

## EL FEDERALISMO EN ESPAÑA

Enric ARGULLOL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Régimen institucional*. III. *Ordenación de las competencias*. IV. *Relaciones intergubernamentales*. V. *El Poder Judicial*. VI. *Sobre el gobierno local*. VII. *Relaciones financieras*. VIII. *A modo de conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Con distinto origen y expresión formal, el sistema de organización política de diversos países se aparta del modelo unificado y centralista, de forma que se reconoce la existencia de varios centros de poder, que normalmente pueden dictar leyes o normas asimiladas a las mismas, y cuyas interrelaciones no se es posible explicar según criterios de jerarquía o supraordinación, debiéndose recurrir, al menos en parte, a pautas de competencia, separación o equiordinación. El punto de encuentro común de todas las instancias de poder se encuentra en la Constitución (federal), y su supremacía se asegura a través de la Suprema Corte (federal) o Tribunal Constitucional. En la mayoría de países estudiados, el sistema territorial responde a un patrón formal perfectamente identificado: el federalismo, y así se reconoce expresamente. Es el caso de Alemania, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México y Suiza, grupo al cual se ha unido desde 1970 Bélgica. En otros países no se asume formal y expresamente el modelo federal, aunque se integran técnicas propias de él, y en varios aspectos funcionan como estados federales y algunos alcanzan un grado de pluralidad territorial parecido —o incluso mayor— que algunos estados federales. Se trata de España, Italia y Reino Unido. Como se advirtió al iniciar el estudio, la nomenclatura utilizada es, en general, de matriz federal.

La evolución de los Estados ha sido muy diferente en relación con la adopción de formas de organización territorialmente plurales. En algunos países siempre la organización política ha respondido a estas pautas. Así, en Argentina, Australia o Estados Unidos llevan muchos años con una organización de este tipo (Brasil, México). Otros han configurado estas técnicas hace relativamente poco, aunque alguno —España— tenga precedentes en el siglo XX de breve duración. Nos referimos a Bélgica, España, Italia y Reino Unido, aunque todos tienen antecedentes en otras etapas históricas.

Si existe una posición clara es que democracia y federalismo están íntimamente conectados en el sentido de que sin democracia no es posible que la organización territorial del poder en un país responda a los patrones propios del federalismo; o para decirlo más ampliamente, a las exigencias propias de la autonomía. Podrá suceder que durante periodos autoritarios se haya mantenido la estructura formal propia de un Estado federal, pero no puede haber duda alguna sobre que el funcionamiento de los poderes públicos, y las características de las relaciones entre ellos se alejarán por completo de las exigencias imprescindibles de un Estado federal. Si bien, sin federalismo puede existir un Estado democrático, no es posible lo contrario. Para decirlo claramente, sin democracia no hay federalismo. Por ello, cuando se superan etapas autocráticas, reverdece el federalismo con nuevos ímpetus en aquellos Estados que lo adoptaron y se refuerza, en cualquier caso, su atractivo.

Las causas que han motivado la adopción del modelo federal (o modelos similares) las respuestas son variadas. En algún caso, puede decirse que el federalismo forma parte no sólo del proceso histórico, sino de la misma definición como nación. Los casos más emblemáticos son los Estados Unidos y Suiza. Pero no es insignificante esta consideración en otros países, como Australia, Argentina, Brasil o Canadá, e incluso México. La gran amplitud de territorio de estos países constituye también una explicación a tener en cuenta. Más recientemente, la adopción de fórmulas, formal o materialmente federales, ha respondido a la voluntad de proceder a una renovada articulación del sistema político. Alemania, Italia o España serían ejemplos suficientemente ilustrativos. Para Austria, sin duda, ha contado lo que podríamos denominar herencia histórica. Además de las motivaciones aludidas, en varios países existen razones específicas de considerable entidad. Se trata de encajar en la organización política general a las mino-

rías étnicas, lingüísticas o nacionales que han de convivir en el seno de una misma federación: Canadá, España o Italia, y en cierto sentido, el Reino Unido, son países que con diverso grado de intensidad reflejan esta problemática. En el caso de Bélgica, su misma supervivencia como país exigió un mayor reconocimiento de las distintas poblaciones que la componen; generándose una organización federal muy singular, ya que, junto al conocido federalismo territorial que se articula en regiones, aparece un federalismo personal que se concreta en comunidades culturales.

El proceso seguido por los Estados federales permite, en una visión absolutamente genérica, distinguir entre aquellos en los que se observa una continuidad del esquema de organización —Australia, Estados Unidos, Suiza, México, Argentina— de aquellos otros en que pueden identificarse varias etapas —y vaivenes— entre la aplicación de modelos federales y unitarios —Brasil, España, Alemania—. Al margen de ello, cabe plantearse si pueden detectarse, aunque sea con la arbitrariedad de aproximaciones tan generales, algunas líneas de tendencia dominante. En este sentido, puede afirmarse que en el siglo XX, y de la mano del progresivo protagonismo de la intervención pública en los ámbitos económico-sociales y de la implantación de llamado “Estado del bienestar”, se ha producido un cierto proceso de centralización de los modelos de distribución territorial del poder, orientación que no queda desmentida, a mi juicio, por el nacimiento de nuevos estados federales o cuasifederales en Europa, ya que estas respuestas a problemas nuevos, o heredados, de la organización política de algunos países son adoptadas, y sobre todo implementadas, como regla general, con un alcance y una significación cualitativa, perfectamente compatible con el estadio de desarrollo al que han desembocado los viejos países federales. Dicho con otras palabras, es claro que en el seno de cada país europeo concernido la nueva organización implica un importante y decisivo cambio que rompe con tradiciones unitarias, a veces tremendamente uniformistas y autoritarias, pero el desarrollo de las nuevas instituciones, en general (quizá Bélgica y el Reino Unido exigirían alguna matización), se ha encargado de definir su posición con referencia no a la configuración inicial de los esquemas federales, sino a la situación actual del proceso de evolución de los estados federales clásicos en aquellos aspectos que comparten.

Una de las cuestiones que puede plantearse respecto de la organización federal es la existencia o no de simetría en la definición del papel o po-

sición (instituciones, competencias, sistema de financiación, integración...) de las entidades federadas. El criterio de la posición igual de los miembros de una federación ha sido una constante —sería una excepción antigua a la misma la existencia de cantones y cuasicantones en Suiza— y el reconocimiento de posiciones heterogéneas, más bien excepcional y, hasta cierto punto, aparentemente extraño. Con lo que la aceptación de posiciones heterogéneas en el seno de un mismo estado federal —el llamado federalismo asimétrico— no deja de plantear interrogantes dada la histórica conexión entre federalismo e igualdad. No obstante, si observamos la realidad, se constata que, de hecho, no todas las entidades integrantes tienen el mismo peso, ya que la población y la actividad económica conceden a algunas un mayor protagonismo. Piénsese también en la presencia de las macrociudades —capital federal, actualmente, en muchos países (México, Austria, Argentina, España, Italia, Alemania)—, con un estatus especial de entidad federada o autónoma, que añaden, a la magnitud de su actividad, el peso específico de la capitalidad federal, que naturalmente no sólo es político. Puede decirse, por tanto, que en la realidad de estos países hay importantes elementos de asimetría. Además, hay que recordar de nuevo la existencia de minorías culturales o nacionales, que, como dijimos, en algunos países han constituido el motivo principal para acoger principios de pluralismo territorial. La cuestión es si estos diversos elementos se reflejan en la regulación de la organización política. En este sentido, pueden indicarse varios datos especialmente significativos. En primer lugar, el estatus reconocido a algunas capitales federales implica una ruptura de la ordenación homogénea; en segundo lugar, cabe señalar el reconocimiento de un diverso peso de las entidades federadas en la composición de la Cámara federal o Senado —el caso de Alemania es el más destacado; en tercer lugar, en algún país —Canadá— la singularidad de una entidad federada es un elemento esencial de su organización aunque la asimetría no esté reconocida expresamente en la Constitución —y tiene una expresión clave en las competencias lingüísticas y de derecho privado de Québec—; en cuarto lugar, se da un reconocimiento a ciertas minorías lingüísticas —Alemania, Austria— de carácter limitado; en quinto lugar, en la misma configuración del estado federal se consagra la existencia de comunidades diversas —Italia con las regiones de estatuto especial, algunas de las cuales dan respuesta a la existencia de minorías lingüísticas y nacionales— o se permite, a través de un procedimiento de carácter dispositivo, el afianzamiento de entidades

singulares, implícitamente indicadas en la Constitución —España, particularmente en relación con las comunidades históricas—; o perfila los nuevos esquemas de organización con signos de singularidad —Reino Unido—; o en fin, la propia definición y existencia del Estado federal abre la puerta a cierta heterogeneidad —Bélgica y las diversas posibilidades de articulación de las comunidades y regiones y el gran Bruselas—. A todo ello habría que añadir las singularidades derivadas de la presencia de ciertas fuerzas políticas locales, o de la articulación más abierta de algunos partidos políticos de ámbito federal, que aseguran un funcionamiento distinto o más abierto del correspondiente sistema institucional.

En definitiva, aunque en el patrón general la homogeneidad era un criterio formal en la mayoría de los Estados, pero no en todos, han aparecido menos elementos de diferenciación, y, de hecho, en el funcionamiento real se producen situaciones distintas, y existen importantes excepciones que acogen, en mayor o menor medida y extensión, ciertos elementos o fórmulas de asimetría.

Normalmente, los elementos fundamentales para la organización política de los Estados compuestos se hallan en una Constitución (federal) escrita —la excepción sería, como es conocido, el Reino Unido— si bien hay grandes diferencias en el alcance, o intensidad, de la regulación y en la remisión a una legislación complementaria para culminar el desarrollo institucional. Conviene tomar en consideración algunos aspectos relativos a esta ordenación central. En primer lugar, cabe recordar la existencia de países con Constituciones que han experimentado pocas variaciones a lo largo de su vigencia, frente a otros en los que se han producido numerosas reformas, o incluso cambios de Constitución. En el primer grupo estarían Estados Unidos, Australia o Canadá, mientras podrían incluirse en el segundo Bélgica, Argentina, Brasil. Ciertamente que esta característica debe relativizarse en función de la antigüedad de la ley fundamental. De todas formas, aludimos a este aspecto principalmente para destacar que en el primer caso la doctrina de los tribunales constitucionales desempeña un papel más destacado. La progresiva evolución de la función de las diversas instituciones queda esencialmente en sus manos, mientras el protagonismo judicial puede ser menor cuando se recurre con mayor frecuencia a la reforma constitucional.

También cabe destacar que algunas Constituciones remiten a leyes, con valor cualificado o no, para completar diversos aspectos de la ordenación

constitucional. Esta situación se da a menudo en el ámbito financiero y fiscal, pero puede extenderse a otros ámbitos. En este sentido, pueden señalarse los ordenamientos español e italiano, aunque indudablemente el ejemplo más llamativo es el caso de Bélgica, donde la Constitución encarga a la ley la distribución de competencias entre las instituciones federales y las regiones y comunidades, normas que en todo caso están sujetas a un procedimiento legislativo cualificado. Distinto es el caso del Reino Unido, donde la totalidad de la regulación de los regímenes de Escocia, Gales e Irlanda tiene origen, y está en manos, en el Parlamento de Westminster.

Otro aspecto a indicar es el relativo a la participación o no de las entidades federadas en la reforma de la Constitución federal. El panorama a este respecto es también muy variado. En algunos países —Argentina, Alemania, Bélgica, Brasil o Italia— no se prevé ninguna participación directa, aunque a través de la intervención del Senado en el proceso se hace posible una intervención indirecta cuando las entidades federadas participan intensamente en la composición de la cámara federal, como es el caso de Alemania. En otros países, se contempla alguna intervención directa, aunque sin demasiada significación, como sucede en España, donde las entidades federadas tienen iniciativa legislativa para la reforma junto a otros órganos e instituciones. En un tercer grupo se puede incluir a los países en los que, en el proceso de reforma constitucional, las entidades federadas juegan un papel más importante, en algunos casos, decisivo. Es el supuesto de Australia, Canadá o Estados Unidos.

En cierto sentido, puede decirse que en un esquema federal cada entidad federada encabeza un ordenamiento con una Constitución propia, sólo subordinada a la Constitución federal. Así sucede en Australia, Austria, Alemania, Argentina, Estados Unidos, México, Brasil o España e Italia. En estos dos últimos países recibe el nombre de Estatuto, y no desempeña estrictamente idéntica función en ambos. Ahora bien, en algunos países las entidades federadas no tienen Constitución propia, como sucede en Canadá y Bélgica, como tampoco la tienen las entidades del Reino Unido. Normalmente, estas Constituciones definen las estructuras organizativas políticas de la entidad federada, y en algún caso —por ejemplo, España— son un instrumento imprescindible para la definición del cuadro competencial. En general, las Constituciones son elaboradas y aprobadas por las entidades federadas, sin intervención de la federación, que sólo puede hacer uso de la vía judicial si considera que su contenido es contrario a la Consti-

tución federal. Diferente es el caso español, en el que las Constituciones de las entidades federadas, elaboradas por éstas, deben negociarse en el seno del Parlamento federal y someterse a la aprobación final de éste.

Cabe plantear también el tema de la admisión o no de posibilidades de federación entre entidades federadas al margen del Estado federal. En la mayoría de países esta posibilidad está expresamente prohibida por la Constitución federal, o así se ha interpretado. En cambio, es frecuente que se prevean o admitan pactos entre entidades federadas, exigiéndose sólo que se informe a las autoridades federales. En algunos países, y respecto de acuerdos relevantes, se exige la autorización del parlamento federal. Existe un supuesto singular —Bélgica— donde se admiten los acuerdos entre regiones y comunidades. De hecho, la comunidad cultural flamenca ha asumido las competencias de la Región de Flandes. Algo parecido podrían realizar la comunidad cultural francesa y la Región Valona, aunque hasta ahora no han adoptado ninguna decisión en este sentido.

Finalmente, hay que indicar que en la práctica totalidad de países no se reconoce el derecho a la secesión de las entidades federadas. Canadá constituye una excepción, ya que en determinadas condiciones, como ha indicado la Corte Suprema Federal, podría admitirse la separación de una provincia y su independencia respecto de la Federación.

## II. RÉGIMEN INSTITUCIONAL

### 1. *La Cámara Territorial (Senado o Consejo Federal)*

Uno de los datos que aparece en todos los estados compuestos o federaciones es la existencia de una segunda Cámara. Ahora bien, es un espejismo pensar que este dato común responde siempre y directamente a las características propias de estas organizaciones políticas complejas. Tanto por su composición como por sus funciones, las soluciones son muy diversas, y en algunos países no existe relación lógica entre su existencia y la mencionada pluralidad territorial. Sin embargo, parece en general conveniente la necesidad de articular de alguna manera las relaciones entre la federación y los estados, y comúnmente se ve en la segunda cámara un instrumento importante para ello, como también puede serlo para canalizar la participación de las entidades federadas en las decisiones generales y en los procedimientos de integración de los órganos constitucionales. Más

adelante volveremos a incidir en estos temas. Analicemos ahora el panorama institucional actual, tanto por lo que se refiere a la composición como a las funciones que tienen asignadas.

La composición del Senado en los diferentes países con organización compuesta responde a variados patrones. La primera referencia a tener en cuenta es si la composición responde a las entidades federadas. A este respecto, es importante distinguir entre aquellos países en que se quiere reflejar el carácter compuesto de la organización política, de aquellos en que la referencia a las entidades federadas no existe realmente, sino que se toma en consideración su territorio como mera circunscripción electoral. Un ejemplo de esta última opción es Italia, donde las elecciones a la Cámara Alta se celebran según circunscripciones regionales, con un número de escaños proporcional a su población y mediante sufragio directo.

Muy distinto es el caso de los países en que la elección, directa, se produce por circunscripciones que coinciden con el territorio de las entidades estatales, con un número igual de senadores a elegir, cualquiera que sea la población. Es una solución que se da en muchos países influenciados por el federalismo norteamericano. Así, además de Estados Unidos, se prevé un mismo número de senadores por estado en Australia, Argentina o Brasil. En el caso de México, a los senadores por estado se añaden actualmente 32 elegidos por la llamada lista nacional, con lo que ha ido difuminándose la condición del Senado como cámara territorial. En Suiza, los cantones tienen el doble de escaños que los subcantones.

La mayor articulación interrelacionada entre federación y estados se obtiene en el supuesto del federalismo de matriz germánica. En este grupo (Alemania y Austria), el Senado federal refleja en su composición la proporción de población, aunque no de manera estricta, de las distintas entidades federadas y sus miembros no son elegidos directamente por los ciudadanos, sino que las instituciones de los *Länder* —los gobiernos en Alemania y los parlamentos en Austria— eligen a los miembros del Consejo Federal y de la Asamblea Federal. Un ligero y lejano reflejo de esta solución aparece en la composición del Senado español regulado por la Constitución de 1978, ya que de sus 260 miembros, 60 son elegidos por los parlamentos de las entidades federadas; los demás miembros son elegidos directamente en circunscripciones que no coinciden con el territorio de la entidad federada (excepto en el supuesto que éste sea el de la vieja entidad local de segundo orden o intermedia).

Finalmente, hay que dejar constancia de la peculiar composición del Senado de Bélgica, en el que confluyen senadores de elección directa con representantes designados por entidades federadas y aquellos que son nombrados conjuntamente por los dos colegios mencionados anteriormente. La complejidad de la composición se completa con representantes de la familia real. En todo caso, como sucede en otros temas, en la composición del Senado belga está presente la preocupación por una equilibrada presencia de las dos comunidades lingüísticas principales. Queda al margen el caso de Canadá, donde los senadores no son elegidos ni representan a las entidades federadas; en todo caso, los senadores deben proceder de cuatro circunscripciones en que se ha dividido el territorio canadiense, una de las cuales coincide con la provincia de Québec.

De este compendio en torno a la composición de la Cámara Alta en los países compuestos se desprende la existencia básicamente de dos modelos bastante definidos en las realidades formalmente federales: número idéntico de senadores por entidad federada, de elección directa por los ciudadanos, o número variable en relación proporcional, aunque sea aproximada o corregida, con la población de las entidades componentes a cuyos órganos de gobierno corresponde la designación. Es evidente que el criterio de composición de la Cámara Alta no es indiferente para dilucidar el grado de articulación federal del país y, por lo tanto, en principio, la designación indirecta por las entidades federadas podría suponer un mayor empeño en este sentido; sin embargo, no puede olvidarse el funcionamiento del sistema de partidos, que puede convertir en secundaria la lógica territorial y dar una preeminencia total a la dinámica de las opciones políticas globales, como en ocasiones se ha señalado en Alemania; o, en sentido contrario, una cierta fragmentación o flexibilidad de los partidos federales hace que la dinámica territorial tenga un cierto protagonismo, a pesar de que los senadores sean de elección directa (Brasil, y hasta cierto punto, Estados Unidos).

Seguramente, la estructura de fuerzas políticas y las características que adopte el sistema electoral pueden contribuir a aumentar o disminuir estos aspectos en cierto sentido patológicos. Por otro lado, también podría tener significación la introducción en el Senado de formas de estructuración interna y procedimientos de actuación que faciliten la expresión del pluralismo territorial.

Ahora bien, la consideración de la estructura del Senado constituye una primera aproximación que debe completarse con el análisis de las funcio-

nes que se asignan en cada sistema a esta cámara. En este sentido, puede decirse que normalmente se atribuyen al Senado funciones legislativas federales en paralelo a las atribuidas a la Cámara baja. A partir de esta observación pueden establecerse supuestos en que se modula a la baja y a la alta el protagonismo del Senado. Así, en algunos sistemas se le asignan funciones específicas y exclusivas sobre ratificación de tratados internacionales y de nombramiento de altos funcionarios o integrantes de órganos constitucionales, propuestos por el Poder Ejecutivo: el ejemplo más destacado a este respecto es Estados Unidos, pero también se sigue este modelo en otros países federales de América Latina. En algún país —Australia— se acota la función colegisladora al vetar la iniciativa del Senado en leyes fiscales.

Especialmente amplio es el papel de la cámara alta en el federalismo germánico, con un planteamiento que puede considerarse congruente con su composición: junto a la función colegisladora federal, ejerce funciones de control de la administración federal, al tiempo que asume un papel significativo en relación con la participación alemana en la Unión Europea. En el caso de Austria, la modulación aludida se refleja en las dos direcciones: por un lado, la función colegisladora aparece parcialmente supeditada a la Cámara baja (ya que el voto de persistencia de ésta prevalece); por otro, la Asamblea federal goza de facultad de veto respecto de leyes que impliquen la supresión de competencias de las entidades federadas.

Existen otras configuraciones del papel del Senado en países no formalmente federales. Así, en España el Senado ostenta facultades colegislativas supeditadas al Congreso de los Diputados, si bien además tiene atribuidas tres específicas funciones más propiamente federales: a) cámara de primera lectura para el fondo de compensación interterritorial; b) autorización de acuerdos entre entidades federadas; c) autorización para uso de los medios compulsivos respecto de estas entidades.

Este breve repaso de las previsiones de los ordenamientos de diversos países de organización compuesta sobre el papel del Senado, Cámara Alta o Consejo federal ponen de relieve la existencia, en los sistemas de articulación más acabada, junto a la función colegisladora federal, de funciones de supervisión de la administración federal o del ejercicio del poder por parte del Ejecutivo federal, con especial atención al nombramiento de miembros de instancias federales y altos funcionarios. La consideración conjunta de la estructura y funciones del Senado, en un análisis no sólo for-

mal, sino que al propio tiempo tome en consideración el funcionamiento real de las instituciones, puede permitir contestar si se da, y en qué medida, una participación efectiva de las entidades federadas en las decisiones generales cuando determinados criterios de separación entraron en crisis hace ya algunas décadas.

## *2. Otras formas de participación en la política general*

Los ordenamientos de los diversos países establecen algunos procedimientos de participación de las entidades federadas en la política general que desarrollan los órganos federales. Nos fijaremos en este momento en dos vías: a) participación en la elección del jefe del Estado federal; b) iniciativa estatal de ley federal.

En general, no se prevé la participación de los órganos de las entidades federadas en la elección de los presidentes federales. No cabe confundir a este respecto el papel que desempeñan colegios electorales de base federada, como sucede en la elección del presidente de Estados Unidos, con una participación de los estados que, en cuanto a tales, no se da. En Alemania e Italia, dos países con estructuración formal diversa, se prevé la intervención de delegados de las entidades federadas en la elección del jefe del Estado, el cual, por otro lado, no ostenta poderes ejecutivos efectivos, sino más bien funciones moderadoras. El número de representantes estatales en la asamblea electiva es claramente minoritario. En los federalismos americanos no se da la participación de representantes de las entidades federadas. En los de la comunidad británica la fórmula específica de gobernador, que es nombrado a propuesta del gobierno federal, tampoco permite articular ninguna participación.

Por lo que se refiere a la intervención de los estados en la promoción, o incluso en la elaboración, de leyes federales el panorama es más rico. Señalemos, de entrada, que en algunos países no existe ninguna previsión al respecto. Países de tradición tan distinta como Estados Unidos, Australia, Canadá, Alemania y Bélgica no contemplan la participación de las entidades federadas en el procedimiento legislativo federal. Ahora bien, el significado de esta omisión no es el mismo en todos los casos. Baste recordar el papel y la composición del Consejo Federal alemán para comprender la necesidad de hacer lecturas diferentes de esta omisión.

Otros países, con patrones institucionales no coincidentes, como México y Argentina e Italia y España, prevén expresamente que las entidades federadas ostentan poder de iniciativa legislativa federal. En general, se trata tan sólo de la facultad de presentar proposiciones de ley federal, o de solicitar la presentación de proyectos de normas de este rango, con lo que el alcance de la facultad de la entidad federada se limita a la necesaria consideración de la iniciativa y su discusión global en los órganos federales. Se trata, por tanto, de un alcance limitado. Al margen queda el caso de los Estatutos de Autonomía en España, al que ya se ha hecho referencia antes. Existen algunos supuestos singulares más significativos. Así, la Constitución argentina prevé procedimientos paccionados, o cuasi, entre la federación y las provincias en las llamadas leyes-convenio o leyes para la creación de nuevas provincias. En el ámbito fiscal se dan supuestos de normas federales que exigen acuerdos previos entre poderes federales y estatales en diversos países; entre ellos está el supuesto de España, donde se prevén acuerdos previos, tanto para la cesión de tributos federales a las entidades federadas como, y es el supuesto más significativo, en los regímenes fiscales forales.

Un caso diferente es la posibilidad de promover la abrogación o derogación de leyes federales por parte de las entidades federadas. Así se prevé en la Constitución italiana, según la cual cinco parlamentos regionales pueden provocar la convocatoria de un referéndum para la abrogación de una ley estatal (federal). También es singular, y de gran significación para el funcionamiento equilibrado del sistema, la generosa previsión de fórmulas de democracia directa, incluso *referenda* abrogativos, establecida en Suiza.

### 3. *Tribunal Constitucional o Alta Corte Federal*

En todos los países con pluralismo territorial existe una instancia para resolver los conflictos de competencias entre Federación y entidades federadas y, en su caso, las acciones contra las leyes dictadas por los distintos parlamentos; a menudo también para dilucidar la validez, en razón del orden constitucional, de otros actos dictados por los poderes ejecutivos.

Si la existencia de esta instancia suprema es general, en cambio son muy variadas las soluciones institucionales existentes. En algunos países, esta instancia se sitúa como la cima del Poder Judicial; en otros, se trata de un tribunal superior ajeno al Poder Judicial, con preeminencia sobre éste. El

primer tipo es habitual en los estados federales de patrón clásico —Estados Unidos, Suiza, México, Canadá, Brasil, Argentina, Australia—, mientras disponen de una sede de justicia constitucional, al margen del Poder Judicial, los nuevos países que han asumido la forma federal o esquemas de autonomía política —Alemania, Austria, Bélgica, Italia, España—.

También aparecen diferencias sobre la exclusividad o no de la jurisdicción de los tribunales para resolver conflictos y recursos que enfrentan a federaciones y entidades federadas. En general, en los países del segundo grupo que se acaba de citar, el tribunal constitucional ostenta el monopolio de la función de resolver las acciones de constitucionalidad, mientras en los otros países la justicia constitucional es difusa y cabe plantear el conflicto o recurso en niveles inferiores del Poder Judicial federal, llegándose a la Suprema Corte por vía de recurso, aunque se dan excepciones al respecto, y en parte esta pluralidad de instancias deriva de la existencia de legitimaciones adicionales a la de la federación y estados (municipios, particulares con interés legítimo).

Otro dato a tener en cuenta es la existencia en las entidades federadas —no en todas, ni en todas de un mismo país (Alemania)— de órganos de justicia constitucional o cortes supremas estatales con funciones acotadas: resolver sobre la adecuación a la Constitución estatal de leyes y otros actos de las autoridades federadas.

También constituye un aspecto no homogéneo la regulación del acceso directo de las entidades locales a las instancias de justicia constitucional federales en defensa de sus competencias. Esta posibilidad se contempla en países diferentes como Canadá, México Bélgica, Alemania o España. En cambio, las entidades locales tienen vetada esta vía en Brasil, Italia o Argentina.

Centrando la atención en los diversos aspectos de los órganos de justicia constitucional que aquí interesan, examinaremos la composición de estos tribunales para conocer si se da y con qué alcance una intervención de las entidades federadas en el nombramiento de sus miembros. Un dato aparece como común: no hay intervención directa y singular de las entidades federadas en la designación de sus miembros.

Ahora bien, en algunos países se produce una intervención indirecta en cuanto el Senado participa en el nombramiento del tribunal. Es necesario destacar, no obstante, que en estos casos sólo puede hablarse de intervención indirecta relevante de las entidades federadas cuando su incidencia en

la composición y funcionamiento del Senado es clara, ya que si su presencia es difusa, o el sistema de fuerzas políticas la difumina, difícilmente puede hablarse de intervención de las entidades federadas, aunque se la califique de indirecta.

En este marco, nos encontramos con un esquema bastante generalizado en los países federales de patrón clásico. El Poder Ejecutivo acostumbra a nombrar o a proponer el nombramiento de los miembros de la alta corte de justicia federal, y al Senado le corresponde ratificar (o aprobar) estos nombramientos. Así sucede en Estados Unidos, Brasil, Argentina o México.

Distinta es la situación de países federales más recientes, con tribunal constitucional al margen del Poder Judicial. El nombramiento de los miembros corresponde a distintos órganos federales, entre los que se cuenta el Senado o cámara alta. En Austria, el Senado nombra tres de los doce miembros. En Alemania, el Consejo Federal designa la mitad de los integrantes del Tribunal. Aquí ya puede hablarse con más seguridad de intervención de las entidades federadas, dado el peso, sobre todo en Alemania, que éstas tienen en la integración del *Bundesrat*. Se trata, como se ve, de una intervención indirecta, pero en todo caso significativa y que destaca en el panorama institucional. En Bélgica, las dos cámaras legislativas federales designan, por mitades, los miembros de la Corte de Arbitraje, con un quórum muy cualificado de sus grupos lingüísticos, que supone la necesidad de un amplio acuerdo, que en el Senado, cuyos miembros en parte proceden de las entidades federadas, implica poder hablar también de una intervención indirecta de éstas. El caso de Italia y España, países no formalmente federales, es distinto. Al Senado le corresponde nombrar parte de los miembros del Tribunal Constitucional, pero es inexistente (Italia) o muy minoritaria (España) la presencia de representantes de entidades federadas en el Senado. No existe, pues, base para afirmar que se da una intervención, aunque indirecta o lejana, de las entidades federadas en el nombramiento de los miembros del órgano de justicia constitucional.

Hay que insistir, finalmente, que en la valoración de la incidencia de estados y regiones en la designación de jueces constitucionales hay que tener en cuenta la realidad político-institucional que puede hacer aún más evanescentes las posibilidades indirectas indicadas.

Otra cuestión de interés es la relativa a la posición de federación y entidades federadas ante las instancias de justicia constitucional. En general, una y otras tienen las mismas posibilidades de acción; puede decirse que se

da una posición simétrica, aunque aparecen algunas modulaciones. Así, fijándonos en los países no formalmente federales, a diferencia de Italia, en España el recurso de la federación contra leyes o actos de las entidades conlleva la suspensión de la eficacia o aplicación de la norma o acto recurrido de manera automática si el gobierno federal así lo solicita, suspensión que, en el plazo de cinco meses, puede mantener o no el Tribunal Constitucional. En cambio, el recurso de las entidades federadas contra decisiones federales no comporta efectos suspensivos. No es necesario llamar la atención sobre la significación de esta medida que puede implicar la “inexistencia” de legislación federada durante los largos años en que se tarda en resolver el conflicto o recurso por parte del mencionado Tribunal. Tampoco es simétrica la posición de las partes en el planteamiento de los llamados “conflictos negativos de competencia”, ya que sólo la Federación puede plantearlos, de forma que las entidades federadas no tienen instrumento para llevar ante la justicia constitucional la mera actitud negativa o inacción de la federación.

La última cuestión que se quiere examinar en relación con la justicia constitucional es especialmente significativa: ¿cuál ha sido la orientación que ha dominado los pronunciamientos de las instituciones que tienen asignada la importantísima función de interpretar en última instancia la Constitución y las reglas y criterios que definen el papel de Federación y entidades federadas?

Puede avanzarse, que la doctrina establecida por supremas cortes y tribunales constitucionales se ha orientado, en general, en todos los países, en un sentido centralizador, eso es, avalando las decisiones de los poderes federales y reconstruyendo los cimientos sobre los que se ha fundamentado su creciente papel. Ésta es una constatación prácticamente común. Bien sea dando el mayor alcance o formulando cláusulas de comercio o de poderes implícitos en las competencias expresamente asignadas en unos países (Estados Unidos), o concediendo la mayor operatividad a límites constitucionales del interés nacional (que se transformó, de acotación puntual de oportunidad a examinar puntualmente respecto de cada norma o acto, en criterio delimitador de competencias —Italia—), o de principios básicos de legislación (a los que se atribuyó la máxima extensión e incidencia), en otros países (Italia y España), el hecho constatable es que todos los caminos han conducido a un refuerzo de los poderes federales en detrimento de aquellos inicialmente otorgados a las entidades federadas. Aunque las

técnicas y procedimientos hayan sido diversos, el proceso siempre se ha orientado en la misma dirección.

Hay que añadir, sin embargo, que esta doctrina mayoritariamente centralizadora ha tenido algunas excepciones, en ocasiones destacadas con gran resonancia, que pueden esconder una corriente, que es de fondo, como aquella a la que se acaba de aludir, sin que ello lleve a subvalorar estas decisiones y las potencialidades que anidan en estos pronunciamientos singulares.

Un repaso de la situación de los diversos países, de patrón federal clásico o no, o incluso no formalmente federales, ofrece a este respecto un nivel considerable de coincidencia. Cabría considerar, no obstante, hasta qué punto en cierta manera estas decisiones de las cortes constitucionales no se producen más bien en un sentido pasivo, eso es, confirmando decisiones de los órganos federales. Si es así, como sin duda lo es en algunos países como España, cabría plantear si no habría sido algo distinto el proceso si las entidades federadas hubiesen tenido una actividad más dinámica, de manera que la justicia constitucional hubiera sentado sus criterios al decidir sobre la validez de y actos federados, y por tanto con repercusión limitada y no sobre leyes y decisiones de las autoridades federales, supuesto en el que con frecuencia se dará una mayor trascendencia.

Un pequeño dato significativo del que se quiere dejar constancia es la inicial actitud protectora de las competencias de las entidades federadas por parte de las instancias de justicia constitucional en países cuya definitiva y plena configuración independiente estaba en curso, como se desprende de la actuación de la Suprema Corte federal en Australia, o del Consejo Privado (radicado en Londres) en el caso de Canadá.

Por lo demás, es necesario recordar como estas altas instancias nunca son ajenas a las corrientes dominantes. La creciente presencia del poder público en la vida económica o la construcción del Estado del bienestar constituyó un entorno adecuado para los acentos centralizadores de sus decisiones (el caso de Australia es particularmente claro a este respecto). Ahora bien, las nuevas sintonías del momento actual, con una acotación de las exigencias que parecían deducirse de los mecanismos de política económica y financiera, con la necesidad de establecer nuevos parámetros de responsabilidad y con la búsqueda social de espacios de proximidad con que afrontar retos globales, ofrecen un contexto que puede conllevar mayores inflexiones a la doctrina hasta ahora dominante.

### III. ORDENACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

Al abordar este tema central siempre es conveniente precisar algunos conceptos o términos. En primer lugar, la noción misma de competencia en la que confluyen la atribución de una potestad o poder y su proyección sobre un determinado ámbito. No siempre en la regulación de las competencias se precisan adecuadamente estos elementos, y en ocasiones se recurre a denominaciones o calificaciones de la competencia sin que existan definiciones unívocas de estos adjetivos: exclusivo, privativo, compartido o concurrente. A veces incluso se utilizan, en diferentes ordenamientos, con significaciones contradictorias. Se intentará reducir en la medida posible utilidades equívocas. En concreto, la expresión “competencia concurrente” se reserva para el supuesto en que dos poderes públicos distintos ostentan las mismas facultades en un mismo ámbito, desplazando normalmente la federación las normas que pudieran haber dictado las entidades federadas en cuanto no puedan coexistir; en cambio, cuando la distribución de potestades públicas implique que la federación establezca las bases o principios para la ordenación de un ámbito material y a las entidades federadas les corresponda el desarrollo o normación completa, utilizaremos la noción de “competencia compartida”.

En general, las Constituciones federales establecen las reglas esenciales para la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federadas, aunque las fórmulas para hacerlo son variadas, como tendremos ocasión de ver. En el texto constitucional quedan definidas las atribuciones, sin perjuicio de que, por el carácter general de las cláusulas o por los criterios establecidos, se exija una amplia tarea interpretativa para su desarrollo a cargo de los distintos actores institucionales, particularmente los órganos supremos de justicia constitucional.

Ahora bien, en algunos supuestos se llama a las Constituciones internas de las entidades federadas —a los Estatutos de Autonomía, en el caso de España— a completar la regulación, obviamente en el marco de los parámetros establecidos en la Constitución federal. No se trata de realizar una simple enumeración ejemplificativa, sino de una relación imprescindible para fijar las competencias de las entidades federadas, cuando éstas no son las destinatarias de la cláusula residual, o bien determinadas fórmulas concretas lo hagan necesario.

En algún país —Bélgica— la Constitución federal se limita a establecer unos principios o bases para la distribución de competencias entre federación, comunidades y regiones. Posteriormente, leyes federales específicas deben proceder a la concreta distribución de competencias, aunque también en este esquema el ámbito dejado a la interpretación de la Corte de Arbitraje no es pequeño.

La ordenación de las competencias se realiza, en general, combinando la enumeración de una o varias listas de competencias, en uno o varios poderes públicos en relación con ámbitos más o menos concretos de carácter material, con una cláusula de cierre, en general una cláusula residual. El panorama a este respecto es muy variado. En el país federal más antiguo, la Constitución contempla una única lista de competencias federales, de carácter exhaustivo, que ejemplifica la entrega o transferencia por parte de las entidades federadas de los asuntos a resolver a nivel de la federación. Ahora bien, el campo de acción del poder federal ha experimentado un proceso de continuada ampliación, principalmente a través de decisiones de la Suprema Corte federal, a partir de diversas previsiones, explícitas o no, del propio texto constitucional (cláusula de comercio, poderes implícitos, cláusula de supremacía del derecho federal). Con ello se han ido erosionando los amplios poderes inicialmente retenidos por los Estados en virtud de la cláusula residual.

La enumeración de competencias de otros países federales de patrón clásico es bastante heterogénea. En Australia, la Constitución federal contempla una doble lista: competencias legislativas exclusivas de la Federación y competencias legislativas concurrentes de Federación y estados. En Canadá, la ordenación actual prevé una triple lista: competencias federales, competencias provinciales y competencias concurrentes. En Brasil, la Constitución federal vigente establece varias enumeraciones: competencias federales, competencias legislativas privativas federales, competencias comunes de Federación y estados, competencias legislativas concurrentes de Federación y estados. En Argentina, en la Constitución federal aparecen varias relaciones de competencias: conservadas por las provincias, delegadas al poder federal, concurrentes, compartidas y excepcionales. En México, de la Constitución federal también se derivan varias enumeraciones de competencias: atribuidas a Federación y estados, prohibidas a Federación y estados, coincidentes, coexistentes, de auxilio.

En Suiza, la Constitución federal establece las competencias de la Federación, pero en general se entiende que las atribuciones de la Federación no acaban en los enunciados expresos, sino que comprenden las facultades implícitas que se derivan de ellos. La cláusula residual es a favor de los cantones. En la nueva Constitución de 1999 se alude a competencias de los cantones, pero hay que entender que son enunciados meramente ejemplificativos, no constitutivos, con la finalidad de delimitar las competencias federales.

Por lo que se refiere a los países de federalismo germánico, puede señalarse que la Constitución federal austriaca contempla dos tipos de competencias: exclusivas federales y compartidas entre Federación y *Länder*, si bien dentro de este grupo pueden reconocerse dos categorías según la Federación ostente el monopolio de las facultades ejecutivas o se limite a disponer las leyes-marco en la materia dejando a las entidades federadas sólo las facultades normativas, o también la legislación de detalle. En Alemania, la ley fundamental establece varias listas de competencias federales: legislación federal exclusiva, legislación federal concurrente o legislación federal básica.

El complejo y asimétrico proceso de devolución del Reino Unido ha configurado situaciones distintas en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En el caso de Escocia, se enumeran las competencias que permanecen en manos del Reino Unido correspondiendo las restantes a las instituciones escocesas. La situación es parecida en Irlanda del Norte, pero sus decisiones están sujetas a supervisión. Por lo que se refiere a Gales, se ha establecido una lista pormenorizada de facultades y procedimientos atribuidos a los órganos galeses correspondiendo en todo caso la legislación “primaria” al Reino Unido.

En el caso de Bélgica, como ya advertimos, la Constitución se limita a establecer los principios generales para la asignación de competencias, tarea que desarrollan leyes que atribuyen las competencias de manera expresa a las comunidades y regiones a través de relaciones de carácter exhaustivo. No se contemplan competencias concurrentes. En manos de las instituciones federadas permanecen las tareas no atribuidas a las entidades federadas. En Italia, la Constitución, después de la reforma de 2001, contempla dos enumeraciones: competencias legislativas federales y competencias legislativas compartidas. En España, el desarrollo generado por la Constitución de 1978, que reenvía para completar la ordenación de las

competencias a las Constituciones de las entidades federadas —los estatutos de las comunidades autónomas— ha culminado con la existencia de varias categorías: competencias exclusivas federales, competencias compartidas, competencias exclusivas de las entidades federadas, competencias concurrentes, competencias ejecutivas de las entidades federadas.

Ahora bien, para comprender el sistema de ordenación de competencias debe completarse la referencia a las enumeraciones con la cláusula de cierre que, de forma expresa o no, aparece en prácticamente todos los ordenamientos. Se trata de identificar el poder público competente respecto de las materias, y de las potestades, no mencionadas —o que no sea posible deducirlo— en los textos constitucionales y sus complementos necesarios. En general, y en la lógica del patrón institucional federal, la cláusula residual se establece a favor de las entidades federadas. Es el caso de Australia, Austria, Alemania, México, Italia, Estados Unidos o Suiza. Menos frecuente es que se establezca a favor de la Federación que, en cualquier caso, sólo tiene sentido lógico en los sistemas de devolución. En el caso de España, la cláusula de cierre se sitúa al final del proceso complejo de asignación de las competencias a través de las Constituciones internas. La Constitución canadiense reserva para la Federación las competencias no asignadas, pero la cláusula residual no juega automáticamente, sino que se admite la posible existencia de competencias nuevas de orden local que corresponderían a las provincias. En el caso de Bélgica, la cláusula residual se establece a favor de las instituciones federadas, si bien transitoriamente, con una provisionalidad que parece sin final, juega a favor de la Federación. En general, puede decirse que la operatividad de estas cláusulas de cierre se ha venido interpretando de forma restrictiva y como último remedio ante la imposibilidad de establecer un criterio seguro a partir de las cláusulas atributivas específicas. En todo caso, el juego más problemático ha de situarse respecto de las llamadas “nuevas materias”.

Nos referimos ahora a las competencias ejecutivas o administrativas. Frecuentemente, las normas constitucionales aluden simplemente a ámbitos materiales que se atribuyen a la Federación y (o) a las entidades federadas, enunciado que permite sobrentender que se atribuyen la totalidad de las potestades públicas, planteamiento que comprende indirectamente incluso las facultades judiciales en los países con doble nivel de tribunales. Naturalmente, cuando no se prevé el sistema clásico de dualidad de poderes judiciales, las potestades públicas atribuidas serán de carácter normati-

vo —incluso la legislación— y ejecutivo o administrativo. Por tanto, en estos supuestos no se da, al menos inicialmente, ninguna problemática específica para determinar las competencias ejecutivas. Forman un todo con las legislativas.

Ahora bien, en otras ocasiones las Constituciones sólo se refieren expresamente a las competencias legislativas. Es el caso de Australia, Italia o Alemania, para citar países con ordenación no coincidente. Se plantea entonces la necesidad de establecer si, implícitamente, la asignación de competencias legislativas conlleva la de las facultades ejecutivas, o bien si puede entenderse, o así se prevé expresamente, que estas facultades corresponden a otra esfera de poder, normalmente las entidades federadas. En este punto se delinearán varias soluciones: en algunos ordenamientos se establece, o se ha interpretado, que las facultades ejecutivas siguen a las legislativas. Así, en Australia la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sentado este criterio. Es también la solución de los países americanos inspirados en el federalismo dual, aunque puede haber matizaciones en algún caso. Un segundo grupo está constituido por aquellos países en que, bien porque expresamente se prevea, bien por la cláusula residual, bien porque pueda deducirse del conjunto de las disposiciones constitucionales, se considera que las funciones ejecutivas en las materias de legislación federal corresponden a las entidades federadas si una previsión expresa no establece lo contrario. Es la familia del federalismo ejecutivo que tiene su expresión clara en el mundo germánico y también se refleja en parte en el ordenamiento suizo.

En el caso de Italia, la Constitución fija principios, y corresponde a las leyes federales y federadas, en sus ámbitos respectivos, establecer a quién corresponden las facultades ejecutivas. En todo caso, la Federación puede delegar funciones administrativas en las entidades federadas. El sistema establecido por la Constitución española de 1978 es más complejo, ya que la completa distribución de potestades ha de quedar expresamente dispuesta: ni siempre las facultades ejecutivas siguen a las legislativas ni se configura un poder general de las entidades federadas para ejecutar la legislación.

En los supuestos de disociación de las facultades legislativas y ejecutivas entre poderes públicos distintos se plantea la cuestión del titular de la potestad reglamentaria en estas materias. Bien por previsión constitucional expresa, bien por interpretación jurisprudencial, parece mayoritaria la corriente que atribuye la potestad de dictar reglamentos a quien ostenta la facultad legislativa, aunque en ocasiones se matiza el planteamiento recu-

riendo a la distinción entre reglamentos generales y sectoriales, o entre reglamentos ejecutivos u organizativos, atribuyendo los segundos a la autoridad que ha asumido las funciones ejecutivas.

En los países compuestos aparece claro que las relaciones entre poderes, y entre las normas que éstos dictan, no se ordenan según pautas de jerarquía o subordinación —excepto respecto de la Constitución federal—, sino de acuerdo con reglas más complejas, entre las que destaca el principio de competencia o separación, aunque, en definitiva, su dosificación depende lógicamente de la tipología de competencias. Algunos ordenamientos introducen algunos principios o cláusulas para encauzar la actuación del conjunto de los poderes públicos. Asimismo, los altos tribunales, por vía interpretativa, han identificado la existencia de otras reglas. Advirtamos ya que frecuentemente estas cláusulas han constituido un instrumento para ampliar las competencias federales, o para rebajar la calidad de las de las entidades federadas.

En muchos sistemas se establece una regla de prevalencia o supremacía del derecho federal. Así, en Australia, Argentina, Alemania, Canadá, Suiza, Estados Unidos o España. Ahora bien, en algunos ordenamientos la operatividad de la regla se limita a algunos tipos de competencias: en Australia se refiere sólo a las competencias concurrentes; en España no afecta a las competencias atribuidas a las entidades federadas con carácter de exclusivas. Sin embargo, en otros países no se menciona una regla de estas características: así, en Argentina, Bélgica, Italia o México. Otra de las cláusulas que explícita o implícitamente aparece en muchos sistemas es la llamada cláusula de comercio. De ser una prohibición al establecimiento de barreras internas a los intercambios se fue convirtiendo, especialmente de la mano de la jurisprudencia constitucional, pero también, como es imaginable, de las leyes y decisiones federales, en título legitimador de nuevas competencias y responsabilidades federales en detrimento de la posición de las entidades federadas. Es especialmente ilustrativa a este respecto la evolución del federalismo norteamericano. También el orden inicial de distribución de competencias ha variado, en varios países, como consecuencia de una jurisprudencia constitucional que deriva nuevas facultades de la Federación de las competencias expresamente asignadas a la misma, al entenderse que esta asignación comporta todas las atribuciones, aunque impensadas o alejadas, para su desarrollo o para obtener las finalidades inherentes a las mismas. Es la cláusula de los poderes implícitos que

ha dado un considerable juego en el federalismo norteamericano y en cierto sentido en el suizo.

En algunos países el ordenamiento prevé como límite de las competencias de las entidades federadas el interés nacional o general. Así sucede en Italia y también, en cierto sentido, en España. Ahora bien, en realidad se produjo en Italia una auténtica mutación de la cláusula, ya que de ser un mero límite de oportunidad de las leyes y actos regionales, verificable caso a caso, pasó, de la mano del legislador y de la Corte Constitucional, a constituir una fuente generadora de nuevas competencias del estado central en detrimento de las competencias que la Constitución de 1948 atribuyó a las regiones autónomas. En España, un proceso, en parte semejante, se ha producido a través de la conexión del criterio del interés con la competencia central para establecer las bases o principios en numerosos ámbitos de las competencias de las entidades federadas: las bases, aparte de desempeñar una función normativa —lo que se corresponde con el esquema de las competencias compartidas—, han venido constituyendo el instrumento para partir los ámbitos de competencia, atribuyendo todas las potestades públicas relativas a un subámbito de una materia a la Federación. Este planteamiento del legislador estatal recibió el aval del Tribunal Constitucional, el cual recientemente corrigió, aunque con oscilaciones, los aspectos más extremos de esta orientación.

Otra cuestión que se plantea en relación con la distribución de competencias es si existen mecanismos explícitos, y previstos en la Constitución, para flexibilizar el esquema original a través de técnicas —transferencia, delegación u otras— que permitan trasladar las responsabilidades en determinados campos o sectores de la Federación a las entidades federadas, o al revés. Algunos sistemas ignoran por completo estos procedimientos de flexibilización. Y en algunos casos, como en Bélgica, en el que la asignación de las competencias a comunidades y regiones se hace a través de leyes federales, tendría poco sentido, ya que las características del modelo implantado, sin rigidez constitucional estricta en este aspecto, permite alteraciones a lo largo del tiempo a través de ley. Sí están previstas en cambio las reasignaciones entre comunidades y regiones.

Posiblemente, el ordenamiento español es el que dedica una mayor atención general expresa a esta cuestión, contemplándose tres procedimientos distintos —leyes-marco, leyes de transferencia y leyes de delegación— para reasignar, a todas o a una entidad federada, facultades inicialmente

atribuidas a la Federación. De todas formas, a lo largo de los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución y hasta ahora, estas posibilidades, excepto casos muy puntuales, han quedado inéditas. En Italia, los procedimientos para flexibilizar el cuadro competencial sólo están contemplados en relación con las funciones administrativas, pudiendo el estado central delegar la potestad reglamentaria en las entidades federadas. El ordenamiento norteamericano admite que los estados desarrollen por delegación competencias federales. En Canadá, la flexibilización se articula tanto a través de la interdelegación administrativa como mediante la incorporación legislativa. En México está presente la posibilidad de transferir competencias federales a estados y municipios a través de convenios; técnica ésta que también se prevé en Argentina.

Aunque no sea estrictamente un aspecto de la ordenación de las competencias, si bien la relación es obvia, aludiremos ahora a la existencia o no de oficinas o administración federal por todo el territorio, eso es, en las entidades federadas. En este sentido, podríamos señalar que existe una diferencia clave entre los países de federalismo de ejecución y los demás. En los primeros —Austria, Alemania y en parte, Suiza— dominan fórmulas de administración indirecta, y son pocas, y en relación con servicios determinados, las oficinas federales periféricas. Ahora bien, respecto de los demás países, y lógicamente en ello incide la extensión o amplitud de las competencias federales, puede establecerse una diferencia entre los grandes federalismos americanos —donde las oficinas federales periféricas abarcan campos concretos— y países, como España e Italia, en los que la administración federal periférica tiene mayor entidad y significación.

Para finalizar esta referencia a las líneas generales sobre ordenación de las competencias, se señalan los sectores más significativos que conforman el ámbito de competencias federales y de las entidades federadas con objeto de destacar la proyección real de los diversos sistemas. Por lo que se refiere a las competencias de la Federación, hay un haz de competencias que se da en todos los sistemas. Puede decirse que constituyen el núcleo de la expresión central del poder: relaciones internacionales, defensa, aduanas y comercio exterior y sistema monetario y política económica. Estos ámbitos son de titularidad federal, sin que ello implique que no puedan existir actividades conexas que no lo sean. La opción de cada sistema en torno a la organización del Poder Judicial incide en la atribución o no de la competencia exclusiva en materia de justicia a la Federación. Asimismo, las peculiaridades de la or-

ganización de la hacienda incide en la distribución de competencias en este campo, aunque difícilmente puede afirmarse en ningún caso que exista una competencia exclusiva federal en materia de tributos.

Señalado lo que podríamos denominar núcleo duro de las competencias federales, se dan importantes diferencias entre los distintos países. Así, hay un numeroso grupo en que la policía o seguridad interior no es competencia exclusiva de la Federación, la cual tiene en este campo atribuciones acotadas, mientras la policía general corresponde a las entidades federadas. Éste es en líneas generales el esquema de los países de organización formalmente federal, con alguna excepción, como Bélgica. En cambio, en Italia y España el orden público está atribuido a la Federación, si bien en este último país, respecto de algunas entidades federadas concretas, se da una distribución de competencias en este campo parecida, en parte, a la de la mayoría de países federales. En muchos países —Canadá, Italia, Alemania, España, entre otros— la Federación asume las atribuciones en materia criminal o penal; sin embargo, en algunos países federales, fieles al modelo federal dual, ésta es materia de titularidad tanto federal como de las entidades federadas. Es prácticamente general la atribución a la Federación de la legislación laboral. En cambio, por lo que se refiere a la legislación civil hay varios esquemas. En algunos países federales —Estados Unidos, Canadá, México— no hay una atribución exclusiva a la Federación, ostentando las entidades federadas atribuciones al respecto. Particular es el caso de España, en que algunas entidades federadas tienen competencias sobre derecho civil, como también sucede en Québec. La importancia estratégica del sector explica indudablemente que la energía y los hidrocarburos sea una competencia federal en México. Quizá también en ello esté la razón de la competencia federal sobre bienes culturales en Italia.

En varios países se ha ido configurando un esquema de reparto de funciones —puede hablarse de competencia compartida— entre la Federación y las entidades federadas en tres ámbitos: educación, sanidad y medio ambiente. Como puede imaginarse, las vías a través de las cuales se ha alcanzado este doble protagonismo son variadas: en los viejos estados federales sólo la interpretación extensiva de determinadas cláusulas a favor de la Federación y la implementación de medios de financiación con carácter fiscalizado puede explicar la evolución, mientras en otros el esquema se refleja expresamente en sus constituciones. De todas formas, hay que tener en cuenta que la distribución concreta de funciones es diferente en los dis-

tintos países, y en algunos la competencia federal puede ser prácticamente inexistente —educación en Alemania o Bélgica— o la de las entidades federadas remitidas al futuro —también educación, en Italia—. Lo que se trata de poner de relieve es tan sólo una corriente general en la que la actividad prestacional está esencialmente en estos ámbitos en manos de las entidades federadas, aunque a las federaciones les corresponde establecer reglas esenciales y estándares.

Si ponemos ahora la atención en los principales campos de actuación de las entidades federadas, además de los sectores a los que se acaba de aludir, destacan tres ámbitos en los que comúnmente ostentan plenas competencias: urbanismo, cultura y actividades económicas. Deben hacerse, no obstante, algunas precisiones a pesar del carácter genérico del panorama que se está esbozando. Por lo que se refiere al urbanismo, las modulaciones de la competencia federada pueden tener origen en la legislación de propiedad y en la política de la vivienda. En el campo de las actividades económicas, la flexión de las competencias federadas, aparte de la política económica y fiscal general en manos de la Federación, responde actualmente a la preponderancia de planteamientos que reducen la intervención pública.

Finalmente, es preciso aludir a dos cuestiones relacionadas con las relaciones internacionales. En algunos países, las entidades federadas ostentan, con variados condicionamientos y limitaciones, el poder de establecer tratados internacionales. Así, en Austria, Alemania, Argentina y Bélgica, por ejemplo. Particularmente importante para los Estados miembros de la Unión Europea es la articulación, tanto en sentido ascendente como descendente, de la intervención en la formación y ejecución del derecho y decisiones de los órganos supranacionales. En este sentido, existen claramente dos modelos en lo que se refiere a la participación de las entidades federadas en la elaboración de la política comunitaria europea. En el caso de Bélgica, Alemania y Austria, con mayor énfasis en los dos primeros países, las entidades federadas intervienen de manera directa, y decisiva, en la formación de las decisiones, relacionadas con sus ámbitos de competencia, en el seno de las instituciones europeas. Por el contrario, en Italia y España no existe prácticamente protagonismo de las entidades federadas en la elaboración de la política europea. Por lo que se refiere al desarrollo y ejecución del derecho comunitario europeo, la situación es más parecida en los países mencionados.

#### IV. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En algún ordenamiento constitucional se contienen cláusulas con principios que constituyen una expresa directriz para el funcionamiento del sistema, al tiempo que encabezan el entramado de relaciones entre los distintos poderes públicos. Es el caso conocido de Alemania, donde la Ley Fundamental consagra el principio de lealtad federal. En otros países, donde no existe ninguna expresión parecida, la jurisprudencia de los tribunales constitucionales ha construido principios que han de inspirar las relaciones intergubernamentales. Así, en Austria se ha expresado un principio de “mutua consideración” entre Federación y *Länder* —que a menudo ha jugado en sentido favorable a la Federación—, y en España se han indicado los principios de colaboración y lealtad como inherentes al sistema de distribución territorial del poder público. Aunque en otros países, como Estados Unidos, no se han identificado expresamente principios similares, se ha afirmado que, de hecho, la práctica ha configurado un federalismo de cooperación entre las diversas instancias públicas.

Es fácil concluir que en aquellos sistemas en que el Senado responde al modelo de cámara de representación territorial —y en cuanto se acerca a ello— y/o el juego institucional —principalmente por el funcionamiento no centralizado de las fuerzas políticas— es más abierto, aquella cámara del parlamento federal se convierte en la sede más significativa de las relaciones entre Federación y entidades federadas. Como se ha aludido al Senado anteriormente, aquí sólo recordamos su importante función.

Normalmente, las Constituciones no contemplan o regulan explícitamente los mecanismos de relación intergubernamental. Hay, no obstante, algunas pocas excepciones. Así, la Constitución federal austriaca menciona expresamente los acuerdos y convenios entre Federación y *Länder*, o la Constitución de la Commonwealth of Australia prevé la existencia de un Consejo, integrado por representantes federales y estatales, en materia de préstamos y crédito. Más a menudo, las relaciones entre Federación y entidades federadas se construyen a través de leyes federales y acuerdos y pactos —incentivados, en ocasiones, por las fórmulas de financiación—, entre los diversos sujetos públicos. No se da una definición y regulación general y sistemática, sino que el haz de relaciones se construye a lo largo del tiempo con muy diversas decisiones.

En el ámbito de la articulación de las relaciones intergubernamentales podría distinguirse entre las fórmulas organizativas y las de carácter procedimental. Entre las primeras ha llamado la atención particularmente la previsión de Consejos con composición mixta. Puede distinguirse entre los de carácter general o sectorial, que son los que más frecuentemente se establecen. Entre los escasos de carácter general podemos recordar la Conferencia Estado-Regiones en Italia; la posición subordinada en la que quedan las entidades federadas. Distinto es el caso del Comité de Concertación belga. Está integrado de forma doblemente paritaria, tanto desde el punto de vista del origen federal o federado de sus integrantes como desde la perspectiva lingüística, y sus funciones son de carácter negociador para aproximar posiciones y prevenir conflictos que, en caso de fracaso en la negociación, cualquier parte puede entablar por los cauces previstos.

Como dijimos, abundan en muchos países los consejos sectoriales en lo que se reúnen representantes, a menudo de rango superior, de la Federación y entidades federadas. La composición y funciones son variadas, aunque normalmente éstas son de carácter consultivo o informativo, si bien en algunos casos sus opiniones pueden tener incidencia relevante. No es frecuente que ejerzan funciones decisorias. Aunque no sea un indicador definitivo, las características de su composición pueden ser un indicio de su papel real y, sobre todo, del carácter equiordenado o no de su funcionamiento. Una atención particular merecen los consejos, u otros órganos similares, en el ámbito fiscal que, en ocasiones, ejercen funciones decisorias.

Respecto del funcionamiento de estos órganos de interrelación se ha señalado, a menudo, su falta de transparencia, y asimismo, se han destacado las incógnitas sobre las responsabilidades que deben asumirse en relación con sus pronunciamientos y decisiones.

Junto a las fórmulas de carácter organizativo existen en los diversos países numerosísimos acuerdos y convenios entre Federación y entidades federadas en los más variados campos, también en muchos casos auspiciados por una específica disposición de instrumentos de financiación. Es cierto que estas relaciones pueden asegurar un funcionamiento armónico en la prestación de servicios y en la realización de actividades, pero también a menudo lo es que pueden acentuar la posición subordinada de las entidades federadas y plantean también la cuestión de falta de identificación suficiente de responsabilidades.

En el marco de las relaciones intergubernamentales cabe examinar también las fórmulas de colaboración horizontal en la doble vertiente organizativa y procedimental. Normalmente, esta colaboración no se plantea con carácter general, y cuando así se hace —Conferencia de gobernadores en Estados Unidos o Conferencia de presidentes regionales en Italia, para citar dos ejemplos— constituyen más bien grupos de presión. En muchos países existen acuerdos de órganos de cooperación entre entidades federadas para finalidades concretas, a los que se incorporan, a veces, representantes de la administración federal. También se plantea la cuestión sobre la participación o no de las entidades locales en las distintas estructuras organizativas a través de las cuales se producen las relaciones interadministrativas. Las soluciones son muy variadas sin que puedan apuntarse tendencias consolidadas claras. Quizá podría decirse que esta participación se contempla más fácilmente en los países de federalismo clásico —Estados Unidos, Australia— que en los sistemas que más recientemente han optado por fórmulas de pluralismo territorial —Austria, Alemania, España—.

Como hemos visto, el sistema de relaciones intergubernamentales se articula de forma variada, sin responder a pautas previamente definidas en todos sus extremos, y actualmente —aunque con dosificación diversa en los distintos países— constituye un complemento necesario en el funcionamiento de estos Estados. Aunque también es imprescindible tener en cuenta el impacto de las fórmulas de federalismo cooperativo —que a veces se plantea en una única dirección— en la calidad de los poderes de las entidades federadas y en el sistema de responsabilidad pública, que es esencial para la relación de los ciudadanos con los poderes públicos.

## V. EL PODER JUDICIAL

El panorama institucional de los países considerados ofrece, quizá, una de las diferencias más rotundas en el ámbito de la configuración del Poder Judicial. Se utilizan los conceptos de federalismo asociativo y disociativo para establecer la línea divisoria entre el diseño del Poder Judicial según las pautas clásicas del doble orden jurisdiccional —federal y estatal—, estrechamente ligado a la distribución de tareas entre los centros de referencia, y la concepción del Poder Judicial como instancia única. En el supuesto disociativo, el proceso de devolución o descentralización no alcanza al orden jurisdiccional, al menos plenamente, y no origina un doble nivel —paralelo— de tribunales.

Esta diferencia se pone especialmente de relieve si se comparan los ordenamientos más emblemáticos de ambas familias. Así, en países federales, como Estados Unidos, Australia o Argentina, la formulación federal del Poder Judicial aparece clara; y en Bélgica, Austria, Italia y España —los primeros federales formalmente, mientras que los segundos sólo pueden calificarse así tendencialmente— las instituciones respectivas configuran un Poder Judicial único, sin que las entidades federadas posean atribuciones en el campo de la justicia —al menos sustanciales— ni existe un orden diferenciado de tribunales. Ahora bien, también en este ámbito aparecen un conjunto de situaciones que modulan los diversos esquemas básicos. Por un lado, si nos fijamos en países formalmente federales, nos encontramos con la organización del Poder Judicial de México donde si bien existe el doble orden de tribunales, con ámbitos de decisión que siguen los criterios de distribución de competencias entre Federación y estados, en cambio se establece una cierta supeditación de los tribunales estatales, cuyas decisiones pueden ampliamente recurrirse ante los tribunales federales.

En otras federaciones —Canadá, Alemania— existe un doble orden de instancias judiciales, si bien sus jurisdicciones no siguen la distribución de competencias entre Federación y provincias o *Länder*. En Canadá, incluso los perfiles de la dualidad de niveles judiciales son hasta cierto punto borrosos, ya que la Federación interviene en el nombramiento de los miembros de algunos tribunales estatales que están, además, en una posición en cierta medida supeditada. En Alemania, se establece una jerarquización entre tribunales federales y estatales, cuyos miembros, no obstante, son nombrados por las autoridades de las entidades federadas.

Al margen de esta caracterización general, señalemos el supuesto de otro Estado federal —Australia— donde la incomunicación estructural entre los dos órdenes de tribunales se flexibiliza al estar prevista la delegación de competencias del Poder Judicial federal en el Poder Judicial estatal.

En el grupo de países con Poder Judicial único las modulaciones son más escasas y menos significativas. Quizá notar, tan sólo, la adaptación de la planta judicial a la división territorial política, o la distribución interna de competencias entre los tribunales a partir —o teniendo en cuenta— la distribución de tareas entre Federación y entidades federadas. En todo caso, se trata de recoger en el seno de un Poder Judicial único los requerimientos que se desprenden de la distribución de competencias legislativas y administrativas. En lo que se refiere materialmente a la organización del Poder Judi-

cial en algún país —España— se reconoce a las entidades federadas alguna intervención o competencia, bien en la fijación de las demarcaciones de algunos tribunales, bien respecto del personal y medios de apoyo a los jueces. En todo caso, se trata de facultades que inciden en aspectos relacionados con un Poder Judicial cuya unicidad no queda afectada.

## VI. SOBRE EL GOBIERNO LOCAL

Una de las cuestiones centrales en la organización de los poderes públicos es la ordenación del gobierno local que se proyecta en la definición de cuáles son las entidades que se incluyen en este nivel, de su tipología y de la posición que ocupan, esto es, la cualidad de sus potestades, en la delimitación de sus atribuciones y de los correspondientes recursos. En los países territorialmente plurales es significativo conocer si corresponde a la Federación o a los estados, y en qué aspectos y con qué dosificación, intervenir en la configuración de las entidades locales.

El primer aspecto a considerar estriba en precisar si el gobierno local está definido en la propia Constitución federal, y asimismo, si las entidades locales son parte de la propia configuración federal. En general, las Constituciones federales contemplan, con mayor o menor extensión y previsión en sus preceptos, la existencia del gobierno local y la cualidad de su papel en el sistema de poderes públicos. Ahora bien, esta regla tiene importantes excepciones en el ámbito del federalismo anglosajón; aunque en este aspecto la influencia de esta corriente no se refleja en otros países en los que, en cambio, se encuentran, en otros temas, numerosas huellas de sus soluciones. Las Constituciones federales de Australia, Canadá y Estados Unidos no contienen referencias al gobierno local. Por el contrario, otros Estados formalmente federales (Alemania, Austria, Argentina, Bélgica, Brasil, México), así como España e Italia, incluyen en la Constitución federal una referencia, de mayor o menor amplitud, a las entidades de gobierno local. En general, se consagra el principio de autonomía local. La Constitución austriaca se refiere al principio de autoadministración, y en Alemania se alude a los conceptos de propia responsabilidad y autogobierno. Algunas Constituciones federales contienen normas referidas a los aspectos básicos de la organización de las entidades locales, en particular de su exponente más destacado, los municipios. Lógicamente, en función del esquema de distribución de competencias entre Federación y estados, en la Constitución aparecen, de ser necesarias, las cláusulas correspondientes.

Respecto de la posición de las entidades locales en el seno de la Federación, destacan las soluciones que las convierten en sujetos del esquema federal en sentido pleno. Destaca a este respecto la Constitución de Brasil, que concede a los municipios la condición de “entes federativos”. Si bien se sitúa al margen de una fórmula formalmente federal debe recordarse la definición de la Constitución italiana, reformada en 2001, según la cual las entidades locales son entes constitutivos de la República. Permítase recordar, en relación con este último tema, la vieja corriente teórica del federalismo integral que se plasmó, en España, en un texto constitucional de brevísima vigencia, la Constitución de la República Federal española, al inicio del último tercio del siglo XIX, en la que se establecía un federalismo en “cascada” en el que uno de sus escalones constitutivos era el municipio.

Al interrogante sobre si la regulación de las entidades locales corresponde a la Federación o los estados, las respuestas que ofrece el panorama actual son variadas. En Brasil, la regulación corresponde al Poder Legislativo federal. Por el contrario, en otros países —Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos o Suiza— corresponde a las entidades federadas desarrollando, en su caso, los principios y prescripciones que puedan contenerse en la Constitución federal. En el caso de Bélgica, puede decirse que se trata de una reforma en marcha. Frente a la simplicidad de estas respuestas, en otros países, el esquema es más complejo, ya que, con modulaciones distintas, el poder de regulación del gobierno local está distribuido entre la Federación y los estados. En México, la regulación contenida en la Constitución federal es muy precisa —con asignación de competencias concretas— de forma que si bien no se prevé una legislación federal general, las facultades legislativas estatales quedan considerablemente acotadas. En Austria, España e Italia se ha previsto un reparto de poder de regulación, de manera que la Federación retiene la facultad de establecer no sólo principios, sino también una regulación precisa de muchos aspectos de la ordenación de las entidades locales, correspondiendo a las entidades federadas desarrollar los principios y ordenar las cuestiones restantes. En coherencia con estos criterios, las diversas regulaciones del sistema de gobierno local que puedan existir en estos países no pueden presentar grandes diferencias, a pesar de que la realidad de la planta territorial, de la implantación de la población y de las características de las actividades ofrezcan considerables diferencias. Ello explica, al menos en parte, la insatisfacción que a veces se pone de relieve y la relativa frustración que la reforma italiana de 2001 ha provocado en los responsables de las regio-

nes autónomas. En todo caso, en lo que se refiere a la asignación de competencias a las entidades locales en este esquema, además del círculo mínimo de atribuciones, definido por la legislación federal, Federación y estados atribuyen funciones administrativas a las entidades locales en el campo de las respectivas competencias.

Sin que constituya una consecuencia estrictamente necesaria, a este patrón de distribución de competencias de regulación le sigue una determinada configuración del sistema de relación entre la Federación y los estados y las entidades locales. En general, si el poder de regulación está compartido entre Federación y estados, la relación con las entidades locales —esto es, las actividades de control, coordinación, colaboración— es bifronte. Las entidades locales se relacionan directamente con ambos. Mientras que si el poder de regulación corresponde a los estados, las relaciones interadministrativas se producen con carácter general exclusivamente entre los estados y las entidades locales, quedando al margen la Federación. Ahora bien, es preciso añadir importantes precisiones en este punto. Así, por un lado, en algunos países, como es el caso de Alemania, si bien la relación predominante de las entidades locales se establece con los estados, se admite también una relación directa entre la Federación y aquéllas cuando una y otras ostentan facultades que confluyen en el mismo ámbito competencial. Ahora bien, la quiebra más importante, y más generalizada, del esquema indicado de relaciones interadministrativas se produce por motivos y en relación con determinadas medidas financieras. Desde hace décadas, y con una significación creciente, la Federación en los países en que el gobierno local es una cuestión estatal —incluso en aquellos como Estados Unidos o Canadá, en que la Constitución federal no contiene ninguna mención de este nivel de gobierno—, al amparo de la concesión de ayudas y subsidios económicos, se han venido estableciendo relaciones singulares, que, sin embargo, pueden ser amplias y consistentes, con las entidades locales. Por esta vía, no sólo puede incidirse en la exclusividad estatal de la relación con las entidades locales sino que, al finalizar o condicionar las subvenciones, se limita, o difumina, el alcance del principio de autonomía del gobierno local.

No es esta, no obstante, la única proyección de la perspectiva financiera en el diseño del gobierno local. En muchos países, la regulación de la hacienda local, y la asignación de los correspondientes recursos, al menos parcialmente, está en manos de órganos federales. A veces, la asignación

se realiza a través de los estados, supuesto en que es importante distinguir cuando éstos juegan un papel de simple intermediario, o bien queda un espacio para modular estas asignaciones. En general, en los países federales arraigados la relación financiera directa Federación-gobierno local es puntual, aunque sea significativa, mientras en los países con un sistema de relación bifronte con las entidades locales la preponderancia federal en la ordenación de la hacienda de las entidades locales es clara, como es el caso de España, y al menos, hasta ahora de Italia. Entre otras consecuencias de este planteamiento, podemos mencionar la dificultad, o práctica imposibilidad, de una reforma de la planta territorial, aunque formalmente ésta esté a disposición de las entidades federadas, o de que éstas puedan crear entidades intermedias, posibilidad ésta admitida en Alemania, Canadá, España, Italia o Estados Unidos. Por tanto, en países como España e Italia la ordenación de la hacienda local condiciona fuertemente estas alternativas.

En general, actualmente en todos los países los controles ordinarios en relación con la actividad de las entidades locales son sólo de legalidad, residenciando la decisión final en los tribunales de justicia. Es un planteamiento lógico con la normal afirmación del principio de autonomía local. Cabe añadir dos precisiones. La primera, para señalar la existencia, en algunos países, de controles extraordinarios, en clave de oportunidad, en general, de carácter excepcional. La segunda precisión es para indicar la existencia de procedimientos bifásicos de decisión que asocian el ejercicio de la competencia local a la resolución de la entidad superior, supuesto que, en general, se justifica en razón de la confluencia de intereses de dimensión diferente.

Una característica que contribuye a definir en general la posición de las entidades locales, cuyos órganos de gobierno son electivos, normalmente de forma directa, con alguna excepción (en Bélgica, los burgomaestres son de nombramiento, pero la reforma del sistema está en curso), es la titularidad de potestades normativas. Habitualmente las entidades locales ostentan la potestad reglamentaria. En algunos países —Australia, Brasil— se prevé que los municipios pueden dictar leyes, aunque se trata de normas subordinadas a las leyes federales y estatales.

El último aspecto que se quiere destacar es el relativo a los mecanismos jurídicos que poseen las entidades locales en defensa de sus competencias. En general, pueden acudir a los tribunales ordinarios según el esquema de Poder Judicial de cada país. Ahora bien, en algunos países los municipios

tienen abierta la vía de acceso a la justicia constitucional. En este sentido, cabe distinguir según se trate de procedimientos directos, como sucede en Alemania, España o en México, o indirectos, como es posible en Estados Unidos.

## VII. RELACIONES FINANCIERAS

La primera impresión que se desprende de un examen general de la ordenación de la hacienda pública en los estados federales puede resumirse, a pesar de algunas excepciones y de cambios recientes, en dos expresiones: predominio de soluciones más bien centralizadoras; preocupación prácticamente común por la suficiencia de medios. Inmediatamente, se debe afirmar que la centralización se plantea con mucha mayor intensidad en la vertiente de los ingresos que en la del gasto, apuntándose recientemente una tendencia a restablecer algunos espacios de autonomía, en algunos países, en el ámbito de los ingresos, bien dando algún mayor énfasis a los tributos propios, o más comúnmente, cediendo la totalidad o parte de algunos tributos federales con un margen de facultades normativas para alterar algunos elementos de los mismos.

Se está haciendo referencia a los grandes rasgos de la evolución de las soluciones que se han ido adoptando, ya que en algunos países la tributación propia ha subsistido con un considerable vigor (Brasil, Canadá o Estados Unidos pueden ser ejemplos, lógicamente no coincidentes) aunque podría plantearse si hay relación entre este dato y el mayor condicionamiento de las transferencias que se da en alguno de ellos. En cualquier caso, puede afirmarse, como tendencia bastante común, aunque con desarrollos concretos diversos, la existencia de planteamientos financieros centralizados, cuya acentuación se fundamentó en exigencias de política económica y financiera, y cuyo mantenimiento se debe a menudo a las situaciones de emergencia económica.

Como hemos señalado, han ido apareciendo propuestas de corrección, generadas no sólo por la necesidad de reconocer ámbitos de autonomía, sino también, y quizá con más intensidad, por la conveniencia de corregir un funcionamiento distorsionado del sistema a causa de la falta de responsabilidad fiscal de las administraciones federadas, rompiéndose así una relación básica para la vida democrática. Y además con frecuencia la falta de responsabilidad va acompañada de la falta de transparencia. Otra manifes-

tación de irresponsabilidad puede darse cuando quien regula no tiene la misión de gestionar y puede incrementar, sin cubrir las necesidades, los requerimientos de gasto en la prestación del servicio o de la realización de la actividad.

El problema de la suficiencia de recursos es general, y lógicamente se plantea más agudamente cuando las entidades federadas asumen la gestión de servicios con crecimiento superior al del gasto general, como sucede en los ámbitos de salud-sanidad y educación. Es una constante, en todas las propuestas de reforma, la solicitud de mayores medios y, sobre todo, y, específicamente, de disposición y aportación de recursos coherentes con las obligaciones generadas por decisiones federales. En este sentido, destaca el principio introducido en la Constitución italiana en 2001 sobre cobertura integral de las funciones atribuidas, expresión que parece comprender la totalidad de las competencias, al margen de un régimen jurídico concreto.

Aunque sean más excepcionales, no puede olvidarse que cualquier solución debe tener presente los imperativos del funcionamiento de los sistemas económicos actuales de fuerte integración. Ello obliga a tener en cuenta los temas relativos al alcance y gestión del endeudamiento, por un lado, y a los instrumentos de corrección de desequilibrio territorial o de otra índole, por otro. Algunos acontecimientos recientes (Argentina, Brasil) son suficientemente ilustrativos.

En muchos países la regulación de las relaciones financieras se sitúa en la Constitución federal, a veces con una regulación amplia y pormenorizada (Brasil), pero con frecuencia con una simple fijación de principios (España) y/o reglas esenciales. En algunos países, la colaboración de la ley (federal) para regular el sistema está expresamente prevista (Argentina, Austria, Alemania, España), y su formulación puede someterse a un procedimiento específico con intervención, más o menos decisoria, de las propias entidades federadas. A título de ejemplo, pueden citarse la ley-convenio de participación en Argentina, aún inédita, o la ley de equiparación financiera de Austria, de periodicidad cuatrianual, o la ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas españolas con simple intervención consultiva de éstas, las cuales, no obstante, intervienen decisivamente en las sucesivas leyes de cesión de tributos estatales. Continuando en este último país, hay que destacar de manera particular el régimen fiscal específico de dos entidades federadas, de carácter paccionado (concierto fiscal de País Vasco y Navarra). La asimetría que se desprende de su existencia no

es normal en el panorama de los estados federales, si bien existen situaciones tributarias diferentes en Canadá.

En muchos países existen organismos con funciones específicas relativas a la hacienda pública del sistema federal. Sólo se quiere destacar por su singularidad el Consejo Federal de Subvenciones de Australia, que otorga un insólito nivel de transparencia y publicidad a la distribución de fondos y transferencias.

A continuación examinaremos sucesivamente la tributación propia de las entidades federadas, la participación en fondos generales federales (no condicionados) y los impuestos federales cedidos, las subvenciones y la gestión tributaria.

Si bien es bastante normal la admisión de los tributos propios de las entidades federadas y la atribución a éstas de potestad tributaria, el rendimiento de aquéllos es, en general, poco significativo, y la potestad federada se encuentra en posición subordinada al poder tributario federal. Los tributos propios tienen una significación específica en Brasil, Canadá y Estados Unidos. En el primer caso, los Estados asumen importantes impuestos, de gran rendimiento e incidencia, como IVA e ICMS. En Canadá, las provincias pueden gravar los mismos hechos imponible que la Federación, igual que sucede en Estados Unidos —donde sin embargo se excepcionan algunos supuestos como comercio exterior y aranceles— aunque los impuestos indirectos son comunes. En los restantes países la tributación propia tiene un peso secundario. En Alemania, los *Länder* pueden gravar los mismos hechos imponible que la Federación; en Austria, se determinan por ley federal cada cuatro años; en Australia, están acotados (propiedad, juego, timbres) y las entidades federadas optaron por la cesión de impuestos federales importantes; en Bélgica, no se pueden crear tributos sobre los mismos hechos imponible utilizados por la Federación, si bien, en cambio, pueden establecerse recargos sobre los tributos federales; en España, la tributación propia no es significativa, y no se ha utilizado la posibilidad de imponer recargos sobre los tributos federales, optándose también por los impuestos estatales cedidos con márgenes de regulación propia; en Argentina existen tributos propios con alcance limitado y regulación estatal.

La participación en fondos estatales incondicionados y la cesión de tributos estatales constituye, sobre todo en los países en los que la tributación propia de las entidades federadas no es significativa, la principal fuente de ingresos. A este respecto, cabe diferenciar entre dos fórmulas: a) la partici-

pación en fondos federales generales, que se distribuyen con cierto automatismo, a partir de parámetros establecidos con carácter permanente o plurianual, reflejándose o no en éstos criterios de solidaridad; b) cesión de impuestos federales a la entidades federadas, con carácter total o parcial, y con o sin facultades de regulación del tributo, que pueden ser de mayor o menor amplitud, y con atribución o no de facultades de gestión tributaria. Con esta última fuente de ingresos, relativamente reciente, se quiere afrontar, aunque sea parcialmente, el problema de responsabilidad fiscal antes aludido. Australia, Bélgica y España son ejemplos de aplicación de este último mecanismo que, en cambio, no se da en otros países. Excepto en Estados Unidos, la participación en ingresos federales es muy significativa en los países compuestos. Se trata, en la mayoría de los casos, de transferencia no condicionada de recursos a partir de fondos federales, alimentados a menudo con los impuestos más importantes (Renta, Sociedades, IVA).

En prácticamente todos los países está prevista la subvención o transferencia condicionada como fuente de ingreso de las entidades federadas. Frecuentemente, los fondos creados para reequilibrar la situación de las diversas partes del país responden a esta caracterización. Estas subvenciones pueden ir ligadas a proyectos concretos, o a programas en cuya formulación se prevea alguna intervención de las entidades federadas. En cualquier caso, constituyen un importante instrumento de la Federación para incidir en las políticas de las entidades federadas. De ahí el riesgo que puede generar su extensión para el papel autónomo de las mismas. (Su extensión a muy diversos ámbitos ha llevado a algún Tribunal Constitucional —España— a restringir su ámbito y acotar los supuestos y régimen).

La transferencia de fondos federales a las entidades locales se realiza en algunos países a través de las entidades federadas —así, por ejemplo, en México— o conjuntamente por este medio y directamente —en muchos países—, o sólo directamente a las entidades locales. No es preciso mucho énfasis para poner de relieve la importancia de estas opciones para la configuración del sistema de relaciones entre las entidades federadas y las de carácter local.

En lo que se refiere a la gestión tributaria, el modelo más frecuente —Argentina, Austria, Australia, Brasil, España, Estados Unidos— se concreta en que cada nivel de gobierno gestiona sus tributos. En algún país —Canadá, y con diferencias entre provincias —la Federación asume la gestión de tributos de las entidades federadas. La situación inversa se da en

Alemania y México —en este caso por convenio específico— donde las entidades federadas gestionan algunos tributos federales.

Para acabar este capítulo pueden destacarse algunos datos, obviamente no exhaustivos, que son significativos. Son, por lo demás, informaciones no homogéneas. En Australia, mientras el 81.1% de los ingresos públicos son federales y el 18.9 son de los estados y las entidades locales, el gasto aparece distribuido inversamente: el gasto federal representa el 30% del gasto público, y el restante 70% corresponde a los estados y entidades locales. Esta es una proporción algo aproximada a la de Estados Unidos, donde el gasto federal supone el 40%, el de los estados es el 35% y el de las entidades locales el 25%. En Suiza, el gasto de la Confederación representa el 26% del total del gasto público, el de los cantones el 44% y el de las entidades locales, el 30%.

En Alemania, las proporciones no son muy distintas: el gasto federal representa el 39% del gasto público total; el de los *Länder*, el 38%, y el de las entidades locales el 23%. En Italia, el gasto federal constituye el 59% del total, el de las regiones el 23% y el de los entes locales el 18%. En España, según datos de 1998, el porcentaje federal del gasto público era del 66%, el de las Comunidades Autónomas, del 21.9% y el de las entidades locales, del 12.1%. En años posteriores puede haber sufrido alguna variación, con incremento del gasto de las entidades federadas. En claro contraste aparece la situación de México, donde el gasto federal representa el 82% del gasto público. Pero también es muy distinta la distribución en Austria: el gasto federal representa cerca del 70%; el de los *Länder* y Viena el 20% y el gasto local el 10%.

## VIII. A MODO DE CONCLUSIONES

Una primera afirmación sobre la aceptación generalizada del federalismo y sistemas que se le asimilan, como fórmula útil para satisfacer la necesidad de dar respuesta a la organización territorial de los poderes públicos no sería inexacta. Ahora bien, a continuación habría que introducir muchos elementos de matización, e incluso de corrección, tanto respecto a las variaciones o peculiaridades que, en su caso, deberían acompañar la fórmula federal, como en relación con las características de cada país. También las distintas experiencias y el tiempo transcurrido desde su implantación puede explicar la heterogeneidad de las valoraciones. De todas maneras, como

mínimo, aparece como común la consideración del federalismo como modelo positivo para responder a muy diversos requerimientos (territorio, diferencias culturales, reivindicaciones nacionales, aproximación democrática), si bien algunas de sus variantes pueden ser determinantes en algunos países (asimetría). Con relación con estos principios, ha aparecido en algún caso la preocupación por la compatibilidad total que un determinado funcionamiento del modelo federal y los objetivos de corrección de desequilibrios territoriales (Brasil).

Si en algún momento anterior pudo establecerse alguna incompatibilidad, normalmente implícita, del primer federalismo para la implantación de políticas sociales, que dio pie a medidas centralizadoras (Australia), parece que actualmente puede afirmarse que las preocupaciones en torno al federalismo se centran más bien en la “falta” de federalismo; dicho con otras palabras, en la lectura centralizadora que, con más o menos intensidad, se ha impuesto en algunos países. El federalismo es aceptado “a pesar de 100 años de proceso centralizador” (Australia), y donde más lejos este proceso uniformizador llegó se plantea hoy que el federalismo puede constituir un elemento dinamizador del sistema político (México). En el más antiguo sistema federal se ve al federalismo, calificado de cooperativo, como una realidad cuya continuidad no ofrece dudas y en las que los vaivenes —las distintas etapas en las que el péndulo se inclina en dirección centralizadora o en sentido contrario— contribuyen a darle vitalidad.

En este horizonte de aceptación generalizada, y en el que en algunos países, en tiempos recientes, han superado esquemas centralistas (Brasil, Bélgica, España), aparecen también interrogantes e incertidumbres. La decepción de Québec, o la visión del federalismo según la posición lingüística, en un sistema federal consolidado como Canadá, ilustra una corriente de pesimismo que también se manifiesta ante las correcciones centralizadoras de un país que acaba de asumir estas formas de organización territorial (España). Pero quizá sea en los países de federalismo germánico donde con más intensidad se manifieste actualmente la preocupación a este respecto. Destaca la afirmación de la poca dimensión popular del federalismo en Austria (con un sistema federal tímido pero auténtico), e indudablemente interesa el criterio que señala, a la vista de algunas evoluciones recientes, que podría abrirse “el interrogante sobre el mismo futuro del estado federal” (Alemania).

En una evaluación global que se desprende de un análisis de la organización federal en los distintos países pueden destacarse, a efectos meramente ilustrativos, algunos elementos. Algunos países han roto, o están empezando a hacerlo, con un pasado, federal o no, intensamente centralizador. España hace 25 años e Italia hace 55 iniciaron una nueva etapa política en el que un elemento clave fue la organización territorial plural, aunque también aparezcan elementos de insuficiencia. Bélgica en 1970 asumió la fórmula federal como herramienta de supervivencia, aunque el proceso no esté acabado. Desde 1988 Brasil goza de estructuras federales con amplia descentralización donde los estados tienen significativa autonomía. México, con rígida centralización desde 1870, inicia cien años después una tímida apertura, a la que el cambio político en curso ha de dar indudablemente nueva fuerza. Argentina, con su nueva Constitución, establece una regulación que debería permitir más autonomía a las provincias ante una realidad con un alto grado de centralización, por lo demás no fácil de corregir. El papel de la apertura en México o la reconstrucción democrática en Argentina señala la necesidad de tomar en consideración también los elementos del sistema político, las características de las fuerzas políticas o el funcionamiento de éstas. Sólo así puede entenderse la incidencia de los gobernadores brasileños en la política federal, o algunos aspectos de la evolución española, italiana, o de los planteamientos que se producen en Bélgica, Canadá o México.

Por otro lado, la singularidad suiza, en la que la debilidad de las estructuras federales superiores y el papel de los instrumentos de democracia directa son un contrapeso a las tendencias centralizadoras, ha iniciado una nueva etapa con la Constitución de 1999 que, desde el pragmatismo característico del sistema, incluye mayores precisiones en la definición del papel de cada institución.

Y en el caso del Reino Unido, la autonomía escocesa aparece robusta —bastante menos la de Gales y como paréntesis la de Irlanda del Norte— pero afecta a una pequeña parte de la población de un país que no manifiesta en general entusiasmo —en Inglaterra obviamente— por fórmulas federales.

Junto a los datos que ofrecen los países antes citados aparecen otros de signo diferente. En Canadá, se da una tensión centralista a pesar de la naturaleza descentralizadora del federalismo canadiense, y las reformas previstas quedan bloqueadas; en Alemania, la Federación aparece progresiva-

mente con unas competencias más fuertes, mientras los *Länder* ostentan funciones más secundarias (si olvidamos educación y seguridad interior) y es más fuerte la tentación de convertir al Consejo Federal en un órgano de política de partido más que en una cámara territorial. La situación no es diferente en Austria, y, como en otros países europeos, preocupa crecientemente el impacto centralizador de la Unión Europea y del desarrollo y ejecución de sus políticas. En Australia, si bien se dan elementos de corrección del proceso centralizador, en parte de origen judicial, la tendencia a las competencias comunes desdibuja el papel de las instituciones federadas. La impresión que se obtiene del federalismo norteamericano depende mucho de la etapa que centre la atención. Es un proceso vivo en el que se produce un transvase de competencias de las entidades locales a los estados y de éstos a las instituciones federales, pero en el que asimismo la Corte Suprema ha reforzado en ocasiones recientes las posiciones de las entidades federadas. Algún autor estadounidense ha calificado la situación del federalismo como de equilibrio en movimiento, expresión seguramente no únicamente útil para la organización de los poderes públicos de su país.

De manera separada se quiere aludir a la componente fiscal de la situación del federalismo. A grandes trazos hemos pasado de sistemas fiscales con posiciones de autonomía hace más de medio siglo a un proceso centralizador, en algunos países intensísimo, en el que la obtención autónoma de recursos quedó prácticamente eliminada, o muy reducida, por necesidades, más o menos fundamentadas, de dirección de la política económica, y en el que, en el mejor de los supuestos, se admitía un margen, muy variable de un país a otro, de propia determinación de las finalidades del gasto. En este contexto, la financiación federal ha alcanzado un gran protagonismo y, por este camino, muy frecuentemente se condicionaba, a veces incluso con voluntad detallista, las decisiones de gasto de las entidades federadas, cuya autonomía política, de esta forma, a través de la implementación financiera, sufría una grave degradación. A ello habría que añadir la insuficiencia de los sistemas de financiación, falta de medios que se daba también para la ejecución de decisiones adoptadas por la propia Federación. Quizá una excepción a esta situación se haya dado sólo en Brasil con la nueva Constitución.

Recientemente se apuntan varias novedades. Ante la práctica ausencia de responsabilidad fiscal de las entidades federadas se plantea el reconocimiento de un limitado, aunque mayor, protagonismo en la regulación y obtención de ingresos. Asimismo, aparece con fuerza la necesidad de elimi-

nar, o reducir los mecanismos de finalización del gasto sin intervención de la entidad federada en su adopción. También, se va tomando conciencia de que el mantenimiento de niveles de insuficiencia en la dotación de entidades públicas puede generar perjuicios de alcance general. En fin, no parece discutible la necesidad de objetivar y dar transparencia a los canales de solidaridad cuando sean precisos, entre las distintas partes del territorio federal.

Los rasgos que se han apuntado ponen de relieve alguno de los riesgos que ofrece el futuro de la organización política territorial. Señalemos algunos de especial significación. La pérdida de competencias por parte de las entidades federadas puede ser importante, pero muy posiblemente lo será mucho más la pérdida de la calidad de las mismas, bien por alteración de su régimen jurídico, bien por el condicionamiento financiero, sea como consecuencia de fenómenos internos, o bien derive de planteamientos globales, o por la continuidad, en el supuesto de los países europeos de una determinada forma de construcción de la Unión Europea. Otro aspecto que no puede negligirse es la incidencia que pueden tener algunos determinados aspectos políticos, esencialmente internos, o la evolución del sistema económico. Finalmente, y es una cuestión de democracia, deben afrontarse los requerimientos que derivan de los criterios de responsabilidad y transparencia.

En un último apartado se destacan algunas propuestas de mejora. En primer lugar, se reafirma la importancia del Senado o cámara alta, si bien en gran parte depende de su configuración —y funciones— como cámara territorial adaptada a las peculiaridades —territoriales, lingüísticas, culturales, étnicas, históricas, económicas— de cada país. En este sentido, es imprescindible que asuma las preocupaciones de los diversos componentes de la Federación. En segundo lugar, aparece viva la preocupación por participación en la configuración de órganos constitucionales federales, y en particular de la alta corte o tribunal constitucional. La canalización a través del Senado exige que el funcionamiento de éste —y las correspondientes decisiones— se acomoden a los requerimientos propios de las cámaras de representación territorial. La voluntad de participación se extiende a otros procedimientos, formas u órganos de adopción de las decisiones generales. En tercer lugar, se ve como necesario devolver la condición política a los ámbitos de decisión de las entidades federadas. En definitiva, se trata de que la autonomía de éstas tenga la cualidad que justifica la existen-

cia de una organización territorial plural y democrática. En cuarto lugar, desde diversas perspectivas y con finalidades distintas, se destaca la conveniencia de establecer posiciones de asimetría que reflejen la heterogeneidad, que pueda darse, en los componentes de la Federación. En quinto lugar, y para los países europeos, aparece como objetivo inescusable hacer frente a la reforma de la Unión Europea y de su funcionamiento. En este sentido, se reclama el protagonismo de las regiones constitucionales y la regulación de su participación en la formación y gestión de las decisiones y políticas europeas. En fin, en un epígrafe, que exigiría varias concreciones, se plantea la corrección de los sistemas fiscales y de financiación, dando entrada a una cierta autodeterminación de ingresos, al fortalecimiento de la autonomía de gasto con recorte, desactivación o desaparición de los procedimientos condicionados de financiación, a la financiación integral de las obligaciones generadas por la Federación, al aseguramiento de la suficiencia de medios, con atención especial de los requerimientos que se desprenden de los servicios de salud y educación, normalmente, a cargo de las entidades federadas.

En todo caso, y para finalizar, se reitera que hoy, a pesar de las dificultades y problemas, y de las decepciones, no hay en el horizonte una alternativa al federalismo y fórmulas asociadas y su distribución territorial del poder que pueda al mismo tiempo afrontar el encaje de sociedades complejas y plurales y acercar las decisiones a los ciudadanos. La amplitud y variedad, en intensidad y alcance, de las soluciones que responden a este patrón explica su utilización en países muy diversos.