

ACERCA DEL CONCEPTO, ORIGEN Y DESAFÍOS DE LA FORMA
FEDERAL DE ESTADO -COMENTARIOS SOBRE LA ACTUALIDAD
DEL DEBATE EN ESPAÑA-

Milton Emilio Castellanos Goût
Doctorando en Derecho en la UCLM.

SUMARIO

Introducción.

- 1. Concepto, evolución y fundamento del federalismo y la forma federal de Estado.*
- 2. Origen del federalismo e inicio del Estado federal, en general y en España.*
- 3. Principales desafíos en la actualidad.*
- 4. Fuentes consultadas.*

Intrd ucci  .

El federalismo y la adopción de la forma federal de Estado puesta en práctica hace apenas poco más de dos siglos, con el surgimiento de Los Estados Unidos de América, en la actualidad han adquirido especial relevancia, debido principalmente a diversos factores: la intensificación práctica de la democracia -que le es inherente-, por todos los rumbos del mundo; la reapreciaci n y desarrollo del constitucionalismo; y, la propagación de tantas instituciones económico-políticas en el orden supranacional. Anticipo, sin embargo, que no se trata de discutir sobre el tema a partir de los modelos democráticos, que se construyen en las -sin duda interesantes- discusiones de los claustros académicos. Lo que se busca es más bien hacer del federalismo un referente práctico de ellas; sin dejar de reconocer que, si bien ha estado presente de modo determinante en la teoría política a partir de la modernidad, su presencia ha sido un tanto marginal en la realidad, escatim ndole su importancia. Esto es, abordar la democracia desde el federalismo pretende construir otra perspectiva, habida cuenta de su desarrollo, sobre todo en las últimas tres décadas y, convencido de que las federaciones se construyen y funcionan al margen de definiciones académicas y batallas nominalistas¹

Entendido como forma de distribución territorial del poder político, que se expresa a través de una gran variedad de fórmulas político-constitucionales; desde las federaciones clásicas -encabezadas por Los EUA-, hasta los Estados unitarios que -a partir de la segunda mitad del Siglo XX- han adoptado soluciones federalistas en su estructuración y funcionamiento, dando base para concebir la teoría de los Estados compuestos, entre los que se identifican -junto a la forma del Estado federal-, las formas del Estado autonómico y regional, en los que se considera forzoso que medie la asignación constitucional del poder político a las comunidades identificadas con determinada circunscripción territorial del Estado; lo cual -por supuesto- tiene efectos en la ordenación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

En buena medida la justificación del tema reside en el incremento del debate que se ha generado, no sólo en los ámbitos políticos y académicos, sino también -y sobretodo de manera generalizada- en los medios de comunicación masiva. Los acontecimientos políticos desplegados en Cataluña, en este -por tantas razones- inquietante año 2012, con el consecuente enfrentamiento entre los gobiernos

¹ Véase Fossas Espadaler, Enric: en □Presentación□ del libro de Anderson, George: *Una Introducción al federalismo*. Marcial Pons, Madrid, 2008: 11-13. Sin duda una lectura recomendable para todo aquel que tenga interés sobre la doctrina del federalismo y/o la forma federal de Estado.

de Cataluña y el Estado Español, han subido el tono del debate sobre la idea de que el Estado Español sea redefinido constitucionalmente, a la vista de tres posiciones bien confrontadas: a) para acentuar la descentralización del régimen autonómico con un nuevo sistema de financiación; b) asumir de una buena vez la forma federal bajo la idea de reconocer la concurrencia de soberanías, más que continuar procesos de descentralización, con un nuevo reparto de competencias; o, c) la separación de la Comunidad Autónoma de Cataluña del Estado español, para conformar un Estado en sí misma.

Para el observador acucioso una cuestión que agrega complejidad al análisis de las propuestas que se vienen planteando, está en la consideración que hace la mayoría de los constitucionalistas,² en el sentido de que en España ya existe un sistema federal, que se ha ido construyendo cotidianamente a lo largo de estos -ya casi- treinta y cinco años de vida constitucional, con el fin de ir acentuando la descentralización, a punto de que -superada esta etapa- la mejora en la distribución territorial del poder político radica en precisar la carta competencial. Otra complicación que embrolla el análisis federalista está no sólo en la existencia de partidos nacionalistas, sino en el incremento de su beligerancia; que no se encuentran en ningún otro Estado federal; y, no es que el discurso nacionalista se considere ilegítimo; sino, qué duda cabe, vicia el debate y obstruye la distribución territorial del poder. Por supuesto, que el federalismo también se complica seriamente con las asimetrías entre sus miembros integrantes, en razón de que es inevitable deriven a situaciones de desigualdad y privilegio. Aunque lo más perverso ciertamente es pretender debatir sobre soluciones de cómo mantener la unidad del Estado, con quienes básicamente están demandando su independencia.

El objetivo del trabajo está dirigido a ofrecer una visión concreta, actualizada, un tanto pragmática del federalismo y la forma federal de Estado, que haga acopio de sus principales características, el origen, los antecedentes y el inicio de su situación actual; de manera resumida identificar la diferencia esencial que existe entre las distintas federaciones; con el compromiso de asumir una posición neutra, descargada de prejuicios por razones históricas, ideológicas o de interés político. Se trata pues de una exposición breve, concisa, dirigida a los políticos activos, profesionales de la administración pública, estudiosos del derecho público, periodistas y comunicadores, que se interesen en conocer y asomarse al principal tema de debate público actual.

² Por ejemplo Roberto Blanco Valdés, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela.

Dada la inmensa cantidad de literatura generada respecto el federalismo y las diversas experiencias de su implementación, un objetivo adicional que me parece de provecho y oportuno ofrecer al lector, interesado en la situación del federalismo en general y de España en particular, es una selección de las fuentes donde se puede consultar la Bibliografía más actualizada, entre las que enfatizo el sitio en internet del Foro de las Federaciones, localizado en www.forumfed.org, organización internacional con sede en Canadá y oficinas en varios países, por supuesto, organizados conforme a los principios del federalismo.

Lógicamente los aspectos metodológicos estarán centrados en el acopio de información documental, de modo sistematizado, en atención a la hipótesis de trabajo, que considera el estudio de la forma federal de organizar el ejercicio del poder público, como preocupación que lleva siglos efectuándose, en prácticamente todo el mundo, desde diversos ángulos de enfoques, a tal grado que su literatura -generada en más de una docena de idiomas-, se cuenta por millares de volúmenes.

En el marco del espacio que limita la contribución del artículo, no cabría abordar el análisis comparado de todos los países que asumen la forma del Estado federal, tanto en los textos de sus propias constituciones, como en la práctica de su funcionamiento; de ahí que en esta ocasión nos limitemos a concretar la comparación básicamente respecto de Los Estados Unidos de América; no sólo por considerar que se trata de la potencia mundial que es, sino porque es, a fin de cuentas, donde se inician la teoría y la práctica de la primera forma federal del Estado moderno.

1 Cu cep o evb uciú y fundh ento d l fed rh ismo y la fo ma fed rh d Estd

Desde que escuché y me convenció el acierto de la expresión... *seamos prácticos, vayamos primero al concepto*, he buscado la manera de iniciar mis ensayos atendiendo este consejo; en esta ocasión, sin embargo, me parece pertinente antes hacer una cavilación relacionada con la dificultad que representa la cuantiosa literatura que existe al respecto, así como la evolución que ha tenido, no la definición o significado de estas nociones, pero si su finalidad o funcionalidad; pues, en efecto, el uso de la forma federal en la organización del ejercicio del poder político y la doctrina que de esta se deriva, se remonta a tiempos medidos en milenios; además, puede afirmarse que en cada comunidad donde se han puesto en práctica estas fórmulas, nace una concepción particular; y, que decir, de los

límites de espacio que se deben atender. De ahí que crea propicio advertir al lector, que en esta ocasión circunscribiré la referencia al concepto del federalismo y la forma federal de Estado, a los usos que se le dan en la época contemporánea, con énfasis a partir de la segunda mitad del siglo veinte; buscando enfocar a los tratadistas más reconocidos, incluidos algunos que son considerados clásicos en el estudio de la materia, no obstante su contemporaneidad.

Según Kennett C. Wheare³ “...*El principio federal consiste en dividir los poderes de forma que el gobierno general y los gobiernos regionales estén cada uno, dentro de una esfera, coordinados e independientes...*”⁴; esto es, identificando la esencia del hecho federal con el resultado de combinar lo que es propio, con lo que es común. Por su parte el destacado profesor estadounidense Daniel J. Elazar, en su acreditado libro *Exploring Federalism*⁵, describe a la forma federal de Estado como aquella que “...*resulta de conjugar el auto gobierno con el gobierno compartido...*”⁶. Así mismo, me parece imprescindible la referencia del profesor Canadiense Ronald L. Watts⁷, otro de los investigadores considerados clave en el estudio del federalismo en general y de la forma federal de Estado en especial, en la actualidad; la cual dice “...*implica la combinación de gobierno compartido para algunos fines y autogobierno regional para otros, en el marco de un sistema político Único...*”⁸. Georges Burdeau -en su conocido *Tratado de Ciencia Política*- ratifica que el Estado de forma federal se distingue en razón de que “...*una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades locales...*”⁹.

Esta muestra de apenas cuatro autores permite resumir que, en el fondo, el federalismo despliega un sistema político que se instruye mediante una síntesis dialéctica entre dos tendencias antagónicas, una hacia la unidad y otra hacia la diversidad;

3 Ex rector del *Exeter College of Oxford University*, autor del libro *Federal Government*, todo un clásico en la materia, considerado una de las autoridades mundiales en el tema.

4 Véase en Wheare, K.C.: *Federal Government*. Oxford University Press, Londres, 5ª edición, 1968:12

5 Véase Elazar, Daniel J.: *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987; editada en español por Editorial Hacer, Barcelona, 1990

6 Elazar, ob. cit. p.32 y ss.

7 Watts, Ronald L.: *Comparing federal System*. McGill-Queen's University Press, Montreal, 3ª edición, 2008. Editado en español con el título: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons, Madrid, 2006.

8 Watts, ob. cit. p. 89.

9 Véase Burdeau, Georges: *Tratado de Ciencia Política*. Traducido por Enrique Serna E., UNAM-ENEP Acatlán, México, 1985. Tomo II, Volumen II, P.268.

en cuya combinación van surgiendo elementos sociales, políticos y económicos, conforme a los cuales se va constituyendo el Estado federal. Como enseña el conocido profesor de la Universidad de Heidelberg George Jellinek al afirmar que en el Estado federal “...*hay una pluralidad de estados fundidos en una unidad; esto es, en tanto que domina la competencia del poder del Estado federal, desaparecen las diferencias que separan entre sí a los estados miembros...*”¹⁰

Otra dicotomía en el desarrollo de la doctrina del federalismo reside en la pretensión de argumentarlo con razones políticas, por un lado, versus procurar hacerlo con razones técnicas, por el otro lado. Pretender justificar la federalización con razones políticas implica ubicarse en la función de gobernar, desde donde habrán de desplegarse procesos de descentralización jurídico-políticos. En cambio, la intención de justificar al federalismo con razones técnicas implica ubicarse en la administración pública, desde la que se despliegan procesos de descentralización administrativa. Ciertamente al desenvolverse ambos procesos terminan siendo complementarios. Sin embargo, no puede pasarse por alto que hay quienes niegan la validez de tal dicotomía, argumentando que la forma federal lo que realmente implica -en la base- es el fenómeno de la co-soberanía, es decir, la concurrencia de las soberanías del ente federal junto a las soberanías de las entidades federativas, habida cuenta de la pluriconstitucionalidad que acontece en razón de la coexistencia que se da entre la Constitución federal y las Constituciones de los Estados integrantes de la federación; con las cuales se da lugar a dos órdenes de gobierno que crean, aplican y juzgan el Derecho, según sus ámbitos competenciales previamente consensuados, en virtud del ejercicio de la soberanía nacional que reside esencial y originariamente en el pueblo, quien justamente en ejercicio de la misma se da la Constitución del Estado federal, con la estructura y modalidades de funcionamiento que a sus constantes histórico-sociológicas corresponde.

Esta concepción de la co-soberanía; es decir, que en un mismo régimen estatal federal coexistan dos soberanías, de las entidades federativas y la del propio Estado federal, ciertamente no es nueva, data de mediados del siglo XIX y se le atribuye al abogado estadounidense John Caldwell Calhoun (1782-1850), reconocido históricamente como el creador y *defensor de los derechos de los Estados*, debido a la invención de la que denominó *teoría de la nulidad*, en la cual argumentaba que los Estados federados (entidades federativas), en ejercicio de sus derechos podían declarar nulas aquellas leyes federales que considerasen violatorias de la

¹⁰ Véase en Jellinek, George: *Teoría General del Estado*. Traducción al español por Fernando de los Ríos. Editorial Albatros, Buenos Aires, 1970:577 y ss.

Constitución. De ahí parte la lucha por el reconocimiento de la soberanía de los Estados integrantes de Los EUA, que llegó a detonar una guerra civil de la que no falta quien considere que él inspiró, no obstante ya habían transcurrido más de diez años de J. C. Calhoun había fallecido. Pero dejó la semilla con su aseveración de que son los Estados miembros de la federación los que ceden una parte de su soberanía en favor del Estado federal y no al revés, reservándose la otra parte para también ejercer las potestades, que no hubieren expresamente atribuido a los funcionarios federales¹¹.

En el fondo, el debate sobre la pertinencia de caracterizar al Estado federal, con basamento en la concurrencia de soberanías, y no en procesos elementales de descentralización jurídico-política, menos aún en simples procedimientos de descentralización administrativa; tiene un desenlace por demás trascendente, que se materializa en la configuración de otra dicotomía en la concepción de la forma federal de Estado; la cual da lugar al reconocimiento de dos tipos de Estado federal, como son la confederación y la federación. La confederación se sustancia en una unión convencional, es decir, resultado de un pacto, convención o tratado entre Estados o Comunidades que se consideran soberanas, las cuales limitan su ejercicio en razón de ciertos intereses comunes, pero sin perder su personalidad jurídica y política propia, tanto en el orden interno como en el internacional. El Estado federal del tipo federación, a diferencia de la confederación, se sustancia en una Constitución federal, mediante la que las entidades ejercen su soberanía, sólo en lo que hace a sus regímenes interiores; es decir, sus capacidades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, están sujetas a los términos establecidos en la Constitución conforme a la cual se crea la federación; misma que le constituye como único sujeto jurídico de Derecho Internacional. En la Confederación -en cambio- los Estados que forman parte de la misma, mantienen su soberanía en tanto sujetos del Derecho Internacional.

Como sea que se resuelva la fórmula, mediante la síntesis dialéctica o la precisión de la jerarquía constitucional, el federalismo asienta una característica esencial, la cual es común a todo Estado que asuma en realidad la forma federal, como que se trata de organizar territorialmente el ejercicio del poder político dentro del paradigma del *constitucionalismo democrático*. En otras palabras, si se quiere responder la interrogante de ¿Cuáles son las características que debe reunir todo Estado que asuma la forma federal?, habrá que admitir la simbiosis entre Constitución y democracia. En efecto, Daniel Elazar apunta con toda claridad que

¹¹ Cfr. el Artículo 135 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, que coincide plenamente con la 10ª enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América.

aquellos Estados supuestamente federales, donde la práctica de la democracia está ausente y prevalece el autoritarismo, “...de federales sólo tienen el nombre, como un reflejo del tributo que el vicio paga a la virtud...”¹². Al respecto abundo en el argumento con otra cita de Kennett Wheare, en cuanto afirma “...las dictaduras, con sus partidos únicos de gobierno y su negación de las elecciones libres, son incompatibles con la mecánica de funcionamiento del principio federal...”¹³. Respecto al rol determinante que tiene la Constitución, recorro a la consideración que hace el Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Santiago Compostela, Roberto Blanco Valdés en su reciente libro *Los rostros del federalismo*¹⁴, en la que especifica que la estructura federal “...ha de verse, además, reflejada, y garantizada, en una Constitución, es decir, en una norma escrita, jerárquicamente superior a las demás que componen el ordenamiento del Estado, texto que ha de regular la organización y competencias de sus dos niveles de poder (federal y federado), los principios básicos de funcionamiento del sistema político resultante de tal duplicidad y los derechos y libertades del conjunto de la ciudadanía. [...] Lo característico de los Estados federales no es, por tanto, según se afirma con frecuencia, poseer una Constitución escrita, sino una de naturaleza federal, lo que, aunque podría parecer redundante, realmente no lo es: ha de ser en la Constitución donde quede reflejado, con mayor o menor claridad, el carácter federal del Estado, lo que exige que aquella se configure con un determinado contenido y que éste goce de unas concretas garantías...”¹⁵

El otro aspecto de trascendencia está en la negociación, pero no sólo en lo que concierne a los aspectos competenciales, sino acaso con mucho mayor cuidado, en todo lo que tiene que ver con la distribución de los recursos económicos financieros. Ciertamente el dinero -como suele decirse universalmente- es lo más importante, tanto si se trata de los seres humanos, como de los Estados. Indudablemente los acuerdos en torno a la recaudación, distribución y fiscalización del gasto público, también son de crucial importancia para el funcionamiento del sistema federal; dígase si no, por ejemplo, en el caso del rechazo al pacto fiscal planteado por el gobierno de Cataluña al gobierno del Estado español, que ocasionó el ambiente de convulsión y rompimiento en las relaciones que priva entre ambas instancias políticas, con la consecuente crisis de unidad en el Estado español que han generado.

12 Elazar, ob. cit., p. 242.

13 Wheare, ob. cit., p. 47.

14 Véase Blanco Valdés, Roberto L.: *Los rostros del federalismo*. Alianza Editorial, Madrid, 2012. El libro más reciente sobre la materia, que ofrece una clara aproximación al conocimiento del federalismo; sin duda, una obra de gran oportunidad para reflexionar sobre el debate actual en España.

15 Véase en Blanco, ob. cit. p. 25-26.

La ocasión de estudiar el federalismo y la forma del Estado federal, con el propósito de ofrecer algunas reflexiones que permitan encontrar soluciones a los conflictos generados por el deterioro que padece el régimen autonómico en España, consecuencia de su estructuración asimétrica desde la propia Constitución de 1978, exige revisar el proceso de perfeccionamiento que -en su caso- ha tenido la concepción del federalismo -vale decir originario- en los Estados Unidos de América, la cual ha evolucionado de una concepción enfocada como federalismo dual, a otra de índole cooperativa; y, de esta, a una serie de modalidades que en la actualidad se han venido adoptando, a partir de lo que se conoce como el estudio de la *relaciones entre poderes*¹⁶. El concepto *federalismo dual* (dual federalism)¹⁷ se debe al profesor de jurisprudencia en la Universidad de Princeton Edward S. Corwin, quien centra el modelo federalista en el concepto de poder (o autoridad), enfocando básicamente su distribución, con el argumento de que “...*existe una demarcación clara y tajante entre los poderes del gobierno central y los poderes de los gobiernos regionales. [...] En su propio ámbito, cada nivel de poder es soberano. La imagen que presenta este modelo es, pues, la imagen de una soberanía dual. No hay relación de superioridad-inferioridad entre ambos niveles de poder, sino igualdad de rango. [...] Las relaciones entre el poder central y los poderes regionales se caracterizan por la independencia y por la rivalidad. De la rivalidad emanan conflictos cuya resolución compete a un tribunal supremo de justicia...*”¹⁸. Esto último implica la validación de la doctrina que pone el acento en *los derechos de los Estados*, como mecanismo de defensa que tienen los gobiernos de las entidades federativas para desarrollar sus responsabilidades y evitar la centralización.

En la medida que se arraigó la unidad de la federación, los postulados del federalismo dual fueron reemplazados por otros, que previeron otra base para la distribución del poder, a partir de la identificación de determinadas funciones públicas atribuidas a cada orden de poder (o autoridad). Desde luego que el concepto de *soberanía dual* también fue desplazado, instalando en su lugar el concepto de *la supremacía nacional*; en tanto que la relación entre poderes -federal y

16 Véase en López Aranguren, Eduardo: *Estudios de Derecho Público. El federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987: 37 y ss. La publicación de este libro es resultado de una beca de investigación que concedió la *Fundación Juan March* para estudiar el federalismo y las relaciones entre los poderes federal, estatal y local en los Estados Unidos de América, dentro de su programa de investigación sobre el tema general “Autonomías Territoriales”; estoy seguro que su lectura es ampliamente recomendable, en especial con motivo del debate actual entre los gobiernos autonómicos y el gobierno central.

17 Posteriormente conocido como *federalismo de viejo estilo* o *modelo de autoridad coordinada*.

18 Cfr. López A. ob cit. pp.37-43

regional- caracterizada por la rivalidad, vino a ser reemplazada por una relación de cooperación, en virtud de la identificación de las denominadas *funciones compartidas*, con las que surge el *modelo del federalismo cooperativo*¹⁹; en el cual las asignaciones y responsabilidades políticas²⁰ -como la política de educación, la política de salud, la política de obras públicas, etc.- están compartidas. En lugar de hablar de atribuciones exclusivas para cada orden de poder federal, estatal y local, ahora se habla de atribuciones concurrentes, de manera que los tres trabajen juntos en las mismas áreas, compartiendo funciones y, por tanto, el poder. Si bien la vieja concepción competitiva entre los poderes, dio paso a una nueva concepción cooperativa, esto no cambió que el poder siguiera siendo el foco central, y su distribución la principal causa de preocupación en la relación del gobierno federal con los gobiernos de las entidades federativas.

Aunque habrá de tenerse presente que si bien el concepto de federalismo dual es un concepto fundamentalmente jurídico, que pone énfasis en la idea de soberanía y da lugar a la variación que se conoce como *federalismo coercitivo*; el federalismo cooperativo -en cambio- es fundamentalmente político y pragmático, que se concentra en las relaciones de poder e influencia que ligan a unos poderes con otros²¹, incluido el orden local correspondiente a condados y municipios. De ahí que la interpretación que se haga de estas relaciones tripartitas sea una *interpretación funcional*, que destaca los mecanismos de financiación, diseño, administración y provisión de servicios públicos.

Pero no todo son bondades en el federalismo cooperativo, su principal objeción radica en que, siguiendo la ley natural de que *el pez grande tiende a comerse al pez chico*, este tipo de relación entre poderes se resuelva en favor del poder mayor y derive hacia un fenómeno de centralización, que permita asumir al gobierno federal funciones que no le correspondían. Lo que de nuevo abre ocasiones para el conflicto entre los diferentes órdenes de gobierno, cuya solución lleva al estudio de lo que ha sido dado en llamarse el concepto de *relaciones entre poderes*, que aborda las múltiples formas de conexión que se dan entre los tres -también les dicen niveles- federal, estatal y local, dando lugar a diversas variaciones conceptuales del federalismo cooperativo, como son, por ejemplo, los tres modelos funcionales del conocido como *federalismo creativo*, traducido en la aparición y difusión de distintas versiones del federalismo cooperativo, conocidas precisamente como *el nuevo federalismo*; el cual surge durante el régimen del

19 Cfr. López A. ob cit. pp.43-49

20 No está de más recordar al lector la diferencia que existe en el idioma inglés entre politics y policy.

21 Cfr. López A. ob cit. p.52

Presidente demócrata Lyndon B. Johnson a mediados de la década de los 60's del siglo XX, que se distingue por ampliar el principio de *la cooperación* extendiéndolo a más de los gobiernos de las entidades federativas, a condados, ciudades, distritos escolares y, organizaciones privadas filantrópicas²². En la administración del presidente republicano Richard M. Nixon, el *nuevo federalismo* indica una reafirmación del principio de la *superioridad estatal* en el sistema de la relación entre los poderes, acentuando precisamente el aspecto positivo de *los derechos de los estados*. Especialmente desarrollado durante el período del también presidente republicano Ronald Reagan en las décadas de los años 80's, al mantener el énfasis en la interdependencia entre los tres niveles de poder; de tal manera que el nuevo federalismo termina por escaparse de los aspectos nocivos de la antigua y arrugada concepción del federalismo dual.

Empero, la dicotomía no se esfuma así nada más, sobreviniendo modelos que tienden a restaurar la naturaleza jerarquizada en las relaciones intergubernamentales, reconstruyendo el concepto del federalismo basado en una *autoridad federal centralizada*, la cual ha dado lugar al *federalismo centralizado*, en oposición al término de federalismo periférico, caracterizado por el renovado predominio del poder nacional (central)²³.

2. Origen del federalismo e inicio del Estado federal, en general y en España.

Coincido con la aseveración generalizada entre los estudiosos de los hechos y las ideas políticas, así como de los aplicados al estudio del constitucionalismo, quienes ubican el inicio de la *forma del Estado federal* con el surgimiento -en 1787- de Los Estados Unidos de América; esto es, con el nacimiento del Estado Constitucional moderno. En efecto, el pueblo estadounidense tiene el mérito de haber sido el primero en poner en práctica la forma del Estado federal, combinada con la forma de gobierno republicano y el régimen político presidencialista, establecidos mediante una Constitución escrita, producto de una asamblea constituyente originaria. Hecho que marcó un hito en la historia de la modernidad, con indiscutible influencia hasta la existencia de los Estados contemporáneos, principalmente en América Latina, sin descartarla en algunos países de Europa, Asia y África. Dígase si no, ante la evidencia de los más de doscientos veinticinco años de vigencia constitucional ininterrumpida, y los 28 países -en los que habita el 40% de la población mundial- que se autodenominan federales o se les

22 Cfr. López A. ob. cit. p.53

23 Véase con mayor profundidad y detalle en López A. ob. cit. pp.57 y ss.

considera como tales;²⁴ en razón de que adoptan tal formación federal-republicano-presidencial, con sus principios rectores de la distribución territorial en el ejercicio del poder político, la coordinación entre los dos órdenes de gobierno y la coexistencia bien proporcionada de los dos órdenes jurídicos.

Indudablemente los *Padres Fundadores* de Los EUA tuvieron por bien sabido que tal *forma federal de Estado* tiene su inspiración en la ingenio de *Charles du Secondat*, mejor conocido por su seudónimo como *el barón de Montesquieu*, quien en su conocidísima obra *Del espíritu de las leyes* discurría acerca de la forma de gobierno de la *republica federativa*, en la cual identificaba como elemento fundamental de toda organización federal: la determinación de unirse y constituir entre todos un ente superior, al que Montesquieu denominó como «*une société de sociétés*».²⁵ Pero sin olvidar que su puesta en práctica no fue exitosa desde su inicio, cuando aprobaron -en noviembre de 1777- el documento conocido como *Los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua*, con los que se creaba un *Estado federal de tipo confederado*, con el que fracasaron en su intento de lograr la unificación de las trece colonias; aunque no debe dejarse de advertir que sirvieron de base para dar el paso siguiente diez años después -en 1787-, con la Constitución del Estado de forma federal del tipo de una federación;²⁶ en la que -nada menos- conservan el nombre de Estados Unidos de América, como hasta hoy mantienen.

Efectivamente -como afirma el profesor de derecho constitucional Leonel Alejandro Armenta-, la Constitución de los EUA es la carta constitucional más importante de la historia política del mundo moderno²⁷. Para quienes tengan interés en profundizar su conocimiento, no puede dejarse de recomendar la lectura del libro *El Federalista*²⁸, que contiene la compilación de Artículos publicados por Hamilton, Madison y Jay, con el seudónimo colectivo *Publius*, y que fueron de gran influencia para darse a buenas la viabilidad y ventaja de asumir la *forma federal de Estado*, por parte de las colonias norteamericanas recientemente independizadas. Ciertamente sus comentarios fueron -con mucho- la clave para remontar los temores de

24 Véase Anderson, George: *Una Introducción al federalismo*. Marcial Pons, Madrid, 2008:19-20.

25 Cfr. Blanco Valdés, R. pp.15-16.

26 Al respecto es recomendable la consulta del libro del destacado tratadista de principios del siglo XX Fiske, John: *Curso de Derecho Constitucional. El gobierno civil de los Estados Unidos considerado con relación a sus orígenes*. Traducido al castellano por Manuel Cervantes Rendón. Editorial Herrero, México, 1906; en relación con el comentario, véase página 234 y ss.

27 Véase Armenta López, Leonel A. *La forma federal de Estado*. UNAM, México, 1996:24.

28 Véase Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John: *El federalista*. Fondo de Cultura Económica, México. 3ª reimpresión, 1998. *The federalist* es el título de una compilación de 85 artículos escritos por estos tres autores.

los gobiernos de los nacientes Estados, que recelaban de que el gobierno central terminara avasallándolos; como por ejemplo los que publicó James Madison al respecto: “...*Los gobiernos de los estados pueden considerarse como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal; en tanto que este último no es de ningún modo esencial al funcionamiento u organización de los primeros. [...] los gobiernos de los estados tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno federal, ya sea que los comparemos desde el punto de vista de la dependencia inmediata del uno con respecto al otro...*”.²⁹ De ahí que se le tenga como el documento básico, elemental, para entender los motivos y las razones de tales enunciados constitucionales, prototipo de la modernidad filosófico-política; los cuales facilitaron la conjunción de fines de los gobiernos estatales con el gobierno central.

Si bien admito sin reserva estas afirmaciones, me parece pertinente aclarar que no comparto la tesis de que este sea -a la vez- el origen³⁰ de la concepción del federalismo, ni la puesta en práctica de la forma federal de organizar el poder político, el cual estoy plenamente convencido se remonta a la etapa más extensiva del poderío de la república de Roma, con más precisión diría que en la etapa que corresponde a la postrimería de la república y comienzo del imperio. Esto no sólo respecto de la distribución del poder sobre el territorio, sino a la vez respecto de la cualidad de la ciudadanía, que también era objeto de este afán expansionista de los gobernantes romanos, sin demérito de las nacionalidades de origen de cada población. Ciertamente desde entonces se entiende que una cosa es la nacionalidad de los seres humanos, y otra muy diferente es la ciudadanía de las personas.

En efecto, a mediados del siglo I, a. de C. la República Romana estaba formada por dos masas territoriales: el territorio originariamente romano (*ager romanus*) y los territorios de las comunidades aliadas, que constituían un sistema político con alto grado de autonomía, los cuales poseían administración pública propia y territorios por derecho propio, entre los que el gobierno de Roma sólo se metía de manera excepcional. La relación entre los gobiernos de estas comunidades y el gobierno de Roma se basaba en auténticos tratados de alianza (*foedera*), que eran de dos tipos; de una parte estaban los tratados de alianza entre iguales, conocidos como *foedus alquum* y, por la otra parte, los tratados entre desiguales, conocidos como *foedus iniquum*. Las comunidades con las que Roma tenía concertado un *foedus alquum* eran soberanas, desde el punto de vista exclusivamente jurídico; en tanto que las comunidades aliadas bajo el *foedus iniquum* no gozaban de esta soberanía; sino que

29 Cfr. Hamilton, ob. cit. p. 198 y ss

30 Aclarando que inicio y origen no son sinónimos; ni cabe confundir la concepción del Estado moderno con ninguna de las formas de organización política de la sociedad anteriores a él.

expresamente reconocían la soberanía de Roma y estaban, por tanto, obligados -sin más- a cumplir las disposiciones jurídicas del gobierno romano.³¹ Puede inferirse incluso que precisamente el *foedus alquum* inspiró la forma federal de tipo confederación; y, el *foedus iniquum* la forma federal de tipo federación.

En el año 45 a. de C. a iniciativa del “dictador” Julio Cesar entra en vigor la *Lex Julia Municipalis*, con la cual se crea un régimen jurídico especial para ordenar a las comunidades establecidas sobre los territorios comprendidos bajo la expansión de Roma; distinguiéndolas en tres diferentes tipos³², según la circunstancia de su inserción al dominio romano: a) *municipia militaris*, en el caso de aquellos asentamientos que se forman en torno de los campamentos de las *legiones romanas* que se adentraban en territorios prácticamente despoblados, sobre los que terminaban estableciéndose en forma permanente; b) *municipia coercitia*, resultantes de los procesos de ocupación a que daban lugar las guerras expansionistas, cuyas conquistas facilitaban el sometimiento de comunidades enteras, en virtud de la superioridad del poderío romano; y, c) *municipia foederata*, que surgen en aquellos lugares donde su población prefiere celebrar un *pacto de alianza* con el gobierno de Roma, originando en esencia la fórmula federalista de organización del poder político. Con la codificación de la *Lex Julia Municipalis*, Julio Cesar desplegó un régimen especial para las comunidades ubicadas dentro de los cada vez más amplios dominios de la República Romana, claramente motivado en hacerlas partícipes de sus procesos de integración y participación democráticos, con una señal inequívoca de lo que después vino a ser la concepción del Estado-nación, que en realidad -ni en teoría- el mundo antiguo había conocido.³³ Fue así que por decisión de los *comicios romanos* a las ciudades *aliadas* se les confirió un *estatuto de gobierno* que les otorgaba un ámbito considerable de autonomía, manifiestamente imbuido en el modelo de la metrópoli, sin detrimento de la consideración de las adecuadas variantes locales.³⁴

De la manera que haya sido -desde la antigüedad a la modernidad, o de ésta a la actualidad- la base de la organización federal está en la idea de pacto, alianza, unión, convención; en la que campea el espíritu de la solidaridad, bien entendida como *adhesión de unos a la causa de otros para constituir una comunidad de*

31 Véase Kunkel, Wolfgang: *Historia del Derecho Romano*. Editorial Ariel, Barcelona, 8ª impresión. Traducción de Juan Miquel. 2009: 43-44

32 Véase en Quintana Roldan, Carlos: *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, México, 2ª edición, 2005:38

33 Véase en Castillejos José: *Historia del Derecho Romano -política, doctrina, legislación y administración-*. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, 2004: 134

34 Cfr. Castillejos, ob. cit. p. 223

intereses, aspiraciones y responsabilidades; nada más contradictorio a la manera como hoy se pretende manipular el concepto en España, con la supina pretensión de negar al Estado autonómico tal naturaleza federal o, peor aún, aceptar como válidos principios que apelan a la soberanía de la entidad autonómica, poniendo la mira en ahondar la división con fines independentistas. No obstante, la doctrina federalista generada mundialmente reitera que el Estado español reúne los principales caracteres del federalismo a tal grado que ¡inclusive- en el *Handbook of federal countries* a España se le tiene -desde 2002- en la lista de los países constituidos mediante *la forma federal de Estado*, junto a África del sur, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia-Montenegro, Suiza y Venezuela.³⁵

Esto es así, admitiendo que en la actualidad al Estado Español sólo le falta el título, como componente para su agregación a la lista de los Estados con forma federal. Destaco que esto ocurra, *en la actualidad*, considerando que en España la intención federalista ha sido objeto de encendidos debates -cuando menos- desde hace alrededor de 150 años, prácticamente a partir que *Francisco Pi i Margall* tradujera y publicara el libro de P. J. Proudhon: *El principio federativo*³⁶, en 1868; año en el que lidera la fundación del Partido Republicano Federal, que en primer término propugna por la instauración de una república federal en España, frente a los intentos por mantener la monarquía constitucional, a la vez que contra los adeptos de implantar una Estado unitario; seguido de un esperanzador programa democrático socialista, orientado básicamente a la protección de la clase obrera. Aunque -sin duda- su trabajo teórico de mayor trascendencia, especialmente para el debate de nuestros días, es su ampliamente conocido libro *Las Nacionalidades*³⁷, publicado en 1877, desde el que argumenta contra el Estado-nación uniformista, insistiendo en su propuesta de constituir la república federal, como alternativa oportuna para organizar políticamente a la sociedad española, fincada en el *principio de las nacionalidades históricas* propias de aquellas comarcas que antes fueron naciones.

35 Véase en *The handbook of federal countries*. McGill-Quinns University Press. Montreal, 2002.

36 Véase Pi i Margall, F.: “Prologo, Traducción y Notas” al libro *El principio federativo* de P. J. Proudhon. Librerías de Alfonso Durán, Madrid, 1868; reeditado como parte de *Las Nacionalidades -escritos y discursos sobre federalismo de Francisco Pi i Margall*. Edición y estudio introductorio de Ramón Máiz. Ediciones AKAL, Madrid, 2009: 411-419

37 Véase Pi i Margall, F.: *Las Nacionalidades*. Imprenta y Librería de Eduardo Martínez, Madrid, 1877. reeditado en *Las Nacionalidades -escritos y discursos sobre federalismo de Francisco Pi i Margall*. Edición y estudio introductorio de Ramón Máiz. Ediciones AKAL, Madrid, 2009:75-370

De aquí la pertinencia de pensar a España como *una sociedad de sociedades*, basado en el apotegma de Montesquieu; pensamiento que trasciende a la época contemporánea para inspirar el aforismo del moderno federalismo propuesto por Francisco González Navarro redefinido como *España: nación de naciones*; título con el que identifica su libro editado por la Universidad de Navarra en 1993;³⁸ en el que plantea la necesidad de corregir el uso del término *nacionalidades históricas*, por considerarlo que “...es sencillamente absurdo y va contra la naturaleza de las cosas...”; afirmando que “...lo correcto -cuando proceda- es hablar de naciones”;³⁹ para sostener en definitiva que el cauce procesal a través del cual es posible alcanzar la unidad de España, es el *federalismo cooperativo*, que en los tiempos contemporáneos ha venido a remplazar al *federalismo tradicional*. Federalismo de nuevo sentido que -según González Navarro- está latente en la Constitución Española de 1978, sólo es cuestión de “...hacer patente su vigencia entre nosotros y demostrar que yerran el camino quienes andan proponiendo una reforma constitucional para hacer un Estado federal...”⁴⁰; si acaso -acepta- sea conveniente incorporar la enunciación del federalismo cooperativo.

Si bien la reflexión comparativa que se ofrece en estas breves líneas, con las muestras de Estados Unidos y España, acerca del origen, inicio y situación actual de la forma del Estado federal, parecería insuficiente para alcanzar un conocimiento con rigor científico, considerándose que debería ampliarse a otros casos, -lo que seguramente excedería los límites de espacio disponibles-, sin duda nos permite argüir teórica y prácticamente acerca de las siguientes aseveraciones: 1. El federalismo no es una doctrina a seguir con aptitud de ser útil en cualquier contexto sociopolítico e histórico; 2. La forma federal de Estado no es única y de aplicación general, sino que surge con distintas modalidades, de conformidad con la realidad histórica-sociológica en que está llamada a funcionar; 3. Consecuentemente evoluciona de acuerdo con las circunstancias conforme a las que se actualiza cada Constitución, así sea mediante procesos previamente establecidos para su reforma, o procedimientos de interpretación política o jurisdiccional.⁴¹

No obstante esta multiplicidad de fórmulas federativas -podría pensarse en una por cada uno de los 28 Estados considerados-, tanto por lo que hace a los países

38 Véase González Navarro F. *España, nación de naciones: El moderno federalismo*. Ediciones de la Universidad de Navarra EUNSA, Pamplona, 1993.

39 González Navarro, ob. cit. p. 18-19

40 Ídem.

41 Un sitio de consulta reconocido por su seriedad y profesionalismo, en el que se puede obtener información para un conocimiento de mayor amplitud y profundidad, es el que ofrece la organización internacional conocida como *Foro de las federaciones*; localizable en internet: www.forumfed.org

que lo han puesto en práctica, institucionalizándolo en su Constitución con todas sus letras -por ejemplo los Estados Unidos de América-, o como en aquellos otros estados en los que se asume su estructura y consideran sus principios, pero no aciertan a registrarlos en sus textos constitucionales -por ejemplo el Estado Español⁴²-, es posible -sin embargo- identificar al menos cuatro características comunes: 1. Su diseño e implementación consta en una Constitución escrita; 2. Existen por lo menos dos órdenes -no niveles- de gobierno, uno general y otro por determinadas demarcaciones territoriales, con sus ámbitos competenciales constitucionalmente definidos; 3. La integración de los órganos primarios en ambos gobiernos, se logra mediante procesos electorales con votación directa; 4. La recaudación, distribución y fiscalización de los recursos económico-financieros, son tanto o más importantes que los aspectos políticos para el funcionamiento del sistema.

Principios del desafío en la actualidad

Positivamente los Estados-nación en los que se identifica la *forma federal*, tienen tan evidentes diferencias entre sí, que ya es tópico de su literatura actual aceptar la normalidad de la diversidad de fórmulas federativas existentes en el mundo. De Ahí que uno de los principales desafíos en la actualidad -para todo Estado federal que necesite superar conflictos generados por la distribución territorial del poder político-, resida justamente en la necesidad de identificar los rasgos característicos que les permitan individualizar la estructura y el funcionamiento de su régimen federativo, y distinguirlo del resto de las federaciones existentes; de manera que puedan abonar elementos a su racionalización.

El debate acerca de la distribución del poder político sobre el territorio del Estado Autonómico Español, no quedó resuelto con la redacción de los textos constitucionales vigentes desde 1978; al contrario, su forma asimétrica entre el conjunto de las Comunidades Autónomas agregó complejidad a su estructura y funcionamiento⁴³. Tampoco sus reforma sucesiva y la reglamentación consecuen- te para definir sus cualidades operativas han logrado remediar su problemática;

42 Sobre la fórmula constitucional para establecer los principios del Estado Autonómico Juan Fernando López Aguilar hace una atinada referencia en la nota # 1 del artículo publicado en el No. 3 de este Anuario, correspondiente al año 1999: 8; en el que introduce la buena síntesis que ofrece J. J. Solozábal, en su libro *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*. Editorial Mc Graw-Hill, Madrid, 1977.

43 Véase al respecto el libro colectivo, en el que participan Trujillo, G., López Guerra, L., García Roca, J., Álvarez Conde, E., De Carreras, F., y Freixes Sanjuan, T.: *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*. Editado por el INAP, Madrid, 1997.

la cual, en la coyuntura actual, lo menos que alcanza es el calificativo de crítica; de suyo agravada seriamente por los afanes soberanistas y consecuentemente secesionistas de Cataluña y el País Vasco⁴⁴; obligando en la práctica a enfrentar el desafío de revisar y confrontar el prototipo del Estado que se puntualiza en el texto de la Constitución, con el que se pretende normalizar, de manera que se logre finalmente actualizar el texto constitucional con la realidad de la forma del Estado federal, el cual, -por cierto- con tanta insistencia reclama la doctrina⁴⁵. Con todo, no puede dejarse de señalar el estorbo que representa en la actualidad el papel imperioso que tienen los partidos políticos nacionalistas, para cualquier intento de reforma con la mira de racionalizar -en relación a su contexto- los fundamentos del *Estado de las Autonomías*; cuidándose de no obsequiar tal reajuste del modelo con dirección hacia su formalización como confederación, de modo que pueda llegar a constituir el paso necesario para después -se proclama- insistir en la independencia.

Desde los debates del constituyente de 1978 el espíritu nacionalista vasco y catalán, seguidos de las comunidades de Galicia y Navarra, encabezaron el rechazo a todo intento de partir de suma cero en la configuración del régimen autonómico, manteniéndose -todo el tiempo transcurrido hasta la fecha- en la lucha por lograr propagar sus prerrogativas, con el argumento de ajustar el marco normativo a la realidad dominante. Ahí están, por poner un ejemplo, los casos de rechazo a los nuevos Estatutos aprobados por sus Cortes, incluso con los recortes que le aplicara el Tribunal Constitucional mediante su discutida sentencia. Es cierto que en tiempos cuando los caudales económico-financieros (aparentemente) sobran, fueron robusteciéndose -con todo y sus desigualdades- los ámbitos competenciales de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, inclusive desplegando en muchos casos la duplicidad de funciones. Pero que, al confirmar que tales caudales no sólo no sobran, sino que habrían de racionalizarse y, por lo mismo restringirse, sobrevino la confrontación centrando la discusión en ¿cuál de los órdenes de gobierno deberá restringir sus competencias y por tanto sus recur-

44 Respecto de la distribución del poder soberano sobre el territorio del Estado que reclaman las Comunidades Autónomas, no sólo respecto de las competencias que se reserva el gobierno central, sino incluso en relación con las instituciones locales, existen cientos de referencias bibliográficas; algunas de las más destacadas pueden encontrarse en la nota No. 6 del artículo que publica Enrique Belda Pérez-Pedrero, bajo el título de “La cuestión territorial como tema de debate”, en el Anuario *Parlamento y Constitución*, que editan Las Cortes de Castilla La-Mancha y la UCLM, # 13 correspondiente al año 2010, página 295. Así mismo en la reseña bibliográfica que incluye en el artículo “La visión jurídica del territorio”, publicado en el mismo Anuario, páginas 332-341.

45 Cfr. La Pégola Antonio: *Los nuevos senderos del federalismo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994.

so?; desde luego subrayándose con esto las asimetrías y, por supuesto, profundizando y extendiendo el sentimiento nacionalista, con el consecuente incremento del posible quebranto de la unidad del Estado español⁴⁶.

La conclusión del desafío para muchos está más en el lado de intentar la reforma de un Estado abstraído en superar una crisis económica-financiera, que en moderar los afanes independentistas. No obstante, estudios de la opinión pública constatan que en menos de cinco años quienes pretenden la soberanía e independencia; es decir, la constitución del Estado propio, se han más que duplicado, identificando ya la mitad del electorado en la comunidad catalana. Para otros -en cambio- el principal desafío en la actualidad, está en buscar la causa del crecimiento de tal radicalización en la superposición de los intereses partidistas nacionalistas versus los intereses de los partidos que ha hecho gobiernos centrales, así como en la actuación de los medios de comunicación masiva que propician una interpretación cada vez más estrecha del consenso constitucional de 1978, con un resultado claramente pernicioso para las propias fórmulas del Estado autonómico.

El federalismo no es la panacea que solucionará todos los problemas, ni siquiera puede decirse que sea siempre la mejor solución, en atención a sus fuerzas y debilidades, oportunidades y amenazas; tampoco puede decirse que por sí sólo garantice la práctica de la democracia, ni el buen gobierno, de mejor manera que un estado unitario; todo depende de la cultura política en la que prevalezca la convicción de que los principios del federalismo son los que mejor pueden servir a la superación de la crisis. En efecto, la forma del Estado federal no es -de suyo- idónea para cualquier país, requiere + o menos- que se destierre cualquier vestigio de autoritarismo y haya efectivamente prácticas democráticas, aprecio y respeto por el Estado Constitucional de Derecho; y, auténtico espíritu de solidaridad; de suerte que se debe reflexionar con cuidado sobre los factores que han de considerarse en cada país, para que la forma federal funcione con éxito. No hay, pues, recetas universales generales y abstractas; quizá la única sería que la fortaleza del federalismo está en su capacidad de adaptarse a las circunstancias de tiempo y lugar.

Para lograr el nacimiento de una nueva manera de ordenar las relaciones políticas entre los poderes, no puede haber artificio, en primer término se deben exteriorizar cuáles son las causas que han motivado su demanda. Enseguida, es en

⁴⁶ Véase al respecto el artículo de López Aguilar, Juan Fernando: *El debate sobre el futuro del Estado de las autonomías*. En el Anuario *Parlamento y Constitución*, que editan Las Cortes de Castilla La-Mancha y la UCLM, # 3 correspondiente al año 1999, páginas 7-41.

verdad de gran utilidad el estudio comparado de las experiencias de otros Estados con forma federal. Efectivamente, para conocer nuestro sistema la oportunidad de contrastarlo con otros ofrece mayores posibilidades de encontrar soluciones, que encerrado en su propia realidad. En el extremo de este razonamiento, me atrevo a sostener que en los tiempos que corren... *quien sólo conoce su Estado, ni su Estado conoce*. Esto me lleva a desafiar la búsqueda -como apunté al principio- hacia el desarrollo del federalismo estadounidense, en donde encuentro una metodología actualizada y aprovechable, para delinear un marco de análisis sistemático de las relaciones -tanto verticales como horizontales- entre los poderes públicos, según la tipología que propone A. Lee Fritschler⁴⁷; especialmente centrado en el modelo que denomina de *conflicto innovador* (innovative conflict), en el cual explica la potencialidad que puede tener una relación entre poderes que comienza siendo conflictiva y termina siendo cooperativa; advirtiendo que las actitudes de los funcionarios en interacción son ciertamente manipuladoras, al tiempo que defensivas; y, así mismo, llamando la atención sobre la dura, difícil y escasa de flexibilidad que habrá de ser la negociación entre los representantes de los diversos poderes.⁴⁸

Para concluir, no puede dejarse de abordar el desafío que tienen quienes insisten en proponer la adopción clara y contundente de la forma federal, de explicar en cuáles aspectos el federalismo o la puesta en práctica de la forma federal en otros países -llamémosles de federalismo clásico o tradicional-, se diferencian del modelo autonómico español; o, en su caso, porqué este modelo no contiene en su estructura y funcionamiento los rasgos característicos de la distribución territorial del poder político reconocida en el Estado federal; y, finalmente, cuáles reformas a la Constitución Española deben hacerse para satisfacer los nacionalismos Vascos, Catalanes y demás nacionalidades históricas reconocidas.

***F* uentes en sultá .**

Aja Fernández, Eliseo: *El Estado Autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, Madrid, 2ª edición, 2003.

47 A. Lee Fritschler es profesor *the School of Public Policy al George Mason University, en Fairfax, Virginia*. El Profesor Fritschler está considerado como uno de los más destacados expertos en federalismo en los Estados Unidos; fue cercano colaborador del presidente W. Clinton, con quien colaboró como secretario asistente en materia de educación pública, especialmente en educación superior, hasta 2001.

48 Véase en López A. ob. cit. pp. 58-59.

Alberti Rovira, Enoch. *Las relaciones cooperativas en el orden federal alemán*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

Amoretti, Ugo M., y Bermejo, Nancy (comps.): *Federalism and Territorial Cleavages*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004.

Anderson, George: *Una introducción al federalismo*. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2008.

Argullol Murgadas, Enrique: *Federalismo y autonomía: la ordenación de las instituciones y los poderes en los Estados compuestos*. Editorial Diagonal, Barcelona, 2004.

Arment, Luis y otros: *Federalismo y Estado de las Autonomías*. Editorial Planeta, Barcelona, 1991.

Armenta López, Leonel A.: *La forma federal de Estado*. Editorial UNAM-IIIJ, México, 1996.

Belda Pérez-Pedrero, Enrique: “La cuestión territorial como tema de debate. Problemas de su reforma”. En el Anuario *Parlamento y Constitución* editado por Las Cortes de Castilla-La Mancha y la UCLM. No. 13/2010: 293-312.

Blanco Valdés, Roberto: *Los rostros del federalismo*. Alianza Editorial, Madrid, 2012.

Blindenbacher, R. y Koller, A. (comps.) : *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*. McGill-Queen's University Press, Montreal, 2003.

Brieber León, Enrique (coordinador): *Regionalismo y federalismo*. UNAM-IIJ, México, 2004.

Burdeau, Georges.: *Tratado de Ciencia Política*. Traducido por Enrique Serna E., UNAM-ENEP Acatlán, México, 1985.

Burgess, Michael: *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Routledge, Londres, 2006.

Caminal, M.: *El federalismo pluralista*. Paidós, Barcelona, 2002.

Carpizo McGregor, J.: *Federalismo en Latinoamérica*. UNAM, México, 1973

Castillejos, José: *Historia del Derecho Romano -política, doctrina, legislación, administración-*. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, 2004.

Chust, Manuel: *Federalismo y cuestión federal en España*. Editorial Castelló de la Plana, Universidad de Jaume, 2004.

Croisat, Maurice: *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Editorial Hacer, D. L. Barcelona, 1995.

Elazar, Daniel J. *American federalism, a view from de states*. Harper et Row, Nueva York, 1984; traducida al español por la Fundación Campalans, Barcelona, 1990. [...] *Exploring Federalism*. University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987. Edición en español: *Exploración del federalismo*. Editorial Hacer, Barcelona, 1990.

Elorza, A. y Trías, J.: *Federalismo y reforma social en España*. Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975.

Fernández Segado, F.: *El federalismo en América latina*. Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, # 41, 2003

Ferrando Badía, Juan: *El Estado unitario, el federal y el autonómico*. Editorial Tecnos, Madrid, 2ª edición, 1986.

Frenkel, M.: *Federal Theory*. Canberra, 1968

Friedrich, C.: *The trends of federalism in theory and practice*. The Pall Hall Press, Londres, 1968.

Fiske, John: *Curso de Derecho Constitucional. El gobierno civil de los Estados Unidos considerado con relación a sus orígenes*. Traducido al castellano por Manuel Cervantes Rendón. Editorial Herrero, México, 1906.

Foro de las Federaciones, dentro del programa: Un Diálogo Global Sobre Federalismo. Publicados en www.forumfed.org

Fossas, E. y Requejo, F. (eds): *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Editorial Trotta, Madrid, 1999.

Gabriel, P.: “Republicanismos y federalismos en la España del siglo XIX”; en *Historia y Política*. No. 6, 2001.

Gagnon, Alain-G: *El federalismo canadiense contemporáneo: fundamentos, tradiciones e instituciones*. Editorial tirant lo blanch-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.

García Calvo, Manuel: *Federalismo = federalism*. Editorial Dykinson-Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Madrid, 2004.

García de Entería, Eduardo: *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Editorial Civitas, Madrid, 1988.

Gibson, Edward L. (comp): *Federalism and Democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

González Oropeza, M.: *El federalismo*. UNAM, México, 1995.

Griffith, Ann L. (comp.): *Handbook of Federal Countries 2005*. McGill-Queen's, Montreal, for the Forum of Federations: 2005.

Gómez Santiago, Roura: *Federalismo y justicia constitucional en la Constitución española de 1978: el tribunal constitucional y las comunidades autónomas*. Biblioteca Nueva, D. L. Madrid, 2003

González Casanova, José A.: *Federalismo y Autonomía: Cataluña y el Estado español 1868-1938*. Traducción al castellano por Mercedes Fernández. Editorial Crítica, Barcelona, 1979.

González Navarro, Francisco: *España, nación de naciones: el moderno federalismo*. Ediciones de la Universidad de Navarra (Eunsa, D. L.), Pamplona, 1993.

Hennessy, C. A.: *La república federal en España*. Ed. Aguilar, Madrid, 1966.

Heuglin, Thomas O. y Fenna, Alan: *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Broadview Press, Peterborough Ontario, 2006. [...] *International Social Science Journal*, número especial sobre federalismo, 2001.

Jutglar, A.: *Federalismo y revolución*. Universidad de Barcelona, 1966.

Kincaid, John. (ed.) *American federalism: The Third Century*. Sage Publications, Newbury Park, 1990.

Kincaid, John y Tarr, G. Alan (comps): *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. McGill-Queen's University Press, El Foro de Federaciones y la International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Montreal, 2005.

Kunkel Wolfgang: *Historia del Derecho Romano*. Editorial Ariel, Barcelona, traducción de Juan Miquel, 8ª reimpresión, 2009.

La Pérgola, Antonio: *Los nuevos senderos del federalismo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994.

Le Roy, Katy y Saunders, Cheryl: *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries*. McGill-Queen's University Press, El Foro de Federaciones y la International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Montreal, 2006.

López Aranguren, Eduardo M.: *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*. Instituto de Estudios de Administración local. Madrid, 1987.

López Cerdón, Ma. Victoria: *El pensamiento político internacional del federalismo español 1868-1874*. Editorial Planeta, D. L. Barcelona, 1975.

Máiz, Ramón: "Edición y estudio introductorio" del libro: *Las Nacionalidades -Escritos y discursos sobre federalismo-*; escrito por Francisco Pi i Margall. Ediciones AKAL, Madrid, 2009.

Majed, Akhtar; Ronald L. y Brown, Douglas M.: *Distributons of Powers and areponsabilities in Federal Countries*. McGill-Queen's University Press, El Foro de Federaciones y la International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Montreal, 2006.

Monreal Ferrer, Antoni: *La nación y los Estados en el federalismo norteamericano: la interpretación judicial de las subvenciones federales*. PPV. Barcelona, 1990.

Moreno Fernández, L.: *La federalización de España. Poder Político y territorio*. Editorial Siglo XXI, Madrid, 1997.

Muñoz Machado, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Editorial Iustel, Madrid, 2ª edición, 2007.

Pérez, C.: *El Partido Republicano federal (1868-1874)*. Endimisión, Madrid, 2001.

Pérez De Nanclares, J.: *El federalismo supranacional, ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Victoria, 2003.

Pi i Margall, Francisco: *las Nacionalidades E escritos y discursos sobre federalismo*. [...] “Prologo, Traducción y Notas” al libro de *El principio federativo*, de P. J. Proudhon. Ediciones AKAL, Madrid, 2009.

Requejo, Ferrán: *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores: el caso español*. Centro de Estudios políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

Robert Agranoff, y Rafael Bañón i Martínez (compilador): *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?*. Editorial Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

Shah, Anwar (comp.): *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. McFill-Queen’s University Press, El Foro de Federaciones y la International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), Montreal, 2007.

Tobalina, Simón: *El Estado Autonómico y sus matices federales*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

Trujillo Álvarez, Gumersindo: *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)*. Cuadernos para el dialogo. Madrid, segunda edición, 1967.

Valadés, Diego y Serna de la Garza, J. M.: (coords.) *Federalismo y Regionalismo*. UNAM, México, 2005.

Von Beyme, K.: *The political system of the federal Republic o Germany*. Gower, Londres, 1985.

Watts, Ronald L.: *Comparing federal System*. McGill-Queen’s University Press, Montreal, 3ª edición, 2008. En español: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons, Madrid, 2006.

MILTON EMILIO CASTELLANOS GOÛT

Wheare, Kennett C.: *Federal Government*. Oxford University Press, Londres, 5ª edición, 1968.

Toledo, Castilla La-Mancha.
A 15 de Noviembre de 2012.