

CAPÍTULO PRIMERO

PLURALIDAD DE ESTADOS FEDERALES Y RASGOS IDENTIFICADORES DEL ESTADO FEDERAL*

I. El Estado federal, como acertadamente escribiera Scheuner en 1962,¹ es, gracias a su complicada construcción y a su estrecha vinculación con las cambiantes situaciones históricas, una formación estatal cuya esencia y peculiaridad debe siempre captarse, realmente, en el caso concreto. Su imagen debe ser construida más bien desde una consideración histórico-pragmática, antes que desde una teoría abstracta. La estructura móvil y delicada del Estado federal requiere ser comprendida y vivida, no tanto ser construida teóricamente.

Precisamente porque el federalismo debe ser contemplado como un proceso dinámico y no como un proyecto estático, cualquier designio o modelo de competencias o jurisdicciones será meramente, según Friedrich,² una fase, un ensayo de cierta realidad política en constante evolución.

* Ponencia presentada al “Corso di Formazione Superiore in Diritto Costituzionale”, Siena, septiembre de 2001.

1 Scheuner, Ulrich, “Struktur und Aufgabe des Bundesstates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat”, *Die öffentliche Verwaltung*, 1962, p. 641. Citado por Schambeck, Herbert, “Posibilidades y límites del federalismo”, *Documentación Administrativa*, núm. 193, enero-marzo de 1982, pp. 77 y ss.; en concreto, p. 80.

2 *Cfr.*, al efecto, Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Londres, The Mall Pall Press, 1968. “Federalism —dirá Friedrich (p. 7)— is also and perhaps primarily the process of federalizing a political community, that is so say, the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out solutions, adopting joint policies, and making joint decisions on joint problems, and, con-

Quizá por este permanente dinamismo de la realidad federal, resulta hartamente difícil, si no imposible, formular una definición universal y abstracta del federalismo, cuando se pretende utilizarla para sustentar las bases de una cierta tipología. Y es que no hay un modelo acabado de Estado federal que pueda ser universalmente utilizado. Como al respecto dice Rosenn,³ no hay fórmula mágica para el federalismo.

Ello no significa que no puedan vertebrarse determinadas tipologías con base en ciertos elementos configuradores del Estado federal. Así, por poner un ejemplo relativo al Continente Americano, en América Latina es clásica la tipología llevada a cabo por Sánchez Viamonte, que agrupa los Estados federales en un tríptico, según la intervención que los estados miembros tengan en la reforma de la Constitución federal.⁴ Sin embargo, estas clasificaciones, que en el fondo son tributarias de la continua propensión formal de los análisis del federalismo, sobre la que ya ilustrara y previniera Wheare,⁵ no son, *per se*, reveladoras de una caracterización común de

versely, also the process by which a unitary political community becomes differentiated into a federally organized whole".

3 Rosenn, Keith S., "El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva", *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1988, pp. 791 y ss.; en concreto, p. 809.

4 Sánchez Viamonte clasifica los Estados federales con arreglo al siguiente tríptico: 1) Estados, como Suiza, Estados Unidos, México, Brasil y Venezuela, en los que los estados miembros de la Federación conservan un poder constituyente, habiendo de intervenir, consecuentemente, en toda reforma constitucional federal. 2) Estados, como Argentina y Sudáfrica, en donde las colectividades territoriales estatales carecen de poder constituyente, limitándose a participar por intermedio del Senado en la aprobación de la reforma constitucional. Y 3) Estados federales, como Austria o la Alemania anterior al Tercer Reich, en los que los *Länder* no interfieren en la aprobación de una reforma constitucional, si no es a través de un veto suspensivo. Sánchez Viamonte, Carlos, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires, 1967, p. 79. Nos limitaremos a precisar que la ubicación de los Estados que hace Sánchez Viamonte ya no sería válida hoy en todos los casos; así, por ejemplo, en el de Venezuela.

5 *Cfr.*, al efecto, Wheare, Kenneth C., *Federal Government*, 4a. ed., Londres, Oxford University Press, 1963.

los Estados agrupados en cada tipo, más allá del rasgo puramente formal que sirve de criterio clasificador.

La realidad de cada Estado federal es muy dispar y se halla en permanente evolución. Ello propicia una multiplicidad de fórmulas federales. Wright⁶ ha llegado a diferenciar cuarenta y cuatro tipos distintos. Esta pluralidad llega al extremo de que algunos Estados federales se hallen muy próximos al Estado unitario, como sostenía Carro en la década de los sesenta, refiriéndose precisamente a algunos Estados federales iberoamericanos.⁷ Y por otro lado, el ideal simétrico del sistema federal no siempre se corresponde con la realidad de muchas federaciones, caracterizadas por la existencia de rasgos asimétricos, como ya señalara en la década de los sesenta Tarlton.⁸

II. La muy notable diferencia que en la realidad presentan los Estados federales no impide tratar de individualizar aquellos elementos que podrían ser considerados como característicos del Estado federal. Su análisis particularizado es necesario, en un estudio comparado como el que pretendemos realizar, para ver si los Estados federales de América Latina, esto es, Argentina, Brasil, México y Venezuela, responden a un modelo no digamos —en sintonía con lo anteriormente expuesto— común, pero sí mínimamente homogéneo, que pueda propiciar hablar de un “federalismo latinoamericano”, con algunos rasgos peculiares, o si, por el contrario, se nos

6 Wright, Deil S., “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 6, noviembre-diciembre de 1978, pp. 5 y ss. *Cfr.*, asimismo, Wright, Deil S., *Understanding Intergovernmental Relations*, 2a. ed., Monterrey, Books-Cole Publishing Co., 1982.

7 Carro Martínez, Antonio, *Derecho político*, 3a. ed., Madrid, Universidad de Madrid, 1965, p. 237.

8 Tarlton, Charles D., “Symmetry and Asymmetry, as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation”, *The Journal of Politics*, vol. 27, núm. 4, 1965, pp. 861 y ss. Entre la doctrina española, *cfr.* Seijas Villadangos, Esther, “Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico”, *Pensamiento Constitucional*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000, núm. 7, pp. 343 y ss.

presentan como Estados federales en los que priman las divergencias sobre las posibles similitudes.

Los rasgos que, de forma general, identifican al Estado federal, y a los que vamos a atender en este estudio comparado, son los siguientes:

A) La existencia de una Constitución, rígida normalmente, en cuya reforma han de participar, como regla general, los entes territoriales constitutivos de la Federación.

B) El reconocimiento a los estados miembros de la Federación del principio de autonomía, cuya manifestación primigenia es la elaboración o reforma de su propia Constitución, siempre dentro del marco delimitado por la Constitución federal.

C) La existencia de un órgano, normalmente jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los estados miembros, así como de salvaguardar la primacía de la Constitución federal.

D) El diseño de un cauce de participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, cauce que suele encontrar su manifestación peculiar en la estructura bicameral del Poder Legislativo federal con la subsiguiente existencia de una cámara de los estados.

E) El reparto constitucional de competencias entre la Federación y los estados miembros.

F) La compensación financiera, que se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la Federación y los estados miembros.

G) La intervención federal, que es una técnica específica encaminada, como se ha dicho,⁹ a mantener, caso de violación, la integridad territorial, política y constitucional del Estado federal, principio éste que ha revestido una excepcional relevancia en el funcionamiento del federalismo de algunos países de la zona.

9 Machado Horta, Raúl, "Problemas do Federalismo", *Perspectivas do Federalismo Brasileiro (Estudios sociais e políticos)*, Belo Horizonte, Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, 1958, pp. 14 y 15.

III. El federalismo no puede ser interpretado en clave de relaciones jerárquicas o estratificadas. Bien al contrario, el espíritu inicial del Estado federal, que como señalara Durand,¹⁰ es dar cabida tanto a las tendencias particularistas como a las unionistas, asegurar su coexistencia, temperar las unas mediante las otras y provocar transacciones entre ellas, sigue hallándose plenamente vigente. Y es que, como significara Mouskheli,¹¹ el Estado federal presenta una dualidad de aspectos de difícil ensamblaje, que le hacen aparecer en ciertas relaciones como un Estado unitario, mientras que en otras se presenta como una agrupación de colectividades inferiores federadas que contribuyen a formar la voluntad del Estado.

Esta pluralidad de respuestas que nos ofrece el Estado federal quizá sea una de las razones, probablemente de las de mayor peso, que explica que el federalismo siga siendo una vía institucional perfectamente válida o, como dice Ribeiro,¹² que se nos presente todavía en nuestros días como un principio rector que encuentra gran receptividad y resonancia en la vida de muchos países, posiblemente porque el principio federal, lejos de desactualizarse, ha sabido encontrar nuevos fundamentos más allá de aquéllos en los que halló su origen. Y a ello no se opone en modo alguno la ya aludida diversidad del federalismo contemporáneo, pues la idea federal, como bien dice Oliveira, pese a tener sus rasgos y objetivos fundamentales perfectamente definidos e identificados, no precisa de mecanismos idénticos.¹³

10 Durand, Charles, "El Estado federal en el derecho positivo", en Berger, G. et al., *Federalismo y federalismo europeo*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 171 y ss.; en concreto, p. 209.

11 Mouskheli, M., *La théorie juridique de l'État Fédéral*, Paris, A. Pedone, Editeur, 1931, p. 125. Traducción española de A. Lázaro y Ros, Madrid, Aguilar, 1931.

12 Ribeiro Bastos, Celso, *Curso de Direito Constitucional*, 14a. ed., São Paulo, Editora Saraiva, 1992, p. 246.

13 Oliveira Baracho, José Alfredo de, *Teoria geral do federalismo*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1986, p. 317.