

resolver sobre la inconstitucionalidad del art. 580 del Código Penal, en cuanto constituye un corpus bien articulado, bien elaborado y bien expuesto. Una apuesta atrevida en un ámbito científico —el de los bioderechos— en el que simplemente describir es difícil, por lo que formular soluciones es todo un ejercicio de valentía que hay que reconocer a Adamo: valentía que no ingenuidad ni inconsciencia.

*Jorge Lozano Miralles*  
Universidad de Jaen

MARCELO BERNAL Y CALOGERO PIZZOLO (dirs.), GONZALO GABRIEL CARRANZA (coord.), *Modelos para armar: procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, Editorial Astrea y Universidad Nacional de Córdoba, 2018, 569 págs.

En el moderno lenguaje de la ciencia política y del derecho constitucional se emplean vocablos con un sentido plural que, a veces, dificultan su entendimiento unívoco, incluso con uso recurrente sin una verdadera base científica más allá de la corriente predominante en un momento determinado. Uno de ellos es, sin duda, el de *federalismo*, concepto clave en la historia de las formas políticas y de los tipos de Estado desde el punto de vista de la organización territorial, al ser uno de los modelos clásicos para catalogar los Estados modernos. Aun ello, hay que considerar que el término ha dejado de representar un significado homogéneo y que, incluso, su utilización es, a veces, automática, sin aclarar en verdad lo que se quiere significar con él. En este sentido, Rovira (2018) ha dicho recientemente entre nosotros —con motivo del cuadragésimo aniversario de nuestra Constitución— que

[...] otras palabras sin embargo no cambian, simplemente se vacían hasta no decir nada. Las repetimos, pero sin convicción, y como el eco se van desvaneciendo hasta que dejamos de entenderlas. «Federalismo», por ejemplo, ¿acaso es una posición que puede realizarse o se dice porque no se sabe qué otra cosa decir, como un gesto, una pose que ni se siente en la piel ni acelera los latidos del corazón? De lo que no tengo duda es de que la palabra federalismo se ha convertido en un trasto, en una carga que por sí sola divide y frena cualquier acuerdo. Además, es una palabra que nace del recuerdo y nuestra experiencia federal no es precisamente ejemplar.

Por lo demás, esa percepción no es nueva. Ya Burdeau (1976: 94) hablaba en su momento de *déclin du fédéralisme* apelando a los cambios que ese término había sufrido desde las primeras experiencias prácticas, básicamente

el ejemplo norteamericano, y que exigían una reformulación de su exacto significado.

La evolución particular de cada Estado que en su momento adoptó un modelo federal demostrará si ha sabido o no adaptarse a las necesidades prácticas a las que debe dar respuesta, pero ello no anula la idea base, es decir, el *federalismo* es una opción técnica, con una indudable base política desde luego, para articular de una manera efectiva la distribución territorial del poder en una comunidad política organizada en forma de Estado. Y ello porque la grandeza del concepto está en el mismo origen del término. En efecto, la palabra *federalismo* procede del latín *foedus*, es decir, convenio, alianza, pacto. Con ello quiere decirse que se trata de un acuerdo voluntario por el que distintas entidades forman una unidad superior conservando su identidad primitiva o, en palabras de Elazar (2011: 121), que implica una «combinación de un autogobierno y de un gobierno compartido». Esa es la idea que reposa en los artículos que James Madison, Alexander Hamilton y John Jay publicaron entre 1787 y 1788 y que comúnmente se consideran la primitiva construcción doctrinal del *federalismo*.

Ocurre, sin embargo, que el paso del tiempo ha complicado el modo de entender este concepto cuando se le han añadido «apellidos». Así, se habla de federalismo *dual*, federalismo *cooperativo*, federalismo *asimétrico*, federalismo *intraestatal*, federalismo *interestatal*, el proudhoniano federalismo *social*, o el más moderno federalismo *plurinacional* de Máiz (2018a) que lo define como «ideal que postula la soberanía compartida en un Estado de Estados construido a partir del pacto en una plural nación de naciones, aporta un conjunto de conceptos, principios, emociones y diseños institucionales viables, ya experimentados en política comparada, para la acomodación democrática y solidaria de Estados plurinacionales<sup>1</sup>». Pluralidad, pues, en el modo de entender el concepto de *federalismo* y consiguiente dificultad a la hora de establecer con bases potencialmente aceptables su concepto y significado.

Para arrojar luz en este panorama se necesita un apoyo científico multidisciplinar que sirva de instrumento para entender qué es hoy el *federalismo*, cuáles son sus diferentes manifestaciones y, en definitiva, qué futuro le espera. Esa es la virtualidad del volumen de referencia, el excelente trabajo dirigido por los profesores Marcelo Bernal (UNC, Argentina) y Calogero Pizzolo (UBA, Argentina) y coordinado por el profesor Gonzalo Gabriel Carranza (UAM, España): *Modelos para armar: procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, publicado en Argentina, en

---

<sup>1</sup> Del mismo autor puede verse su publicación del año 2018: *Nacionalismo y federalismo. Una aproximación desde la teoría política*, Madrid: Siglo XXI de España.

2018, en edición conjunta de la Editorial Astrea y la Universidad Nacional de Córdoba.

El libro, en consecuencia, es oportuno porque ofrece una magnífica ocasión de profundizar en distintos modelos federales dándonos noticia de las transformaciones que han experimentado, los cambios constitucionales que han necesitado y la operatividad real que implican en cada caso. Y lo hace de una forma sencilla en cuanto al esquema de desarrollo del volumen. Este se divide en cuatro partes atendiendo a una distribución geográfica: la primera se dedica a Europa, analizando los casos de Alemania, Austria, Suiza, Bélgica, Rusia, el modelo regional italiano, la descentralización en el Reino Unido y el Estado autonómico español; la segunda analiza los federalismos en América estudiando los ejemplos de Argentina, Brasil, Venezuela, México, Estados Unidos y Canadá; la tercera está dedicada a las experiencias federales de Asia y Oceanía con el análisis de Pakistán y Australia, y la cuarta parte constituye una de las grandes novedades del libro y también de sus características más destacadas y que sin duda hay que alabar. En efecto, el libro no se reduce a estudiar modelos actuales, sino que va más allá, incorporando realidades existentes, no de naturaleza federal, pero que se entiende que pueden constituir en el futuro los nuevos senderos del federalismo. En este sentido, es oportuno leer sobre la Unión Europea, la gobernanza multinivel en la integración económica europea o sobre el Mercosur.

Como se apuntó, la primera parte se dedica a los federalismos europeos, y, como no podía ser de otra manera, comienza con el detallado estudio de Martina Trettel sobre Alemania, donde el federalismo es la idea básica de su historia y ordenamiento constitucional, hasta el punto tal de que su Ley Fundamental (*Grundgesetz*) incorpora una cláusula de intangibilidad, puesto que no se permite ninguna modificación respecto a la organización de la Federación en *Länder*, la participación de estos en la legislación o en general sobre el principio federal. El análisis de la autora se centra especialmente en las relaciones de cooperación entre la Federación y los *Länder* en sentido vertical, y entre los *Länder* en sentido horizontal, apuntando ciertas características del concepto de lealtad federal (*Bundestreue*) y sin dejar de prestar atención a la cuestión fiscal, de notoria importancia para aquel sistema.

Del modelo federal austríaco se encarga Gonzalo Gabriel Carranza y lo hace destacando sus particularidades, que lo llevan, incluso, a considerarlo un unitarismo muy descentralizado o un regionalismo más que un Estado federal. El autor parte del concepto de federalismo como proceso en el sentido de Friedrich, Elazar y Burgess, es decir, como proceso dinámico. Por eso se defiende la idea de que no es suficiente estudiar la letra de la Constitución austríaca, sino que debe completarse con el análisis de su desarrollo histórico y las transformaciones que, a lo largo de la formalización de las relaciones

interorgánicas, configuran el sistema federal. En su análisis, presta atención a la compleja distribución competencial; a las particularidades de su Consejo federal; al valor que poseen, para aquel federalismo, los municipios, y al sentido de las decisiones del *Verfassungsgerichtshof*, o Tribunal Constitucional austríaco.

La experiencia federal suiza es analizada, en sus líneas generales, por Daniel Jove Villares, mientras que el aspecto financiero es estudiado por Giorgio Grasso. El primero comienza su aportación subrayando que Suiza es uno de los ejemplos más antiguos de federación, constituida en 1848, y que las particularidades de su modelo le hacen aparecer, en palabras de Häberle, como un «laboratorio» del que sacar enseñanzas potencialmente aplicables en otros países. Después de un recorrido por la historia suiza, el autor se centra en el marco general del sistema plasmado en la Constitución de 1999 con importantes novedades, como el art. 1, en el que, a los cantones, como entidades constituyentes del Estado, se añade al «Pueblo suizo», algo que se entiende como refuerzo del carácter federal del Estado. Su modelo será de *federalismo unificador*, en el que el poder central asume sus competencias, por lo que se crea en consecuencia un ámbito propio no supeditado a la voluntad de los Estados. Del sistema federal suizo debe destacarse la defensa de la coordinación entre los poderes. Así, la Constitución federal establece la colaboración entre la Confederación y los cantones en el ejercicio de sus competencias y, además, la participación de los cantones en la elaboración del derecho suizo, a través del Consejo de los Estados.

El análisis del modelo federal suizo se completa, como se adelantó, con el trabajo de Giorgio Grasso sobre la compensación financiera en la Confederación Suiza, aunque en la introducción y primeras páginas el autor hace un pormenorizado estudio del modelo general del país. Centrándonos en el tema que nos ocupa, se analiza la reforma constitucional de 2004, con el nuevo art. 135 de la Constitución que intenta lograr los objetivos que enumera la propia Constitución: a) reducir las diferencias entre los cantones con respecto a la capacidad financiera; b) garantizar recursos financieros mínimos a los cantones; c) compensar las cargas financieras excesivas de los cantones debido a las condiciones geográficas o sociodemográficas; d) promover la colaboración intercantonal de equiparación de las cargas, y e) mantener la competitividad fiscal de los cantones en el contexto nacional e internacional.

Giuliana Giuseppina Carboni se encarga del federalismo belga, caracterizado por la superposición de entes distintos en un equilibrio imperfecto, pues subyace la pluralidad de orígenes y lenguas de los belgas. La existencia de tres comunidades, tres regiones, cuatro regiones lingüísticas, provincias y comunas exige un complicado sistema de distribución de competencias que la autora describe con detalle, donde merece destacarse la atribución constitucional de

competencias a las comunidades con una cláusula residual en relación con la federación y siendo propio de la ley «especial» establecer las materias de las regiones, siempre con el espinoso tema de la Región de Bruselas. La autora destaca las relaciones financieras, al considerar que el éxito del federalismo belga dependerá, en gran medida, de la correcta delimitación de este tipo de competencias entre los entes, teniendo en cuenta el desequilibrio económico entre las comunidades flamenca y valona y las particularidades del reparto territorial de poder.

El modelo español de organización territorial del Estado lo analiza Andrés Iván Dueñas Castillo, y lo hace partiendo del dato innegable de que España es uno de los países más descentralizados del mundo, preguntándose así si España, realmente, puede considerarse o no un Estado federal. Dueñas entiende que hay razones para dudar de que lo sea, y para ello analiza, por ejemplo, el diseño del Senado o la participación de las comunidades autónomas en la reforma de la Constitución, cuestiones que no pueden identificarse con ninguna de las dos técnicas habituales en derecho comparado sobre este tema. Trae a colación que la Constitución menciona los convenios horizontales en el art. 145, aunque no los verticales, y también ciertos órganos como la Conferencia de Presidentes o las conferencias sectoriales que son, en sí, muy informales y sin demasiada relevancia institucional.

El modelo regional italiano es tratado por Simona Rodriguez. Con la Constitución de 1947 se diseña un Estado descentralizado, no federal, sino regional pero siempre con la necesaria unidad del sistema legal para que no se vean afectadas ni la solidaridad ni la igualdad de los ciudadanos. Destaca la reforma constitucional de 2001 y su relación con la materia, como así también las relaciones entre los niveles de poder en Italia, resaltando el principio de lealtad constitucional y el de colaboración, este último típicamente federal, que no presenta una implantación total en el modelo italiano.

Cristian Altavilla se encarga del sistema de poder en el Reino Unido como estructura estatal unitaria formada por cuatro países (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) y otros territorios que, sin formar parte de él, dependen de la Corona británica. La razón del estudio de este caso es la existencia del llamado *proceso de devolución*, es decir, una paulatina descentralización en favor de las llamadas *naciones constituyentes* (salvo Inglaterra), comprendiendo aspectos políticos, administrativos y financieros, lo que supone que determinadas competencias y funciones quedarán en manos de esas naciones, mientras que otras serán concurrentes con el Gobierno central. La particularidad del modelo de descentralización británico radica en que el proceso se lleva a cabo de manera unilateral por el Parlamento británico a través de *statutes* o leyes que devuelven competencias a los entes territoriales, pero con la capacidad de reasumirlas nuevamente, algo que no sucede en los sistemas

federales donde los Estados federados asumen sus competencias directamente de la Constitución federal.

El modelo federativo ruso es analizado por Marianna G. Abrámova e Irina M. Vershínina. Las autoras se centran en las bases constitucionales del federalismo ruso actual, cuya elección se debió principalmente a tres razones: evitar la desintegración territorial del país por el modelo de la URSS; transformar las relaciones nacionales, y poner en un marco determinado el proceso de descentralización económica espontánea. Resaltan que, tras desintegrarse la URSS, se firmó el Tratado de la Federación de 1992 y se aprobó posteriormente la Constitución de 1993, que establece su supremacía sobre aquel, pero confirma su vigencia en cuanto a la regulación de las relaciones federales. Las autoras destacan, por ello, que la Federación de Rusia es constitucional y no contractual, que la Constitución es la norma suprema y que el tratado no constituye el Estado, sino que se reduce a limitar las facultades y competencias entre las autoridades centrales de la Federación y la de los sujetos territoriales que la componen.

La segunda parte del libro se dedica a los federalismos en América, con un excelente primer estudio sobre Argentina, de Marcelo Bernal, quien comienza destacando la asimetría del federalismo argentino, dada la gran extensión de su territorio y la dispersión de su población. El autor resalta la importante reforma constitucional de 1994, que instituyó cuatro niveles de gobierno, lo que implica un modelo federal muy desarrollado en distribución vertical del poder, con gran reconocimiento de la autonomía de las provincias, siendo destacable la autonomía de los Gobiernos locales y el régimen particular de la Ciudad de Buenos Aires. En cuanto a las relaciones intergubernamentales, se destaca el propósito de la reforma constitucional bajo la forma de *federalismo de concertación*, potenciando la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, con la superación de la idea de separación absoluta de competencias, sustituida por la idea de armonizar, entendiendo las competencias como funciones que deben ser coordinadas. Se trata, pues, de un *federalismo contractual* acordado entre la nación y las provincias, o las provincias entre sí.

El segundo modelo analizado es el brasileño, bajo la autoría de Marcelo Figueiredo. Este federalismo se ha visto favorecido por la democratización operada a partir de la década de los ochenta del siglo pasado y articulada a través de la Constitución de 1988, cuya principal novedad es la inclusión de los municipios como componentes de la federación brasileña, reconociéndoles autonomía y poder de autoorganización a través de sus propias leyes orgánicas. Al igual que el caso argentino, el federalismo brasileño es de tipo *cooperativo*, estableciendo en su Constitución la concurrencia sobre una materia de unión y entes federados, con posibilidad de decisión dentro de sus capacidades, pero con la salvedad de la prevalencia del derecho federal. La cooperación

es especialmente notoria en el art. 23 de su Constitución, al referirse a las llamadas competencias comunes. En ese caso, si bien las responsabilidades son comunes y la decisión es conjunta, la ejecución se realiza de manera separada, aunque en el caso de financiación de políticas públicas también puede haber una actuación común.

Jaime Grimaldo Lorente analiza el modelo venezolano y lo hace significando desde las primeras líneas lo que es, a su juicio, «el desmontaje progresivo del Estado federal descentralizado», al entender que la estructura y el desempeño de las instituciones estatales están en franco retroceso. Con la Constitución de 1961 se inició un período de descentralización dominada por el carácter centralizador del Estado, fundamentado en el poder de los partidos políticos, lo que llevó a la doctrina a hablar de «sistema de federación centralizada». Grimaldo es crítico con esta experiencia porque se desarrolló de forma marginal, con restricciones fiscales, con transferencias de competencias sin tener asegurados los recursos para ellas y, en el tema de los municipios, porque no se tuvo en cuenta la diversidad de tipos con características diferentes, abogando por una uniformidad municipal totalmente ficticia. Aun así, el autor entiende ese período como positivo y favorable, sirviendo, además, para que el entramado social se fuera acostumbrando a la descentralización en el modo de gestionar los servicios públicos.

El caso mexicano es descrito por José M.<sup>a</sup> Serna de la Garza. Consolidado el modelo federal, el autor se centra desde el comienzo de su trabajo en la distribución de competencias legislativas, cuyo principio básico aparece en el art. 124 de la Constitución, a través de la llamada *cláusula residual* en favor de los estados, a lo que hay que añadir la competencia en favor de los municipios del art. 115 y el régimen especial para la Ciudad de México en el art. 122 y, especialmente, la llamada *reforma política de la Ciudad de México* de 2016 para que esa ciudad tenga su propia Constitución. En todo caso, debe advertirse que en la Constitución mexicana se diferencia entre facultades exclusivas de la federación, facultades implícitas y facultades concurrentes. Centrándose en estas últimas, el autor se cuida de aclarar que ese concepto no es asimilable a lo que en otros Estados federales se entiende por tal concepto, puesto que, en México, se refiere a que una misma materia es *compartida* por los distintos órdenes de gobierno según establezca una ley federal, la llamada *ley general*. En definitiva, en este tipo de materias tanto la federación como los estados pueden legislar, pero será la legislación federal la que indique lo que corresponde a cada nivel de gobierno. Ello lleva al autor a defender la idea de la *desconstitucionalización* en la distribución de competencias en determinadas materias, con el peligro añadido de que esta noción de facultades concurrentes se está utilizando de forma progresiva en los últimos tiempos.

Sin duda, el gran ejemplo de federalismo lo representa Estados Unidos, y a él dedica su atención Andrea Mensa González. Después de un detenido análisis de los antecedentes históricos, se centra en el sistema de distribución de poderes que sintetiza perfectamente diciendo que «los poderes delegados se mencionan en la Constitución, los poderes implícitos no se encuentran enumerados taxativamente en el texto constitucional y nacen de la “cláusula necesaria y apropiada”, y los poderes concurrentes son aquellos que pueden ser ejercidos tanto por el gobierno central como por los Estados». Ahora bien, la Constitución americana también impone límites al Estado federal, como la imposibilidad de suspender el *habeas corpus* o de aprobar leyes que, por su naturaleza, nieguen los derechos que la propia Constitución garantiza. Asimismo, es importante recordar la X enmienda a la Constitución, de 1791, clarificando el poder residual de los estados. Hay que aclarar que la Constitución americana no enumera de forma clara los poderes de los estados, sino que estos son definidos por exclusión, de modo que todo lo que no fue delegado o no está prohibido corresponde a los estados. Para echar luz sobre ello, la autora destaca la labor de la US Supreme Court, que ha sido, claro está, especialmente significativa.

El último ejemplo de federalismo americano es el canadiense, al que se dedica el trabajo de Francisco Javier Romero Caro. Tras un prolijo recuerdo de los antecedentes históricos, con el conflicto de Quebec muy presente, se aborda el estudio del modelo competencial y la distribución de poderes en Canadá, que sigue el modelo clásico o dual. El autor analiza las relaciones intergubernamentales y las relaciones verticales en el plano multilateral, llevadas a cabo por la Conferencia de Primeros Ministros, donde se reúnen los líderes de los Ejecutivos provinciales y territoriales con el primer ministro federal. Destaca que las relaciones horizontales se desarrollan en el Consejo de la federación, entre provincias y territorios, teniendo por objeto básico la cooperación entre unidades subestatales o la preparación de reuniones multilaterales con el nivel estatal.

La tercera parte del libro está dedicada a dos experiencias desarrolladas en Asia y Oceanía. Del federalismo pakistaní se ocupa Raja Qaiser Ahmed. Tras analizar su historia, se centra en las relaciones interprovinciales y el federalismo fiscal. En cuanto a las primeras, es claro el desequilibrio regional existente con una región, Punjab, la más grande de la nación, claramente beneficiada frente al resto, situación que se agravó con la anexión a Pakistán del Estado de Kallat, que motivó las protestas de Baluchistán, la provincia más subdesarrollada. Se destaca, pues, que la capital federal asume un papel central en detrimento de las provincias, especialmente las más pequeñas y las más desfavorecidas económicamente, sin que la federación garantice el compromiso constitucional con las provincias. Jorge O. Bercholz, por su parte, estudia el

caso australiano, federación instaurada en 1901 por una Constitución que tomó como modelos el sistema de Gran Bretaña y la Constitución de Estados Unidos, dando como consecuencia un gobierno parlamentario dentro de un sistema federal que sigue en gran parte el norteamericano.

La cuarta y última parte del libro se dedica al estudio de experiencias supraestatales y del gobierno multinivel. Comienza con el estudio de uno de los directores de la obra, Calogero Pizzolo, sobre la Unión Europea. El autor se pregunta si la Unión es o no una federación y encuentra las razones de la dificultad de dar una respuesta satisfactoria en el hecho de que *los modelos políticos construidos sobre la idea de Estado han devenido obsoletos*. Así, partiendo, a su juicio, de que el Estado ha dejado de ser la única forma de referencia para la organización política, llega a la conclusión de que para describir la realidad de la Unión Europea hay que hablar de un *federalismo sin federación*, entendiendo el federalismo como un *proceso general* que actuaría como instrumento de análisis de este caso en particular.

José Carlos Cano Montejano se encarga del estudio de las manifestaciones de la gobernanza multinivel en la integración económica europea y lo hace destacando, primero, la importancia de la función presupuestaria de cualquier Parlamento y, en segundo lugar, las consecuencias que en este orden supone la incorporación de un Estado a la Unión Europea, con la consiguiente pérdida de gran parte de su autonomía y, con ello, de algunas potestades constitucionales de los Estados miembros.

El último estudio pertenece a José E. Ortega y Santiago Espósito, sobre el Mercosur, creado en 1991 por el Tratado de Asunción, que obliga a sus Estados miembros (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) a adaptar sus ordenamientos para afianzar el proceso de integración. A partir de ello, los autores analizan, Estado por Estado, si esto ha ocurrido, dando cuenta de las notables diferencias existentes entre unos y otros. Después de aportar datos sobre la jurisprudencia en los distintos países sobre este tema, los autores abordan la relación entre Mercosur y federalismo, en concreto se cuestionan si en su estructura hay principios federales, apuntando la dificultad de considerar al orden jurídico del Mercosur como comunitario o federal al carecer de las características de efecto directo y de primacía frente al derecho interno.

### **Bibliografía**

- Burdeau, G. (1976). *Traité de Science Politique*, 2.<sup>a</sup> ed., tomo IX. Paris: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.
- Elazar, D. J. (2011). *Análisis del federalismo y otros textos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

- Rovira, A. (2018). Feliz Aniversario. *El País*, 24-11-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2UQA2U8>.
- Máiz, R. (2018a). Argumentos del federalismo plurinacional. *El País*, 20-12-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2USge2E>.
- Máiz, R. (2018b). *Nacionalismo y federalismo. Una aproximación desde la teoría política*. Madrid: Siglo XXI de España.

*Ángel Luis Alonso de Antonio*  
Universidad Complutense de Madrid