone la culminación de la asimetría por la vía de la desconexión completa de la comunidad política mayor.

En una conferencia pronunciada en Madrid, en invierno del 2005, el presidente de la Generalitat, Pasqual Maragall, se expresaba en estos términos cuando afirmaba: “Ahora, el núcleo del pacto constitucional renovado debería consistir en que las nacionalidades históricas acepten la generalización autonómica, la igualdad competencial y el equilibrio del modelo, al mismo

tiempo que las otras comunidades reconozcan la diversidad plurinacional, pluricultural y plurilingüística de España y, en consecuencia, las expresiones prácticas y simbólicas de los hechos diferenciales⁷⁴.

Que las comunidades históricas aceptan la generalización competencial y financiera significa, en primer lugar, que en todas aquellas competencias y sus respectivas fuentes de financiación que reciba una de ellas y que no tenga que ver con su hecho diferencial —en el caso de Catalunya, por ejemplo, la cultura, la lengua, el derecho civil o la organización territorial interna de la Comunidad— tiene que poder ser *generalizable* al resto de comunidades que lo deseen.

Sin embargo, *generalizable* no tiene por qué significar, siempre y en todos los casos, *generalizado*. Expliquémonos. Un sistema federal de distribución del poder político y administrativo —y de las competencias y la financiación en que se concreta— requiere de *principios de justicia* interterritorial claros y aceptables para todos. A nuestro entender, son dos los principios de justicia que deberían regir las relaciones entre las partes en cualquier sistema federal. Partamos de la premisa —tal y como sucede no sólo en España, sino en la mayoría de los casos— de que hay comunidades que, por su tradición histórica, por su empuje económico, por su especificidad cultural, tienen un nivel com-

4 De aquí que el presidente Maragall haya pedido en varias ocasiones que el artículo 2 de la Constitución sea reformado, para que reconozca la idea de España como “Nación (jurídico-política) de naciones histórico-culturales)”. La propuesta era coincidente con la del presidente del Consejo de Estado, Rubio Llorente, cuando proponía que el citado artículo hablara de la “unidad de la Nación española, de la que forman parte las comunidades nacionales de Catalunya, el País Vasco y Galicia, así como la foral de Navarra”. Cuando desde el socialismo catalán se pide que Catalunya y el resto de nacionalidades históricas aparezcan expresamente citadas en el artículo 2, pero no el resto de comunidades autónomas, no es por un afán de privilegio, sino porque este artículo es, por antonomasia, el que expresa la dimensión identitario-simbólica del Estado. Se reclaman asimetrías en aquella parte de la norma básica que no tiene que ver ni con las competencias ni con la financiación, sino más bien con el reconocimiento de la pluralidad nacional inherente a la sociedad española. Sólo esta asimetría permite un trato igual para todas las naciones que comprende el estado. Y sólo un redactado de este calibre permitiría descontaminar el término Nación española que hoy aparece en nuestra constitución de sus resonancias nacionalistas españolas y asegurar una única interpretación del mismo en términos de “Nación de ciudadanos”.

petencial de partida superior a las otras. Es decir, comunidades que van por delante y otras que van por detrás en el proceso de asunción de competencias procedentes de la Administración central.

Los dos principios de justicia rezarían del siguiente modo. *Primero*: las Comunidades más adelantadas no pueden impedir que las partes más atrasadas las alcancen competencialmente, si están en condiciones de hacerlo, con la voluntad de mantener una situación de *diferencia* en aquellos asuntos en los que no hay motivo para ello. Ejemplo: Catalunya no puede pedir para ella un modelo de concierto económico que no sea generalizable al resto de Comunidades Autónomas que también lo quieran para ellas –con el argumento de que quiere mantener su *diferencia* en un asunto que afecta a derechos fundamentales que son exactamente iguales para todos.

Segundo principio: las Comunidades menos avanzadas en el proceso de asunción competencial no tienen derecho a impedir que las más avanzadas vayan por delante por el hecho de que ellas no sean capaces de alcanzarlas. Ejemplo: que La Rioja no tenga posibilidad alguna de tener un aeropuerto transoceánico no tiene que significar que la gestión de los aeropuertos transoceánicos en territorio catalán no pueda ser cedida a la Generalitat de Catalunya, con el argumento de que esta competencia no se podría generalizar a todas las Comunidades.

Estos son los criterios según los cuales, a nuestro entender, debe funcionar un modelo de Estado federal, pero sólo en aquellas competencias que están sujetas al principio de simetría o, dicho más precisamente, de generalización. Hay competencias que son privativas de algunas Comunidades (históricas) por definición, de manera necesaria: aquellas que afectan a los derechos de identidad y que son asimétricas por naturaleza. Hay otras que tienen sólo algunas Comunidades de manera no necesaria o, si se prefiere, de manera provisional. Pero no está escrito que en algún momento estas competencias se generalicen al resto de Comunidades, si adquieren la capacidad y la voluntad para ello.

Son dos principios sencillos, que en realidad se reducen a uno: ninguna Comunidad tiene derecho a determinar el techo competencial de las demás. Ni las adelantadas pueden frenar a las menos adelantadas, ni viceversa. El techo común lo debe determinar sólo la Constitución. Y ésta, a la hora de determinar este techo, debería regirse por el principio de subsidiariedad, tal y como éste debe entenderse en un Estado Social: las competencias deben estar en el nivel institucional y administrativo que garantice una prestación de mayor calidad, de mayor eficacia y con mayor capacidad para fortalecer la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

Es importante que, cuando lleguen las reformas de los Estatutos, las Comunidades Autónomas no entren en una dinámica de emulación entre ellas, fruto de la necesidad de autoafirmarse o de competir en el acopio de competencias, sino que cada una asuma aquellas nuevas cuotas de autogobierno que efectivamente le convengan en función de su realidad social, económica y cultural. Que cada cual avance cuanto quiera.

Murcia, o Galicia, no deberían impedir que Catalunya adquiera la competencia de gestión de las autovías, si fuera el caso, por el hecho de que ella no pueda asumir una competencia similar. Pero tampoco Catalunya puede impedir que Galicia o Murcia asuman la gestión de las prisiones allí radicadas, si algún día la quisieran, con el argumento de que pierde su “ventaja competencial”.

En todo caso, es importante que el primer principio de justicia federal no sirva de excusa para violar el segundo. Que una competencia sea susceptible de ser transferida –de acuerdo con unas disposiciones constitucionales regidas por un principio de subsidiariedad– es un asunto, y que todas las comunidades estén capacitadas para asumirla es otro asunto muy distinto.

Catalunya debe poder asumir competencias en seguridad o en inmigración, independientemente de que el resto de comunidades estén en condiciones de hacerlo. Si no lo hacen, no es porque el pacto federal se lo impida, sino porque no cuentan con las condiciones políticas, administrativas o culturales que les per-

mita hacerlo de manera exitosa. Pero ello no debería ser un veto *de facto* para las Comunidades Autónomas que sí pueden.

El segundo peligro está en el nivel de los símbolos. Como dice el presidente Maragall, es necesario evitar el “¡viva Cartagena!”. Con ello se refiere a la posibilidad de que Comunidades Autónomas de reciente creación entren en una puja con las comunidades históricas a la hora de autodefinirse y de construir los símbolos que las identifican.

Si la Comunidad de La Rioja decide poner en su Estatuto que es “una nación”, entonces ha desvirtuado, queriéndolo o sin querer, el Estatut de Catalunya cuando éste diga que “Catalunya es una nación”. Precisamente, lo que queremos decir los catalanes con la palabra “nación” es que la historia y el presente de nuestra sociedad hacen de ella una “realidad” distinta de lo que pueda ser La Rioja. ¿Puede haber nación sin, por ejemplo, una lengua propia, o sin una especificidad cultural significativa?

Cada cual debería ser capaz de definirse con objetividad. De entrada, elegir los símbolos que le corresponden de acuerdo con su pasado histórico. Luego, pujar por las competencias que efectivamente le convengan en función de su realidad social, económica y cultural. Es cierto que son las propias comunidades las que tienen el derecho a definirse, esto es, a auto-interpretar su tradición histórica y su potencial futuro. Pero la lealtad federal también tiene que ver con esto: con la voluntad de auto-interpretarse con objetividad.

* Versión original del texto de Antoni Comín que forma parte del libro colectivo *Por una España social, plural y federal*, editado por la Fundació Catalunya Segle XXI, a quien agradecemos la autorización para su reproducción en esta revista.