

Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS*

SUMARIO

1. EL ESTADO FEDERAL
 - 1.1. Concepto
 - 1.2. Origen
 - 1.3. Rasgos característicos. Especial mención a la esencialidad de la igualdad entre los Estados miembros
2. APARICIÓN DE LA ASIMETRÍA EN LAS EXPLICACIONES DEL ESTADO FEDERAL
3. CONCEPTO DE ASIMETRÍA
 - 3.1. Aproximación conceptual
 - 3.2. La importancia de matizar «diferencias *versus* asimetrías»
4. REFLEXIÓN FINAL: PRINCIPAL APORTACIÓN DE LA ASIMETRÍA AL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTADOS COMPUESTOS
5. BIBLIOGRAFÍA

1. ESTADO FEDERAL

1.1. Concepto

A la hora de definir el Estado federal nos encontramos con cientos de conceptos, más o menos próximos, que pretenden identificar su esencia. La necesidad de establecer un orden en ese *mare magnum* conceptual nos ha llevado a establecer una categorización entre las definiciones formuladas, independientemente de la clara vocación axiomática que predomina en muchas de ellas.

Así, cabría identificar dos corrientes que se procederá a denominar, por un lado, *estructuralistas* o *institucionalistas* y, por otro, *instrumentalistas* o *teleológicas*. Lo fundamental entre los primeros es su fijación en el aparato orgánico de los Estados federales. La división entre órga-

* Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de León-España.

nos centrales y órganos de los Estados miembros, con diferentes matizaciones y consecuencias, será el nexo común de los autores situados dentro de esta corriente.¹

A diferencia de los anteriores, los instrumentalistas o teleológicos conciben el Estado federal como una herramienta, un medio encaminado a la solución de problemas y consecución de determinados fines. En esta corriente, de marcada vocación dogmática, la frontera entre Estado federal y federalismo se minimiza hasta en ocasiones llegar a desaparecer, resultando como principal consecuencia la confusión entre ambas categorías conceptuales, Estado federal o federación y federalismo.²

De esta forma el problema de definir el Estado federal se podría reconducir a la distinción entre federación y federalismo. Dos de los más interesantes y recientes estudios en esta materia, el de Preston King³ y el de Michael Burgess,⁴ sin renunciar a su distinción, concluyen en

¹ Véase DURAND quien afirma que «una federación supone siempre una agrupación de colectividades públicas, pero una agrupación estable, duradera, o que por lo menos trata de serlo, que posee órganos competentes para tomar decisiones que produzcan efectos jurídicos para los miembros del grupo. En eso difiere una federación de esas agrupaciones que son simples yuxtaposiciones de colectividades y comportan, para ellas, obligaciones comunes; pero no instituyen un órgano de decisión distinto de sus propios órganos». DURAND, CH. «El Estado federal en el derecho positivo». En BERGER, G., *et. al. El federalismo*. Madrid: Tecnos, 1965, p. 174.

² En esta corriente situamos a PI y MARGALL, quien caracterizaba la federación como «un sistema por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de los de su especie para todos los fines que les son comunes. Es aplicable a todos los grupos y a todas las formas de gobierno. Establece la unidad sin destruir la variedad, y puede llegar a reunir en un cuerpo la humanidad toda sin que se menoscabe la independencia, ni se altere el carácter de naciones, provincias ni pueblos» en, PI Y MARGALL, F., *Lecciones de federalismo*. Barcelona: Ed. Seguí, 1979, p. 61. Igualmente la definición de WHEARE de gobierno federal, al calificar el gobierno federal como «una asociación de Estados que ha sido formada para ciertos propósitos comunes; pero en la cual los Estados miembros retienen una gran parte de su independencia originaria» se sitúa en esta corriente finalista que estamos describiendo, *Sic.*, WHEARE, K. C. *Federal Government*, 2.^a ed. Londres: Oxford University Press, 1961, p. 1.

³ KING, P. *Federalism and federation*. Londres: Ed. Croom-Helm, 1981.

⁴ BURGESS, M. «Federalism and federation: a reappraisal». En BURGESS, M. y G.GAGNON. *Comparative federalism and federation*, Hertfordshire. Simon & Schuster International Group, 1993, pp. 3-14.

afirmar la existencia de una especie de sinergia entre los mismos. El federalismo informa la federación y viceversa.⁵ La federación necesita el impulso del federalismo para realizarse, y ninguna de sus actuaciones puede desenvolverse de una forma completamente ajena a las ideas federales, al federalismo.⁶

Recuperando todo lo hasta ahora dicho podríamos definir⁷ el Estado federal como *aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y las de los Estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal.*

1.2. Origen

La diversa naturaleza de los factores que confluyen en el origen del Estado federal nos obliga a fragmentar la exposición en torno a tres segmentos de análisis: los orígenes ideológicos, los estructurales y los históricos.

1.2.1. Raíces ideológicas

El Estado federal es la materialización, en lo que respecta a formas de Estado, de una ideología, «el federalismo». La esencia de este movimiento se puede comprender a partir de su propio étimo, la expresión latina *foedus*. *Foedus*⁸ significa tratado o pacto, y se conecta con el término *fidere* que significa confiar, fidelidad, sinceridad o verdad.

Una de las primeras plasmaciones del federalismo se gestó en el contexto de la religión protestante, en concreto del Calvinismo, conociéndose esta corriente como «Teología del Pacto o teología federal».

⁵ *Ib.*, p. 7.

⁶ Véase Preston KING afirma «But neither can the observer's criteria be totally at odds with those professed by actors and proponents within federations, since this would imply that federal institutions involve no element of conscious self-direction» (p. 14) y «For all of its institutional character, a federation is still governed by purpose, and thus reflects values and commitments» (p. 146). En KING, P. *Federalism and federation*, *op. cit.*

⁷ Reconociendo con JALLON que «le fédéralisme n'est pas facile à définir», esta dificultad se proyecta en la tentativa de definición del Estado federal. JALLON, A. *Le fédéralisme*. Paris : Presses Universitaires de France, 1981, p. 5.

⁸ MASI, A. «Foedus». *Nss. D. I.*, t. VII, 1975. p. 419.

La teología federal tuvo una considerable difusión en Escocia, a lo largo del siglo XVI.⁹ Más allá de esa primera pseudorealización, el uso del término federalismo, propiamente dicho, se constata con anterioridad en Francia desde la que se exporta a Inglaterra, a través de la obra de Edmund Burke.¹⁰

En estos primeros momentos de gestación del federalismo no podemos ignorar la personalidad de Althusio. Aunque Althusio no utiliza la expresión «federalismo», su teoría puede no solo considerarse contractual, sino claramente federalista.¹¹ Una de las primeras consecuen-

⁹ CLOUGH DAFFERN, TH. «Towards the semantical history of the federal idea». En BOSCO, A. *Federal idea*. Londres: Ed. Lothian Foundation Press, 1992, pp. 67-75. La esencia de la «Teología federal» radica en la figura del pacto, *covenant*. A partir del reconocimiento de la celebración de un pacto entre Dios y los hombres, se colegía que los legisladores habrían de considerar a estos últimos como integrantes de una relación contractual, y respetar en sus leyes el contenido de dicho pacto. Esa concepción, aplicada a la política, se comprendía como garante de la difusión de las ideas democráticas que partían de defender la igualdad entre los hombres. La corriente protestante del Calvinismo, liderada por Zwinglio, Calvino y Knox, se difundió en Suiza, los Países Bajos y Escocia, fundamentalmente. No nos ha de extrañar que en la actualidad esos tres territorios conserven su vocación religiosa, a la par que su opción descentralizadora. Un interesante estudio sobre las conexiones protestantes, y en especial calvinistas, con las raíces federales puede verse en: HOETJE'S, B., «The european tradition of federalism: The protestant dimension». En BURGESS, M. y G. GAGNON, *Comparative federalism and federation*, *op. cit.*, pp. 117-137.

¹⁰ Tras la proclamación de la República francesa por la Convención Nacional el 21 de septiembre de 1792, ROBESPIERRE expresó su desacuerdo en una sentencia que se hizo célebre: «la guerra civil et le federalisme». Esa carga peyorativa del federalismo es la que BURKE llevaría a Inglaterra, señalando al federalismo como una de las obsesiones jacobinas, junto al monarquismo o al moderantismo. Cfr. BURKE, E., «Sobre la revolución francesa», en BURKE, E. *Textos políticos*. México: FCE, 1984, p. 175.

¹¹ ALTHUSIO en su obra *Politica Methodice Digesta* (1603) desarrolla una teoría política en la que la idea federal es la encargada de garantizar la integridad de la humanidad y de su preservación. La teoría consociativa de ALTHUSIO se proyecta en su concepto de Estado, pero será específicamente cuando desarrolle el capítulo dedicado al derecho de gentes el momento en que profundice la explicación de los distintos tipos de alianzas o federaciones. Los dos rasgos que sobresalen de lo que podríamos denominar el embrión de la teoría federal son: a) La consideración de su teoría pacticia, consociativa o *federal* como solución a las carencias humanas, *imbecilitas humana*. Es fácil constatar cómo este argumento se reproduce en la coyuntura inicial de cualquier federación o cuasi-federación, *v. gr.* en el período de formación de la federación americana, e incluso en la

cias de su doctrina fue la rebelión de los Países Bajos frente a España, que culminaría con la creación de un Estado independiente en el Tratado de Westfalia de 1648.¹² Con el tiempo, será Proudhon el que más incida en la idea de pacto como fundamento del federalismo,¹³ faceta que únicamente se perpetúa en la actual teoría federal a través de ciertos «residuos contractualistas».

1.2.2. Raíces estructurales

Al margen de ese sustrato ideológico, la creación efectiva de Estados federales, se puede analizar en torno a dos corrientes estructurales. Por tanto, desde la perspectiva del origen podemos identificar dos movimientos, e igualmente dos categorías de formaciones estatales federales en función de cómo se ha procedido a su creación. El *federalismo por concentración o federalismo integrativo* está protagonizado por aquellos Estados independientes que deciden asociarse en una unión estatal estable denominada Estado federal. Es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos de América. Su materialización es el resultado de la aplicación de fuerzas centrípetas, es un federalismo realizado desde abajo hacia arriba. El tipo inverso, *federalismo por devolución o federalismo desintegrativo*, es el protagonizado por un Estado formalmente unitario o regional que procede a su desintegración convirtiéndose en Estado federal, a través de otorgar a sus entidades territoriales la categoría de Estados miembros. En este tipo de federalismo, gráficamente descrito como el que se ejerce desde arriba hacia abajo, se produce un predominio de las fuerzas centrífugas. Dentro de esta categoría podemos incluir los casos de Brasil o de los Estados Unidos de Méjico.

actualidad en el contexto de la Unión Europea; b) La utilización de la soberanía como auténtica unidad de medida y catalogación de los distintos tipos de federaciones o consociaciones. Este segundo rasgo, a diferencia del anterior, parece estar claramente superado por argumentos más pragmáticos o funcionales, limitándose a ser un instrumento demagógico al que se recurre en momentos puntuales protagonizados por la tensión política. Véase ALTUSIO, J., *La política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. Madrid: CEC, 1990, pp. 40-57.

¹² Sic. BURGESS, M. «The european tradition of federalism: Christian Democracy and Federalism». En BURGESS, M. y G.GAGNON, *Comparative federalism and federation, op. cit.*, p. 150. Para un estudio detallado de las ideas federales en la obra de ALTHUSIO, véase CARNEY, F. S., *The Politics of Johannes Althusius*. Londres: Eyre and Spottiswoode, 1964, pp. 23 y ss.

¹³ PROUDHON, P. *El principio federativo*. Madrid: Editora Nacional, 1977, p. 121.

La importancia del origen estructural de los Estados federales no se circunscribe únicamente al capítulo de su gestación. Con probabilidad, una de las consecuencias más trascendentes del mismo es su repercusión en la determinación de la naturaleza jurídica del Estado federal, condicionada a que su origen ha sido ora por concentración, ora por devolución.

1.2.3. Raíces históricas

Históricamente el origen de los Estados federales se puede periodificar en torno a dos etapas que tienen como punto de inflexión al año 1787, fecha de la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos.

a) La primera etapa, que podríamos designar como la «prehistoria» del federalismo, se remonta a Grecia.¹⁴ Si frente a los Persas o a los Egipcios, los Atenenses, los Espartanos o los Tebanos se consideraban todos griegos y se sentían como tales, en el interior de la península helénica las diferencias eran superiores a los nexos de igualdad y similitud entre dichos pueblos. Estas puntuales uniones políticas fueron consecuencia, en la mayoría de los casos, de tempranas comunidades religiosas, como es el caso de la liga Beocia (siglo V a. C.) o de la aplicación de intereses militares, caso de la liga Aquea (siglo IV a. C.).

Dentro de esta primera etapa en la evolución del Estado federal, que atrevidamente hemos designado como prehistórica, destacamos igualmente el período protagonizado por la Liga Hanseática (unión de Hamburgo y Lübeck, 1241). El sistema de trazo federal parece emerger de nuevo desde un período de oscuridad con la resurrección de la ciudad como unidad política. Lo que interesa retener es que ciudades independientes desarrollan entre sí vínculos de unión sobre la base de intereses comunes.¹⁵ Un tercer supuesto dentro de esta etapa embrionaria del Estado federal sería el protagonizado por la República Federal Holandesa en 1579.¹⁶ Pero realmente, ¿cuál es la utilidad que nos

¹⁴ LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución, op. cit.*, p. 354.

¹⁵ WILSON, D. «The history of federalism». En CHANNING-PEARCE, M. *Federal Union*. Londres: Lothian-Foundation Press, 1991, pp. 39-57.

¹⁶ BOOGMAN, J. C. «The Union of Utrecht: its genesis and consequences». En BOOGMAN J. C. (*et. al.*), *Federalism*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1980, pp. 5-35. Además de comprobar cómo la formación de Holanda es el resultado de la fluctuación entre un modelo confederal y otro unitario, como acontecerá respecto al resto de formaciones federales, el caso holandés ofrece un ejemplo paradig-

reporta la identificación y el conocimiento de estos remotos antecedentes? En términos objetivos y computables su virtualidad actual, hemos de reconocer, es más bien escasa. Sin embargo, no podemos negar que de estas lejanas experiencias y sin que sea necesario forzar el devenir histórico, a los efectos de buscar ficticias conexiones directas entre unos y otros federalismos, es posible extraer enseñanzas muy productivas en los actuales experimentos federales. Al menos, así lo debieron de entender los comentaristas —Hamilton y Madison— de la Constitución norteamericana de 1787, al deducir, precisamente de la Liga Aquea, la propensión de los organismos federales a producir la anarquía entre sus miembros.¹⁷ Si, como en otras partes de *El Federalista*, sustituimos el término «federal» por el de «confederal», la moraleja de ese excursus histórico parece ser mucho más clara. De lo que se trataba era, sencillamente, de amedrentar a los Estados, en vista de los funestos precedentes relatados, para que abandonasen su temor a la nueva forma federal, puesto que la alternativa confederal se había presentado y se presentaba como una fatal solución para la convivencia pacífica entre los Estados.

En resumidas cuentas, estos precedentes, algunos de los cuales fluctúan entre su cualificación federal o confederal, sirven, por encima de su mero valor histórico, como laboratorio a partir del cual se podrían anticipar muchos de los problemas que afectarán a las posteriores federaciones y, lo que es más importante, de sus correlativas soluciones.

b) Si hasta aquí hemos analizado casos aislados de uniones territoriales, con resultado aproximadamente federal, pero carentes en absoluto de una base constitucional propiamente federal, los protagonistas de esta segunda etapa constituyen ejemplos sustantivos del federalismo. Por esta razón, la denominación más apropiada para los supuestos que aquí recogeremos, el americano y el suizo, sería la de «pioneros» del Estado federal.

La ratificación de la Constitución americana es el punto de inflexión entre el primer y el segundo período del federalismo. El sistema federal allí adoptado, después de un experimento de confederación, se convirtió en modelo para los posteriores Estados federales de los cinco

mático de la variante federal que designaremos como «federalismo hegemónico», uno de los posibles antecedentes del federalismo asimétrico.

¹⁷ HAMILTON, MADISON y JAY, *El federalista*. Prólogo y traducción de VELASCO, G. México: FCE, 1957, *paper*, n.º XVIII, p. 73.

continentes. La importancia del modelo federal americano ha llevado a que autores como Wheare, repudien todos aquellos trabajos que, en materia de federalismo, no se detengan en revisar el modelo norteamericano.¹⁸ Por ello y porque objetivamente el Estado federal americano es un caso paradigmático en esta formación, nos detendremos en el análisis de aquellos datos que convierten al federalismo americano en un referente ineludible.

La debacle de la Confederación, creada tras la emancipación de las trece colonias del dominio británico, impulsó la elaboración de una Constitución federal, que descansaba fundamentalmente sobre dos pilares: el republicanismo y el federalismo. La estrecha conexión entre estos dos «ismos» corrobora nuestra teoría de la necesidad de concebir conjuntamente formas de gobierno y formas de Estado, a pesar de que conceptualmente podamos establecer su vivisección.

La forma republicana (artículo IV, secc. IV) condicionaría los más diversos aspectos de la vida política —incluso la política exterior— de los Estados Unidos, como se comprobaría en la ardiente defensa que del republicanismo se hizo, casi cien años después de aprobarse la Constitución, en lo que se conoce como la Doctrina Monroe.¹⁹ La extrema importancia otorgada a la forma republicana de gobierno llevó a Madison a presentarla como la única forma «conciliable con el genio americano, con los principios fundamentales de la Revolución o con esa honrosa determinación que anima a todos los partidarios de la libertad a

¹⁸ WHEARE, K. C., *Federal Government, op. cit.*, p. 1: «Any definition of federal government which failed to include the United States would be there by condemned as unreal».

¹⁹ En el mensaje que dirigiría al Congreso el 2 de diciembre de 1823, MONROE apuntó los pilares de la política exterior americana. Este mensaje decía: a) que los continentes americanos no deberían en el futuro, ser considerados como territorios de colonización por parte de las potencias europeas; b) que los Estados Unidos no tomarían parte en ninguna guerra que hicieran las potencias europeas entre sí; c) que, por contrapartida, no podían sentirse indiferentes a cuanto sucediera en tierras americanas y que *cualquier tentativa de las potencias monárquicas para establecer su sistema político en este continente sería considerada una amenaza*; d) que los Estados Unidos no intervendrían para desposeer a las potencias europeas de las colonias que ya hubiesen adquirido; e) que toda intervención contra la independencia de las repúblicas sudamericanas no merecería la aprobación de los Estados Unidos —la cursiva es nuestra—. Cfr. MAUROIS, A. *Historia de los Estados Unidos*. Barcelona: Ed. Blume, 1969, pp. 22 y ss.

asentar todos nuestros experimentos políticos sobre la base de la capacidad del género humano para gobernarse». ²⁰

Respecto al Estado federal que se diseñaba en la Constitución americana de septiembre de 1787, cabe señalar las siguientes observaciones. Lo que primero sorprende es que lo que la historia nos ha presentado como la realización pionera del federalismo, el primer Estado federal, ²¹ no incorpore en el texto de su Constitución referencia expresa alguna al federalismo. Tampoco ayuda demasiado, a este propósito concreto, acudir al comentario por excelencia de la Constitución, al *Federalista*. ²² Madison al definir la forma de Estado que instaura la nueva Constitución afirma que «la Constitución propuesta no es estrictamente una Constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas. Desde el punto de su fundamento, es federal, no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno, es en parte federal y en parte nacional; por la extensión de ellos es, otra vez, federal y no nacional, y, finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas, no es totalmente federal ni totalmente nacional». ²³ Probablemente con este juego de palabras Madison buscarse más la confusión que aportar una definición exacta

²⁰ HAMILTON, MADISON y JAY, *El federalista*, (Prólogo y traducción de VELASCO, G.), *op. cit.*, *paper* n.º XXXIX, p. 158.

²¹ V. gr. ALBERTINI, M. (et. al.). *Il federalismo*. Bologna: Il Mulino, 1979, p. 7.

²² *El Federalista*, es el conjunto de más de ochenta artículos publicados por MADISON, HAMILTON y JAY, bajo el seudónimo de *Publius*, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York: *El Diario Independiente*, *El Correo de Nueva York* y *el Anunciador Cotidiano*, entre octubre de 1787 y mayo de 1788. El motivo fue la defensa de la Constitución en un Estado como el de Nueva York reticente a su ratificación. El valor que se otorga a esta obra supera el elogio y la admiración que se profesa ante cualquier obra maestra, —véase TOCQUEVILLE, A., *La democracia en América*, vol. I, Madrid: Alianza Editorial, 1985, p. 398: «*El Federalista* es un valioso libro que, aunque se refiere especialmente a Norteamérica, debería ser familiar a los hombres de Estado de todos los países». Para integrarse en el ámbito complejo y difuso del valor atribuido a sus referencias en las primeras sentencias del Tribunal Supremo, v. gr. *McCulloch vs. Maryland* — *Cases on Constitutional Law*, 4 Wheat. 316, 4 L. Ed. 579 (1819), pp. 8-21—. Cfr. VELASCO, G. *Prólogo a la versión española del Federalista*, en HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, *op. cit.*, p.x; STOURZH, G., «Il "Federalist"». Teoría política e retórica della persuasione», en NEGRI, G. (et. al.), *Il federalista: 200 anni dopo*. Bologna: Società Editrice Il Mulino, 1988, p. 272.

²³ Cfr. HAMILTON, MADISON y JAY, *El federalista*, (Prólogo y traducción de VELASCO, G.), *op. cit.*, *paper* n.º XXXIX, p. 163.

del modelo a aplicar, opción esta que dificultaría considerablemente el, ya de por sí, complicado proceso de su aprobación por los legislativos de los distintos Estados, particularmente Nueva York al que se destinaba esta misiva. Lo que parece estar claro es la ambigüedad de la expresión federal, que en el texto reproducido se presenta como equivalente a confederal, y bajo la que se aludiría al resultado de una combinación entre las formas extremas, unitaria y confederal. Con esta técnica ecléctica de caracterización, que más de un siglo después utilizaría Ambrosini para definir al Estado regional, se resalta la dificultad y relatividad con que se afronta la definición de las formas de Estado, incluso la que *a priori* parece más sólida e identificable, la federal.

Lo que el preámbulo de la Constitución de 1787 sí deja claro es la voluntad de los constituyentes, como representantes del pueblo de los Estados Unidos, de construir «una unión más perfecta». Los rasgos de dicha unión, que se denominará federal para obtener su diferenciación respecto a su precedente confederal, serían, siguiendo a André Hauriou, los siguientes.²⁴ Estamos ante un federalismo limitado, de superposición, contractual y paritario. Es limitado en la medida en que los poderes del Estado se enumeran de una forma taxativa, correspondiendo el resto a los Estados (artículo I, secc. VIII). Es de superposición, en cuanto que la organización estatal creada *ex novo* se adhiere a unas estructuras estatales que permanecen inmutables (artículo II, secc. II). Es contractual, al menos originariamente, puesto que tanto el nacimiento del Estado federal como la admisión de nuevos Estados exige el previo consentimiento de los Estados parte, de los Estados miembros (artículo III, secc. III). Y es paritario, al defender la igualdad entre los distintos Estados reflejada en su cuota de participación en el Senado (artículo I, secc. III).

A partir de aquí la evolución del Estado federal americano ha ido experimentando distintos estadios, en función de las diferentes coyunturas políticas y sobre todo de las diferentes exigencias presupuestarias, sin que todo ello haya significado una alteración en el papel del federalismo como una categoría que mejor define la estructura constitucional de los Estados Unidos.²⁵

²⁴ HAURIU, A., GICQUEL, J. Y P. GÉLARD. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2.ª ed., Barcelona: Ariel, 1980, pp. 495 y ss.

²⁵ Básicamente nos estamos refiriendo a la evolución desde un federalismo dual a un federalismo cooperativo. Cfr. LÓPEZ ARANGUREN, E., *El federalismo ameri-*

Suiza es el segundo de los casos que incluíamos entre los pioneros del Estado federal. La singularidad de la Confederación Helvética es resultado de la confluencia de tres tipos de instituciones: un sistema federal, influenciado fuertemente por el modelo americano,²⁶ que se desenvuelve dentro de un hábitat especial, una forma de gobierno asamblearia o directorial y la pervivencia de un sistema de democracia directa.²⁷ La Constitución de 1848, reformada en profundidad en 1874, marca un sistema de integración federal de los Cantones, a través del Consejo de los Estados, auténtica Cámara federal. Al igual que ha ocurrido en otros Estados federales, Suiza experimenta una evolución centralizadora de su estructuración federal, limitada por la pluralidad lingüística y por la singularidad de su sistema económico-financiero.²⁸ Este cúmulo de circunstancias ha contribuido a presentar a Suiza como «casi el ejemplo perfecto del funcionamiento adecuado de un sistema federal».²⁹ Todo ello, aun cuando la perfección es un atributo prácticamente ausente en las descripciones y valoraciones de las Formas de Estado.

cano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1987, pp. 37-49; KATZ, E., «Perspectivas contemporáneas del federalismo americano», *R.C.E.C.*, n.º 1, 1988, pp. 13-31; STEWARD, R., «Principios estructurales de Derecho constitucional y los valores del federalismo: la experiencia de los Estados Unidos», *R.C.E.C.*, n.º 1, 1988, pp. 55-75; GAUTIER, M., «L'évolution du système fédéral américain». En ALLAIN, A. (et. al.). *Les Fédéralismes*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 1996, pp. 213-224.

²⁶ FLEINER-GERSTER, TH., «El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano». En FLEINER-GERSTER, TH. (et. al.). *El federalismo en Europa*. Barcelona: Ed. Hacer, 1993, pp. 9-43.

²⁷ Un estudio detallado de la vigencia de esos mecanismos de democracia directa en Suiza puede verse en: GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. «Evolución histórica y actualidad de las "Landsgemeinden" suizas». En *Liber Amicorum, Prof. Ignacio de la Concha*, Oviedo, 1986, pp. 221-235.

²⁸ BARRENA GARCÍA, A., *El federalismo en Suiza. Personalidad del federalismo suizo*, 2.ª parte. Madrid: ICADE, 1970, pp. 337-379.

²⁹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., «Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza». En *Las bases constitucionales del Estado Autonomo*. Madrid: McGraw-Hill, 1998, p. 37. El autor abraza la mencionada conclusión, el funcionamiento cuasi-perfecto del federalismo suizo, como consecuencia de un doble razonamiento: desde un plano negativo, tras comprobar previamente las innumerables deficiencias que arrastra en su estructuración otro paradigmático supuesto federal, el caso canadiense y, desde un plano positivo, al constatar cómo la confluencia de unas bases materiales —el equili-

1.3. Rasgos característicos. Especial mención a la esencialidad de la igualdad entre Estados miembros

En el presente epígrafe pretendemos efectuar un distanciamiento, dentro de lo posible, de lo que sería una descripción lineal de los rasgos con los que tradicionalmente se ha pretendido identificar al Estado federal buscando ora conocer su naturaleza jurídica, ora diferenciarlo de otras formas estatales. Puesto que, aunque partamos de dichos caracteres, nuestro propósito es bien distinto. Con nuestro excursus buscamos obtener una respuesta a los siguientes interrogantes:

– En primer lugar, ¿hasta qué punto las notas con las que secularmente se ha conectado al Estado federal son esenciales para su existencia? *Sensu contrario*, ¿es posible identificar como federales a aquellos Estados que se distancien, e incluso contravengan, alguno de sus presupuestos clásicos, v. gr. léase Estado federal asimétrico?

– En segundo lugar, y una vez que hayamos depurado el elenco de atributos que tradicionalmente se han vinculado al Estado federal, procederemos simultáneamente a reducir y profundizar nuestro estudio. Su reducción derivará de nuestra concentración en uno de esos, *a priori*, rasgos esenciales del Estado federal: la paridad, igualdad u homogeneidad entre las unidades territoriales que lo componen. Lo profundizaremos, al ocuparnos monográficamente de realizar una reflexión sobre la «esencialidad» para la teoría federal de dicha igualdad entre los Estados miembros. *Contrario sensu*, fundamentar la viabilidad doctrinal del federalismo asimétrico.

La caracterización del Estado federal ha de partir de dos puntos de referencia insustituibles, la teoría y la práctica. En el aspecto teórico, los padres espirituales y doctrinales del Estado federal y del federalismo son, al margen de los denominados «Padres fundadores» —en referencia a los constituyentes americanos—, los integrantes del movimiento iuspublicista de finales del XIX, en particular Laband³⁰ y Jellinek.³¹

brio demográfico de las comunidades lingüísticas y el carácter transversal de las divisiones existentes—, un nacionalismo político-liberal, distanciado de otros nacionalismos étnicos o culturales, y unos sólidos mecanismos de participación cantonal en la progresiva conformación de la política federal, irrogan estabilidad y solidez a la Confederación Helvética. Véase *Ib.*, pp. 23, 24, 27 y 35.

³⁰ LABAND, P. *Le Droit Public de l'Empire Allemand*. Paris: V. Giard & E. Briere, 1900, t. I., pp. 98-108.

³¹ JELLINEK, G. *La dottrina generale del diritto dello Stato*. Milano: Giuffrè Editore, 1949, pp. 288-297.

Ellos serían los encargados de poner los cimientos para el estudio de la naturaleza jurídica del Estado federal. A partir de ahí, el siglo XX nos permite discernir dos grandes generaciones de estudiosos del Estado federal. En primer lugar, la tríada de Wheare,³² Livingston³³ y MacMahon³⁴ —años cincuenta—, en los que aún pervive un espíritu ambicioso que se plasma en la persecución de una comprensión global del fenómeno federal y la consecuente realización de completos tratados del Estado y el gobierno federal. Como segunda y presente generación, situados en la segunda mitad de siglo y en los albores del XXI, identificaremos un amplísimo elenco de autores conectados por el mínimo denominador común de ocuparse de aspectos puntuales y locales de la teoría federal: la cooperación, el bicameralismo o la asimetría, por ejemplo. Consciente de que la realidad federal es imposible de ser aprehendida en su integridad, la única alternativa con visos de alcanzar resultados aceptables es la de centrarse en la resolución de problemas concretos que afectan a Estados igualmente con nombre propio. El listado de estos autores sería amplísimo, no alcanzándose nunca un catálogo plenamente satisfactorio, por lo que hemos optado por sustituirlo a través de su remisión a las referencias que reproduciremos en las siguientes páginas.³⁵ Finalmente, esa vertiente práctica a la que aludíamos, se cumplimentará con la referencia a los textos constitucionales de los diferentes Estados federales.

³² WHEARE, K. C. *Federal Government, op. cit., pássim.*

³³ LIVINGSTON, W. *Federalism and constitutional change, op. cit., pássim.*

³⁴ MACMAHON, A. *Federalism, mature and emergent.* Nueva York: Ed. Doubleday & Company, 1955, pp. 1-27.

³⁵ Este esbozo sobre la doctrina federal es susceptible de ser ampliado a los que podríamos denominar «filósofos del federalismo». Básicamente, las figuras de MONTESQUIEU y PROUDHON, al que ya nos referimos al hablar de las raíces ideológicas del federalismo —*vid. Supra*—. Cfr. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las leyes*, Libro IX, cap. I, quien caracteriza la «República federativa» como una forma de gobierno consistente en la agrupación de varios cuerpos políticos en un Estado mayor, en otros términos, el simple resultado de una mera suma de comunidades preexistentes.

Este inciso encuentra justificación porque es el eslabón que nos permite acercarnos a la recepción en España de las ideas federales. En este sentido no podemos dejar de mencionar a PI Y MARGALL, Valentí ALMIRALL, e incluso la visión federalista del krausismo español. Cfr. PI Y MARGALL, F., *Las nacionalidades*. Madrid: Librería Bergua, 1911. Respecto a ALMIRALL, véase su obra «Bases para la Constitución Federal de la Nación Española y para la del Estado de Cataluña».

El auténtico *hauptproblem* del Estado federal es la descripción de su naturaleza jurídica. Con esta expresión, *naturaleza jurídica*, aludiremos a dos cuestiones, que si bien no nos atrevemos a valorar hasta qué punto condicionan la evolución de los Estados federales, han preocupado con una intensidad cuasi-obsesiva a los autores más estrechamente vinculados a la teoría federal. Así, centraremos nuestra atención, por un lado, en la relación entre el origen estructural de los Estados federales —tal y como lo caracterizábamos en el epígrafe anterior— y dicha naturaleza jurídica y, por otro, en la enjundiosa cuestión de la soberanía.

El primero de estos aspectos podría reformularse en el siguiente sentido: ¿en qué medida el procedimiento de creación federal determina la naturaleza jurídica de la federación?

Como en casi todo, nos encontramos con dos posturas radicalmente enfrentadas: la que afirma la estrecha conexión entre proceso formativo y naturaleza jurídica del Estado federal resultante, y la que desvincula jurídicamente dichos momentos. Entre ambas trataremos de atisbar una solución intermedia, seguramente más sensata y jurídicamente más correcta. La tesis primera fue defendida radicalmente por Calhoun y moderadamente por Santi Romano. La teoría de Calhoun, adaptada al contexto europeo por el jurisconsulto alemán Seidel, se podría condensar en el siguiente silogismo antitético: o el Estado fede-

Observaciones sobre el modo de plantear la Confederación en España», publicada originalmente en 1868 y reproducida en TRÍAS VEJARANO, J. J. y A. ELORZA. *Federalismo y reforma social en España (1840-1870)*. Madrid: Seminarios y Ediciones, 1975, pp. 432-450. La visión federalista de los krausistas españoles partía de una base organicista según la cual el ordenamiento jurídico y político había de ser un reflejo de su composición social. Dos referentes ineludibles en el krausismo español son la Institución Libre de Enseñanza y la figura de GINER DE LOS RÍOS. Para una visión más detallada de la interesante concepción federal del krausismo español, *vid.* POSADA, A., *Breve historia del krausismo español*, Oviedo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1981, pp. 23 y ss. LÓPEZ-MORILLAS, J. *El krausismo español*, 2.^a ed. México: F.C.E., 1980, pp. 163-181. Finalmente, y como colofón a la revisión efectuada en torno a la recepción en España de los postulados federales, es muy sugerente, aunque no logre conclusiones notables, la propuesta metodológica de Alistair HENNESSY al analizar la coyuntura territorial de la España actual usando como instrumentos dichas teorías federales, en particular las de PI Y MARGALL. Cfr. HENNESSY, A., «The renaissance of federal ideas in contemporary Spain». En FORSYTH, M. *Federalism and Nationalism*. Londres: Leicester University Press, 1989, pp. 11-23.

ral constituye una simple asociación de Estados soberanos, una confederación, o carece de base jurídica alguna, puesto que es inaceptable que los Estados puedan, por obra de un tratado, dar realidad a otro Estado.³⁶ Santi Romano atenúa el inflexible razonamiento de Calhoun, postulando la imposibilidad, lógica o causal, de que no exista un nexo entre el Estado creador y el Estado creado por voluntad de aquel, entre el Ordenamiento creado y el Ordenamiento estatal preexistente. Este nexo, que no es la estricta identificación de Calhoun entre génesis y resultado, debería reflejarse en el reconocimiento por parte del nuevo Ordenamiento de la eficacia de algunas reglas del anterior.³⁷

En sentido contrario, Jellinek, en su *Allgemeine Staatslehre*, afirma que la relación entre el proceso formativo de un Estado federal y su naturaleza jurídica sería solo una aparente ficción. La importancia de los acuerdos, de los pactos que preceden la fundación de un Estado federal es meramente de carácter práctico, en la medida en que dichos pactos exteriorizan la intención de promover un Estado federal. Mas, entre estos procedimientos y la propia instauración de un Estado federal existe una laguna jurídica, un vacío, que no puede ser colmado con deducciones de ninguna especie. La negación de tal vínculo, génesis-naturaleza jurídica, lleva a Jellinek a calificar las opiniones contrarias, v. gr. las ya mencionadas de Calhoun y Romano, como el resultado de una estéril escolástica cuya última consecuencia sería la negación del carácter estatal de la federación.³⁸ Esta teoría sería seguida posteriormente por la Escuela de Viena.

Lo que ya parecía haberse consolidado como una *communis opinio*,³⁹ sin embargo parece hacer aguas con la formulación de la teoría de Friedrich del *Federalizing Process*.⁴⁰ El porqué de esta ruptura se

³⁶ Una síntesis, y un mejor comentario sobre cada una de estas alternativas puede verse en: MOUSKHELI, M. *Teoría jurídica del Estado federal* (Trad. LÁZARO Y ROS, A.). Madrid: Aguilar, 1931, pp. 132 y ss.

³⁷ ROMANO, S. «L'instaurazione di fatto di un Ordinamento costituzionale e sua legittimazione». En ROMANO, S. *Scritti minori*. Milano: Giuffrè Editore, 1950, vol. I., p. 125 y ss.

³⁸ JELLINEK, G. *La dottrina generale del diritto dello Stato*, op. cit., pp. 293-297.

³⁹ Véase LA PERGOLA, A., *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'Ordinamento degli Stati Uniti*. Milano: Giuffrè Editore, 1969, p. 15. Reproducido posteriormente en el compendio PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, op. cit., pp. 206-214.

⁴⁰ FRIEDRICH, C. *Trends of federalism in theory and practice*. Londres: Ed. The Mal Pall Press, 1968, p. 7: «Federalism is also and perhaps primarily the

comprendería a partir de la sustitución del Estado, en el proceso federal, por otro elemento, la comunidad, siendo únicamente relevante el orden de relaciones trabado entre la comunidad central y la comunidad periférica, mutable por naturaleza, pero siempre dentro del esquema federal. Ya no existiría un origen, un vacío y un Estado federal como defendía Jellinek, sino que el Estado federal estaría inmerso en un continuo proceso fundador, variable y solamente guiado por lo establecido en una Constitución, de carácter rígido, a efectos de prevenir la desnaturalización del sistema.

Nuestra opinión, más en la línea de Jellinek, es radicalmente contraria a un determinismo histórico que condicione no solo la naturaleza jurídica, sino la propia evolución de un Estado, ya sea este federal, unitario o regional. A partir de la observación empírica, resulta cierto que las transiciones de una forma estatal a otra solo pueden afrontarse con mayores posibilidades de triunfo si inicialmente se respetan situaciones o derechos anteriores. La duración de esos vínculos históricos, residuos, solo puede justificarse en la medida en que su mantenimiento sea requerido por las estructuras presentes. El Estado federal, con más intensidad que ningún otro, es variable y voluble porque en su estructura se dan cita los más diversos intereses.⁴¹ Serán exclusivamente estos últimos los que debieran determinar la estructura y la naturaleza jurídica del Estado federal. Para ello es útil que maticemos, como en su momento postulaba MacMahon, la distinción entre «necessity and desirability».⁴² Lo ideal sería que con la formación federal se abarcaran

process of federalizing a political community, that is to 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, conversely, also the process by which a unitary political community becomes differentiated into a federally organized whole». FRIEDRICH, C. *Gobierno constitucional y democracia. Theory and practice in Europe and America*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 385-388.

⁴¹ Para un repaso de la diversidad de intereses que se esconden tras el velo federal sirve una revisión de las diferentes perspectivas desde la que esta teoría se ha contemplado. En esta línea, el federalismo pretendería realizar un slogan del tipo «convíertete en lo que eres», tratando de acercar la estructura estatal a cada uno de las múltiples necesidades que la sociedad demanda. Véase DÍAZ-CARRERA, C., «La filosofía federalista». En DÍAZ-CARRERA, C. *El federalismo global*. Madrid: Unión Editorial S.A., 1989, pp. 71-105; GIUGNI, M. «Federalismo e movimenti sociali». *R.I.S.P.*, n.º 1, 1996, pp. 147-170.

⁴² MACMAHON, A. «The problems of federalism: a survey». En MACMAHON, A., *Federalism, mature and emergent, op. cit.*, pp. 1-27.

ambas, el error vendrá cuando por satisfacer a los deseos, más o menos fundados, se dejen de lado las necesidades, y un Estado federal en origen o ya en su proceso de maduración, quede reducido a un mero capricho de los legisladores.

De forma consecuente con nuestra empírica apuesta respecto a la conexión entre origen y naturaleza jurídica del Estado federal, la atención que tributemos a los resultados de introducir una variable más, la soberanía, en esta complicada ecuación que es la naturaleza jurídica del Estado federal se concretará en las siguientes apreciaciones.

De las impresionantes construcciones doctrinales que se han elaborado en esta materia,⁴³ la relación soberanía-Estado federal, nos in-

⁴³ Desde lo que se podría calificar como el primer estudio monográfico sobre un Estado federal, *El federalista* de HAMILTON, MADISON y JAY, el problema de la soberanía ha complicado desmesuradamente la teoría federal. Una apretada sinopsis de las teorías más importantes podría concretarse en las siguientes aseveraciones: a) La defensa de una doble soberanía —la del Estado federal y la de los Estados miembros—, *teoría de la co-soberanía*, defendida por *El federalista*, constitucionalizada en la X enmienda de la Constitución Norteamericana de 1787, trasladada a Europa por TOCQUEVILLE y desarrollada doctrinalmente por WAITZ. El ejemplo que mejor ilustra su recepción en el contexto constitucional europeo es el artículo 1.º de la Constitución federal de la Confederación Suiza, de 29 de mayo de 1874, en el que se reconoce la soberanía de los cantones que componen la Confederación Suiza; b) La defensa de la indivisibilidad y exclusividad de la soberanía, lo que supone: b.1) Atribuirla a los Estados miembros. Esto lleva a considerar inadmisibile el concepto de *Bundesstaat* y a negar la diferencia entre Estado federal y confederación. Lideran esta corriente: CALHOUN y SEYDEL. b.2) Solo la Unión (*Bund*), el Estado central es soberano. Esta posición se vifurcaría dogmáticamente en dos formulaciones, por un lado, la afirmación de la estatalidad de los Estados miembros, pese a no ser soberanos —MAYER, LABAND y JELLINEK—; por otro, acompañar la negación del carácter soberano a los Estados miembros, con una postura negativa hacia su estatalidad. Esta última tesis conlleva negar la existencia de una diferencia esencial entre el Estado federal y el Estado unitario —ZORN—. Esta teoría sería desarrollada en el siglo XIX por el suizo Eugene BOREL y el francés Louis LE FUR. En la siguiente centuria juristas de gran calado como HELLER, DURAND, CRISAFULLI y RIALS defenderán tesis similares. b.3) La federación, entendida como síntesis orgánica del Estado central y de los Estados miembros, será el único titular de la soberanía. Es la teoría de los *tres miembros, del tercer término* que han defendido desde HAENEL en 1873, hasta GIERKE y, de forma especial, KELSEN. Un estudio sistemático completo de las distintas teorías aquí esbozadas puede encontrarse en: MOGI, S. *The problem of federalism, A study in the history of political theory*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1931, pássim; MOUSKHELI, M. *Teoría jurídica del Estado federal*, (Trad. LÁZARO Y ROS, A.), *op. cit.*, pp. 149-330; GARCÍA-PELAYO, M.

teresaremos, básicamente, por dos aspectos. En primer término, su consideración como el más logrado crisol de la teoría federal en el que se han fundido ingenio y rigorismo científico. En este sentido, pocos temas han sugerido lucubraciones de trazo tan perfecto, *v. gr.*: la teoría del «tercer miembro» de Kelsen,⁴⁴ como la atribución de soberanía en los Estados federales. Pero, impresionados por este virtuosismo, no podemos limitarnos a retener, contrastar o repudiar estas teorías. Y es aquí donde incide un segundo aspecto de interés para nosotros. En cada una de estas formulaciones subyace un motivo que ha impulsado a su autor a desvelar la naturaleza jurídica del Estado federal: económicos, políticos, culturales e incluso espirituales, condicionando en gran medida el resultado alcanzado. No solo estamos pensando en los casos más flagrantes de Calhoun, defensor de los intereses de los Estados americanos del Sur, o en los bávaros Seydel o Nawiasky, sino en el conjunto de circunstancias, en las que ha reparado García Pelayo,⁴⁵ que han contribuido a una importante parcialidad argumental: la imprecisión jurídica con la que nace el Estado federal como forma híbrida entre el Estado unitario y el confederal, la amplia heterogeneidad de sus manifestaciones positivas y, fundamentalmente, el formalismo con el que ha operado la Ciencia Jurídico Política hasta la 1.ª G.M. Consecuencia de todo ello es el escepticismo con el que acogemos todas esas teorías y que nos conduce a cuestionar globalmente su utilidad para el conocimiento del funcionamiento real de los Estados federales. De cualquier forma, eso no es óbice para que apuntemos nuestra particular concepción de la soberanía en los Estados federales. Para ello distinguiremos, al más puro estilo bodiniano, entre titularidad y ejercicio u objeto de la soberanía. La titularidad de la soberanía, tanto interna como externa, pertenece al Estado, al margen de su forma centralizada o descentralizada. El objeto de esta soberanía, su ejercicio puede corresponder facultativamente a los componentes estructurales de ese Estado: Estado central y Estados miembros. Es aquí donde ordinariamente sur-

⁴⁴ KELSEN, H. *Teoría General del Estado*, 15.ª ed., México: Editora Nacional, 1979, p. 152. Según la cual la estructura del Estado federal está integrada por una Constitución conjunta (*Gesamtrechtsordnung*), soberana que comprende tanto la federal como la de los Estados miembros, el orden jurídico federal y el de cada Estado.

⁴⁵ GARCÍA-PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad, 1984, p. 220. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1984, pp. 220-231.

gen los conflictos que solo en ocasiones muy puntuales afectan a la faceta de la titularidad. Es decir estaríamos ante un ejercicio alternativo de la soberanía, indivisible *per se*, puesto que indivisible es el pueblo del que originariamente emana y que es elemento constitutivo del Estado.

La conclusión a la que nos aboca este planteamiento es la fijación de la naturaleza jurídica del Estado federal no en términos de soberanía, sino en términos de autonomía. La autonomía que poseen los Estados miembros, plasmada en sus respectivas Constituciones y resultado de su exclusivo poder constituyente. Esa autonomía se contrarresta y compatibiliza con la unidad que emana del poder central y a la vez de los propios Estados miembros, en cuanto partícipes —relaciones de inordinación— en la formación de los órganos centrales y en la reforma de la Constitución.

Esta es, a nuestro juicio, la esencia del Estado federal: la combinación equilibrada de unidad y autonomía, de participación y autogobierno. A este dato podemos agregar una serie de atributos, a veces complementarios, a veces subsidiarios, que nos permitirán concretar su formación y delimitar el grado de comunión con otras formas estatales, siempre a partir de ese principio exclusivo del Estado federal. Eso es posible, como afirma Elazar,⁴⁶ porque la esencia del federalismo no se encuentra en un tipo particular de estructura, sino en un particular grupo de relaciones entre los participantes de un sistema político, la combinación de autogobierno y gobierno compartido. Así, esos atributos serán útiles para perfilar la existencia de un Estado federal, pero no necesariamente hemos de encontrarnos con todos y cada uno de ellos en el análisis de un Estado federal concreto. Ahora, solo nos resta señalar cuáles son, por consiguiente, los atributos de esa relación básica y genuina de todo Estado federal.⁴⁷

⁴⁶ Cfr. ELAZAR, D. *Federal Systems of the World*, 2.ª ed., Londres: Longman, 1994, p. xv.

⁴⁷ Una de las enumeraciones más claras de estos atributos es la propuesta por Klaus STERN, quien identifica como «Normas constitucionales, principios e instituciones del Estado Federal Alemán» los siete siguientes:

- «1.- Carácter estatal del Bund y los Länder.
- 2.- Reparto competencial entre el Bund y los Länder.
- 3.- El principio de lealtad (*Bundestreue*).
- 4.- La homogeneidad.
- 5.- La posibilidad del Bund de influir en los Länder.

La existencia de una Constitución escrita que tenga un carácter rígido. Debe ser escrita para que los poderes y funciones asignados al gobierno central y a los Estados miembros se establezcan con claridad, ofreciendo un marco común de referencia dentro del que puedan decidirse todas las cuestiones que se susciten. Debe ser rígida, a los efectos de dotar de seguridad y estabilidad al reparto previamente estipulado y consignado por escrito. Lógicamente, como ya advertía Livingston, parece no haber ninguna razón que impida que un Estado federal utilice una Constitución flexible, pero históricamente todas las Constituciones federales han sido rígidas o semirrígidas.⁴⁸ Dicha Constitución y el consiguiente poder constituyente en el que se origina, ha de predicarse tanto del Estado federal, como de los Estados federados, con independencia de las implicaciones que entre ambos poderes constituyentes puedan trabarse. Esto es, el envés complementario de la existencia de una Constitución para el conjunto del Estado federal es la existencia de Constituciones en cada uno de los diferentes Estados federados. Esta circunstancia constituye una prueba de la estatalidad de los miembros, tanto de los Estados federados como del Estado global federal, título que se materializa en la existencia de una esfera de diferentes espacios de actuación constitucional. Esta opinión relativa a la defensa de la naturaleza estatal, tanto del Estado federal como de los Estados miembros singularmente considerados, es la que prevalece en la actualidad, tal y como reconoce expresamente Vezio Crisafulli.⁴⁹ Empero, el mismo autor advierte ante la situación remitente de la misma, que él ilustra a partir del planteamiento de Mortati, y en el cuestionamiento que él mismo desarrolla. Su crítica se vértebra en torno a la idea de «originariedad» de la Constitución de los miembros de la federación. En síntesis, lo que trata de refutar es que la originariedad se vincule a planteamientos historicistas y no, como debiera ser, al modo de ser jurídico de un ordenamiento. Así, afirma que «la originariedad no adquiere relevancia en sentido histórico, en orden a la génesis del ordenamiento, sino que expresa un modo de ser jurídico del ordenamiento, en cuanto autolegitimado, exclusivo, autosuficiente y por ello impenetrable. Circunstancias éstas que no concurren, en cambio, en el

⁴⁸ LIVINGSTON, W. *Federalism and constitutional change*. Oxford: Clarendon Press, 1956, p. 296.

⁴⁹ CRISAFULLI, V. *Lezioni di Diritto Costituzionale*, 2.ª ed., vol. I, *Introduzione al Diritto Costituzionale Italiano*. Padova: CEDAM, 1970, p. 71.

caso de los ordenamientos de los Estados miembros de los Estados federales, tanto menos cuanto que una parte del Derecho del Estado central esta directamente en vigor en los Estados miembros».⁵⁰

—La singularidad de las segundas Cámaras federales es una cuestión de grado, de peso político y jurídico. Una segunda Cámara depuradamente federal sería aquella que, independientemente de la forma que adopte —tipo Consejo o tipo Senado—,⁵¹ legislase con exclusividad o con predominio respecto a la Cámara Baja, aquellas cuestiones que afecten al estatuto de los Estados miembros o a las relaciones entre estos y el Estado central. Esto podría materializarse mediante la disposición de un veto (*einspruch*), ya sea absoluto o suspensivo, sobre aquellos proyectos de ley que afecten a las cuestiones territoriales genéricamente mencionadas, de un modo similar a como lo regula la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (artículos 77 y 81). En este sentido, no es menos importante para el reforzamiento del peso de la segunda Cámara la atribución de un poder «simbólico» que le conecte a otras instancias de la estructura federal. Así, por ejemplo el artículo I, sección III, 4 de la Constitución norteamericana que establece que el vicepresidente de los Estados Unidos será presidente del Senado, o el artículo 53 de la Constitución alemana que regula el derecho y el deber de asistir a las reuniones del Bundesrat por parte de los miembros del Gobierno federal. Cuando todos estos requisitos coexisten, podemos hablar de la existencia de una segunda Cámara federal, puesto que el reforzamiento de su posición redunde en subrayar el papel de los Estados miembros en la construcción del Estado. Sin embargo, cabe la posibilidad que esto se consiga a través de otros mecanismos, más o menos formalmente institucionalizados, por lo que la esencialidad de la segunda Cámara para un Estado federal no es plenamente intangible. Lo cierto es que como esos mecanismos alternativos —conferencias

⁵⁰ Ib., p. 72.

⁵¹ BOWIE y FRIEDRICH nos hablan de los dos tipos de Cámara Alta factibles en los Estados federales: tipo Consejo y tipo Senado. A través del Consejo, los gobiernos de los Estados miembros actúan directamente sobre los asuntos de la federación, mediante el seguimiento de sus instrucciones por parte de los delegados que componen la Cámara Alta. El Senado incorporaría una serie de diferencias básicas respecto al Consejo: métodos de elección y estatuto de independencia de sus miembros. *Sic.* BOWIE, R., y C. J. FRIEDRICH. *Études sur le fédéralisme*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1960, pp.20-23.

intersectoriales, ejecutivos asamblearios con participación de representantes de los Estados miembros, delegaciones de los Estados miembros en los diferentes Departamentos ministeriales— no han alcanzado un mínimo de estabilidad y funcionalidad, momentáneamente podemos considerar la institución del Senado como un elemento necesario y representativo de las actuales federaciones. Bajo este velo institucional del Senado, lo que resulta realmente esencial en la calificación del Estado federal es la misión que a través de él se canaliza: la participación de los Estados miembros, de las unidades componentes de ese Estado federal, en la configuración de la voluntad global de la federación. Esa toma en consideración es particularmente decisiva en los procesos de reforma de la Constitución.

—La existencia de un Tribunal Constitucional o Supremo encargado de resolver los litigios planteados por los Estados miembros entre sí o respecto a las instancias centrales es la consecuencia de la problemática aplicación del reparto de competencias, necesariamente acompañado de un correlativo reparto financiero (artículo I, secc. VIII Constitución de los Estados Unidos, artículos 70-75 de la Constitución de la República Federal Alemana). La presencia de estos «guardianes de la Constitución» es necesaria para un Estado federal en la medida en que el conflicto competencial se concibe como un rasgo consustancial al desarrollo federal. Empero, en momentos, bien es cierto que muy puntuales de ausencia de conflictividad, su protagonismo se vería reducido, así como la necesidad y la esencialidad de dichos Tribunales. A este respecto, hemos de reconocer que la presencia de Tribunales Constitucionales se hace más necesaria en los Estados regionales, puesto que la precariedad o transitoriedad que les acompaña hace más urgente e imprescindible la existencia de esos elementos estabilizadores que son los Tribunales Constitucionales.

Tras esta descripción, que como sugiere Bothe⁵² es la alternativa más factible frente a la dificultad que supone la definición de un Estado federal, solo nos resta analizar en qué medida un Estado federal implica la exigencia de que sus Estados miembros sean iguales, paritarios u homogéneos.

El debate sobre esta materia se suscita en dos momentos particularmente álgidos. En primer lugar, cuando se aborda la admisión de

⁵² BOTHE, M. «Federalismo y autonomía regional». *R.E.D.C.*, n.º 8, mayo-agosto, 1983, p.81.

nuevos Estados miembros a una federación (artículo IV, secc. III Constitución de los Estados Unidos de América) y, más frecuentemente, en las situaciones generadas en una federación ya constituida como consecuencia de la demanda en pro del reconocimiento de derechos particulares (*iura singularia*) a determinados Estados miembros.

Puesto que en la presentación del tema se ha hablado indistintamente de igualdad, paridad u homogeneidad, el primer paso será el de tratar de precisar los matices, si los hubiere, entre cada una de estas categorías. No obstante, hemos de advertir que la literatura federal, ignorando tales posibles diferencias, nos sitúa ante un generalizado *quid pro quo* semántico.

La *igualdad* alude a la «conformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad», mientras que la *paridad* apunta, en sentido análogo, a la «igualdad de las cosas entre sí». Entre ambos no se perciben, por tanto, diferencias significativas de tal forma que cuando Biscaretti⁵³ nos habla de la «paridad genérica» en la que se posicionan los Estados miembros de una federación, Romano⁵⁴ define al Estado federal como una «corporación paritaria», Jellinek⁵⁵ observa que la «condición de los Estados particulares en el Estado federal es fundamentalmente igual» o Hauriou⁵⁶ declara que «las entidades federadas de un Estado federal son iguales entre sí»; apuntando todos ellos conjuntamente hacia una misma idea, que nosotros sencillamente identificaremos como la *igualdad formal* existente entre los Estados miembros de una federación.

La igualdad es la *consecuencia uniforme de la cualidad de miembro*, consistente en que a todos los Estados se apliquen las mismas reglas de Derecho, a la vez que asegura la capacidad de autonormarse y autogobernarse de cada uno de ellos.

En relación con el valor que ha de atribuirse a la igualdad en los Estados federales, compartimos con Fossas que la igualdad entre Estados puede considerarse un principio del Estado federal solo en térmi-

⁵³ BISCARETTI DI RUFFIA, P. *Derecho Constitucional*, 2.ª ed. Madrid: Tecnos, 1982, p. 608.

⁵⁴ ROMANO, S. *Principii di Diritto Costituzionale generale*, 2.ª ed., Milano: Giuffrè Editore, 1947, p. 137.

⁵⁵ JELLINEK, G. *La dottrina generale del diritto dello Stato*, op. cit., p. 298.

⁵⁶ HAURIOU, A., GICQUEL, J. y P.GÉLARD. *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, 2.ª ed. Barcelona: Ariel, 1980, p. 193.

nos «implícitos», puesto que «ni se imponen al constituyente, ni figura de forma explícita en todas las Constituciones federales». ⁵⁷ De hecho, solo la Constitución de la Federación Rusa incluye en su articulado un pronunciamiento expreso en pro de la igualdad formal de sus unidades componentes. El artículo 5.1 de dicha Constitución reza así: «La Federación Rusa está compuesta por repúblicas, *krai*, *oblast*, ciudades de carácter federal, *oblast* autónoma y distritos autónomos, todos ellos sujetos iguales en derechos en la Federación Rusa». En idéntico sentido, podemos encontrar una ruptura de esa tónica general de proclamación tácita del principio federal de la igualdad entre Estados en alguna que otra sentencia del Tribunal Supremo americano. ⁵⁸

Pero, ¿estamos ante un rasgo realmente esencial para la vida de los Estados federales? En principio hemos de responder afirmativamente, puesto que lo contrario supondría fortalecer el potencial conflictivo que precisamente se pretende atajar a través de la creación de Estados federales. ⁵⁹ Sin embargo, su caracterización como esencial no significa, paradójicamente, que no se admitan excepciones. En este sentido, lo más interesante de esa esencialidad es que no expulsa el reconocimiento a ciertos Estados de Derechos particulares (*iura singularia*).

Una de las explicaciones más razonables de esta aparente antinomia jurídica nos la ofrece Laband. El razonamiento de este autor se ha de situar en las coordenadas de su preocupación por justificar la consideración del Estado federal alemán de 1871 como un auténtico federalismo. Para ello construye una interesante teoría sobre la compatibilidad entre el principio de igualdad y la atribución de derechos particulares a determinados Estados miembros.

⁵⁷ FOSSAS ESPADALER, E. «Autonomía y asimetría». *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1994*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 1995, p. 896.

⁵⁸ Véase *Coyle vs. Oklahoma* (1911), 221 L. 559, 576 *United States Supreme Court Reports*.

⁵⁹ V. gr. Una de las principales materializaciones de esa igualdad formal es la representación igualitaria de los Estados miembros en la segunda Cámara. En este sentido los debates suscitados con relación a la primera Constitución federal que incorporó ese sistema, la Constitución de los Estados Unidos, planteaban la igualdad como una transacción entre las pretensiones de los Estados grandes y los Estados pequeños, como la fórmula más idónea, aunque artificial, de lograr un equilibrio entre ellos y por tanto la estabilidad deseada. Véase, HAMILTON, MADISON y JAY. *El federalista*, op. cit., paper n.º LXII, pp. 262-263.

La justificación de esta compleja cohabitación se resuelve inicialmente con un lacónico y tajante argumento: la excepción confirma la regla, *exceptio firmat regulam*.⁶⁰ Empero, la sencillez de su formulación no corre pareja a su poder de convicción, por lo que se hace necesaria una explicación más profunda.

En este sentido la primera tarea a realizar es concretar en qué consisten, en el discurso de Laband, esa serie de derechos particulares con los que se pretende compatibilizar la igualdad interestatal. Su definición como «derechos determinados relativos a ciertos Estados en sus relaciones con la Comunidad y que constituyen excepciones a la regla generalmente admitida —la igualdad— en favor de uno o más Estados»,⁶¹ requiere ser precisada a través de una serie de notas complementarias:

a) Su existencia significaría la no aplicación de principios constitucionales —nunca su desaparición—, ya sean estos expresos o implícitos.⁶² En cierto sentido, podríamos hablar de una modificación tácita de la Constitución, de una mutación constitucional.⁶³ Ante nuestros ojos, esa «no aplicación» a la que alude el insigne profesor de Derecho Público en Estrasburgo podría equipararse a una exclusión, aunque solo fuese transitoriamente. Por ello preferimos defender, frente a esa inaplicación en que superficialmente parece traducirse, un uso instrumental desde la igualdad, de esos *iura singularia*. La clave de esa instrumentalidad la obtenemos de la calificación de «subgénero» que aplica a esos derechos particulares. Lo esencial, el género, es la igualdad, pero subordinado a este nos encontramos con el subgénero instrumental, *iura singularia*. Un subgénero que como excepcional por su potencial para

⁶⁰ LABAND, P. *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, op. cit., t. I., p. 186.

⁶¹ Ib., p. 187.

⁶² Así literalmente se refleja en su obra: «Ils ne résultent point de l'application des principes constitutionnels ou légaux, mais ils reposent sur la *non-application* de ces principes; ce ne sont point des effets réflexes de la Constitution, mais des modifications de la Constitution [...]. On pourrait donc peut-être considérer les droits particuliers comme un *sous-genre* des droits des membres» —La cursiva es nuestra— Ib., íd.

⁶³ Plasmación, por excelencia, de la tensión entre positividad y facticidad, normatividad y normalidad o programa normativo y ámbito normativo, como con meridiana claridad expresa el profesor De Vega. Cfr. DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985, pp. 179-215.

afectar, llegando incluso a anular al género, hay que concretar hasta en los mínimos detalles.

b) Si hemos partido de que el principio de igualdad es consecuencia de la cualidad de miembro de un Estado federal, esta serie de derechos particulares reclaman un título legitimador particular, distinto, que podrá ser de la índole más variada. Laband enumeraba varias fuentes de producción formal de estos *iura singularia*: «Este título puede ser un tratado entre el Imperio y el Estado particular o bien un acto legislativo del Imperio, y este acto legislativo puede ser una disposición de la Constitución, o una simple ley e incluso una decisión del Bundesrat, dentro de los límites de su competencia».⁶⁴ Hemos de apuntar, a este respecto, que la fuente legitimadora de dichos derechos ha de ser necesariamente viva y positivada. Igualmente, precisar el rango formal de dicha fuente es de vital importancia, porque será el mismo rango requerido para su potencial abrogación. Esto supone que no estaríamos dispuestos a admitir *per se* argumentos históricos, nacionalistas, culturales o geográficos como amparo de estos derechos particulares. Solamente, cuando dichos intereses se hayan traducido en disposiciones constitucionales o legales sí podrán admitirse como fundamento impulsor de los llamados *iura singularia*.

c) Otro aspecto a destacar es que frente al carácter implícito con que, admitíamos, se manifestaba el principio de igualdad, estos derechos particulares requieren necesariamente una formulación «expresa», con todos los requisitos formales a los que ya nos hemos referido.

d) El contenido de dichos derechos particulares se podría condensar en dos posibilidades genéricas, en cierto sentido ambas caras de una misma moneda, que permiten su concreción en una amplia casuística: la limitación de las competencias de la federación respecto a un territorio particular; la situación especial de ciertos Estados miembros, desde el punto de vista de la organización federal o desde el plano económico.

e) Finalmente, la característica común a todos ellos es que al igual que su establecimiento no puede agravar las cargas y deberes de los Estados miembros, su supresión no puede realizarse sin el consentimiento del Estado interesado. En su articulación ha de confluír el asentimiento de todos los otros Estados, algo que puede lograrse mediante su incorporación al texto constitucional, de necesaria aprobación por

⁶⁴ Ib., íd.

los órganos legislativos centrales en los que participan representantes de todos los Estados.

En resumidas cuentas, la esencialidad del principio de igualdad formal entre los Estados miembros no supone que en el mismo ordenamiento federal no tengan cabida determinados derechos particulares, *iura singularia*, siempre excepcionales y limitados a estrictas reglas.

Completar todo lo dicho hasta aquí requiere que introduzcamos el tercer elemento de la tríada conceptual de la que partíamos, la homogeneidad.

A pesar de que en abstracto pueda atribuirse a la homogeneidad un significado muy próximo a la igualdad, «cualidad de lo homogéneo; perteneciente al mismo género; poseedor de iguales caracteres», en este contexto particular de los Estados federales es posible atribuirle importantes precisiones.

A este respecto debe citarse la postura de García Pelayo, quien al describir los supuestos de la existencia del Estado federal afirma:

Una gran importancia cobra también la homogeneidad de la estructura social y de los modos y formas de vida a ella adheridos, ya que sobre la unidad o similitud de esa estructura se basan contenidos comunes de conciencia colectiva; no se trata ciertamente de algo absolutamente necesario para la existencia del Estado Federal, pero sí de algo que pueda ponerla en peligro, y de lo que es buena prueba la guerra de secesión americana. Y, en fin, es fundamental la similitud de instituciones políticas, no solo porque de otro modo se producirían fricciones entre los regímenes opuestos de los diversos Estados, intervenciones más o menos abiertas de los unos en los asuntos de los otros, sino también, y ante todo, porque el Estado Federal afecta a la existencia política total del pueblo y su funcionamiento práctico no sería posible sin una homogeneidad político institucional que rebasara las particularidades de cada uno de los miembros.⁶⁵

Frente a quienes podríamos considerar acérrimos defensores de considerar la homogeneidad como un rasgo característico de las federaciones, desde un pionero como Montesquieu,⁶⁶ pasando por la más

⁶⁵ GARCÍA-PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza, 1984, p. 219.

⁶⁶ «Que la constitution fédérative doit être composée d'états de même nature, surtout d'états républicains». En MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1987, Libro IX, cap. 2, p. 92.

clásica doctrina germana de Schmitt,⁶⁷ hasta el constitucionalista suizo Aubert,⁶⁸ las palabras de García Pelayo son especialmente reveladoras y a través de su interpretación expondremos el sentido que en esta obra atribuiremos a la homogeneidad federal.

La homogeneidad entre las unidades componentes de un Estado federal es algo material, refiriéndose a la estructura, institucional, social, económica e incluso geográfica, de cada uno de los Estados miembros. Este carácter material contrasta con la naturaleza formal que el principio de igualdad interestatal adquiere en un contexto federal. Igualmente distinta es la valoración de ambas características. Mientras la homogeneidad es una cuestión de oportunidad, «no es algo absolutamente necesario» nos dice García Pelayo, la igualdad entre Estados es consustancial a la idea federal.

Hasta aquí las diferencias básicas entre unas y otras categorías. El problema se complicaría aún más, si entre ambas introducimos la «simetría», o en su acepción negativa la «asimetría». Remitiendo su definición al siguiente epígrafe, desde este contexto relacional en el que nos situamos, la asimetría tendría como base una determinada heterogeneidad —prerrequisito— que en ocasiones llegará a convertirse en *asimetrías de facto*, para aproximarse, en otras, al status de *iura singularia* a través de lo que identificaremos como *asimetrías de iure*. Así, el federalismo asimétrico es, en esencia, una respuesta institucional adecuada a la diversidad de las unidades constituyentes, permitiendo variaciones tanto *de iure* como *de facto*. En otras palabras, estamos ante instrumentos *sui géneris* al servicio de esta igualdad y sobre todo de la unidad. En aras de una justicia correctiva, este tratamiento desigual de situaciones desiguales persigue un único fin, la igualdad formal. Algo radicalmente distinto es la aplicación de dicha justicia correctiva, esto es, que detrás de tratamientos diferenciados existan realmente situaciones diferenciadas o que por el contrario nos encontremos ante meras ficciones transformadas en realidad por presiones políticas.

⁶⁷ SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, pp. 132 y 433. «La disolución de las antinomias de la Federación estriba en que toda Federación descansa sobre un supuesto esencial, cual es el de la homogeneidad de todos sus miembros».

⁶⁸ AUBERT, J. F. *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*. Neuchâtel, Éditions Ides et Calendes, 1967. «L'union fédérale est condamnée à l'insuccès, quand elle veut embrasser des corps hétéogènes» (p. 203).

En ambos casos —*de facto* y *de iure*—, la asimetría ha de considerarse un elemento fortalecedor de la unión, por tanto de la esencia de la federación, en cuanto materializa un instrumento para evitar una desintegración, que de no habilitarse tal solución asimétrica sería inevitable. En este sentido, el federalismo asimétrico y los Estados federales asimétricos han de considerarse, *stricto sensu*, supuestos plenamente federales caracterizados por habilitar mecanismos excepcionales para solventar situaciones igualmente excepcionales.

El problema que se plantea con esta peculiar realización del Estado federal es el de cómo proveer en la práctica una asimetría suficiente que satisfaga las demandas de determinados territorios sin vulnerar la igualdad de la que todos participan. El primer punto para la solución de este galimatías, conclusión de este epígrafe, es que no hay que optar o por asimetría, o por igualdad, puesto que como hemos visto constituyen categorías diferentes que no se excluyen entre sí, sino que al contrario se complementan.⁶⁹ Su integración, más un problema político que jurídico, requiere importantes dosis de imaginación y especialmente de voluntad para comprender y asimilar tal coyuntura.

2. APARICIÓN DE LA ASIMETRÍA EN LAS EXPLICACIONES DEL ESTADO FEDERAL

La primera referencia expresa a la utilización de la asimetría en la explicación de la forma de Estado federal se remonta al año 1965, siendo su autor Charles Dudley Tarlton. La publicación por el politólogo norteamericano Charles Dudley Tarlton de un breve artículo titulado «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation», en el año 1965, puede datarse como el inicio de la aplicación

⁶⁹ Por un lado, las *asimetrías de facto*, se vinculan a la heterogeneidad, presupuesto común de situaciones de desigualdad, un *prius*, pero que rigurosamente no deben equipararse a ella puesto que prácticas de justicia correctiva pueden perfectamente impedirlo. Por otro, las *asimetrías de iure* son la respuesta desde la normatividad a la normalidad (HESSE), integrando en la Constitución una posible mutación constitucional originaria. Es necesario recordar que estamos hablando de igualdad formal, principio estructural en los Estados federales, no de igualdad material, derecho subjetivo, que se contemplará como límite de la asimetría. El planteamiento —dialéctica igualdad vs. Asimetría—, consecuentemente, ha de variar, encontrándonos ante una tensión entre elementos normativos que ha de resolverse puntual y casuísticamente, sin que pueda elaborarse una teoría general y abstracta de mutua exclusión.

de los conceptos de asimetría y simetría al ámbito de las formas territoriales de Estado y, en particular, al Estado federal.⁷⁰

La coyuntura jurídica, política y doctrinal en la que se gestó este artículo se reconduce a los siguientes parámetros. Normativamente, la aprobación en Estados Unidos de la *Voting Rights Act* en 1965, vino a sancionar lo dispuesto judicialmente con anterioridad (*Evans vs. Newton*,⁷¹ *Bailey vs. Patterson*,⁷² *Heart of Atlanta vs. United States*,⁷³ etc.) en aras de intentar cerrar de forma definitiva uno de los focos permanentes de la fragmentación en el seno de la Unión, la discriminación racial. Se trataba de dar un paso más hacia la homogeneización que preconizaban los tradicionales cánones federales. Paralelamente, la Ciencia Política de ese momento se hallaba imbuida en los paradigmas del funcionalismo y del behaviorismo, que influirán decisivamente en esa primera presentación pública de la asimetría y de la simetría. Estos se conciben como instrumentos doctrinales que persiguen, por un lado, aproximar la realidad a los dogmas con los que tradicionalmente se la ha contemplado y, por otro, ordenar tal realidad de conformidad a aquellos dogmas que satisfacen a los individuos y los grupos cuyas necesidades individuales y colectivas aspiran a cubrir. De este modo, la asimetría y la simetría serán presentadas por Tarlton como indicadores del grado de conflicto o de armonía presente en un Estado federal. En sus propios términos, «el grado de armonía o de conflicto dentro de un Estado federal puede ser considerado como una función del diseño simétrico o asimétrico que prevalece en el sistema».⁷⁴ La funcionalidad del sistema se demuestra así como su principal obsesión.

⁷⁰ TARLTON, CH. «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation». *The Journal of Politics*, vol. 27, n.º 4, 1965, pp. 861-864. Una adaptación de dicho artículo se puede encontrar en la obra colectiva coordinada por KASPERTON, R. y J MINGHI. *The Structure of Political Geography*. Londres: University of London Press Ltd, 1970, pp. 94-99. Al margen de otras pretendidas paternidades del concepto, la reciente doctrina volcada en la materia ha alcanzado un cuasi-unánime consenso en datar en la mencionada publicación del año 1965 dicha innovación conceptual.

⁷¹ 15 L ed. 2d 373. *United States Supreme Court Reports*.

⁷² 325 F ed. 2d 201. *United States Supreme Court Reports*.

⁷³ *Heart of Atlanta Motel, Inc. V United States* 379 U.S. 241. Accesible a través de World Wide Web: <<http://www.fedworld.gov/cgi-bin/waisdocid=209475903+0+0+0&waisaction=retrieve>>. [ref. de 10 de marzo de 1998].

⁷⁴ TARLTON, CH. D., «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation», *op. cit.*, «To a real extent, then, the degree of harmony or

Doctrinalmente, las corrientes del pensamiento federal en que se formó Tarlton y que condicionan su concepción de la asimetría y simetría federal son las siguientes: la Escuela formalista, de Corwin⁷⁵ o Wheare;⁷⁶ la Escuela jeffersoniana, de contenido localista o estatalista⁷⁷ y la Escuela del federalismo social, liderada por Livingston.⁷⁸

conflict within a federal system can be thought of as a *function* of the symmetrical or asymmetrical pattern prevailing within the system» —la cursiva es nuestra— p. 871.

⁷⁵ CORWIN, E. S. *The Constitution and what it means today*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1948, pp. 135 y ss. Existe una edición en español traducida por Aníbal LEAL. CORWIN, E. S. *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Buenos Aires: Editorial Fraternal, 1987.

⁷⁶ WHEARE, K. C., *Federal government, op. cit.*, p. 11. Un dato curioso para la comprensión de la obra de WHEARE, es que la redacción de *Federal government* se produjo íntegramente durante los años de la 2.ª guerra mundial. Eso se tradujo en las dificultades para documentarse y redactar profusas notas bibliográficas. Esta carencia de base, pretendió ser salvada, como afirma WHEARE en el prólogo, con razonadas reflexiones acerca del gobierno federal. El resultado es, probablemente, uno de los mejores estudios contemporáneos sobre el Estado federal.

⁷⁷ La esencia de la denominada teoría *Jeffersoniana*, puesto que será Thomas JEFFERSON su más temprano y conocido portavoz, radica en considerar que los centros de autoridad política de carácter local, por su base y configuración, no permitan el desarrollo de la tiranía. Puesto que, consecuentemente, el mejor gobierno era el local, la democracia en la terminología jeffersoniana era equivalente a gobierno local. Eso se traducía en su simultánea aversión por los gobiernos distantes, particularmente los gobiernos centrales de los Estados federales y por los gobiernos de los Estados con forma territorial unitaria. Carta a Gideon GRANGER, 13 de agosto de 1800: «This simple and economical model of government». En FRIED, A., (ed.). *The essential Jefferson*. Nueva York: Collier Books, 1963, pp. 391-392: «Nuestro país es demasiado grande para que todos sus asuntos sean dirigidos por un solo gobierno. Los funcionarios situados a una gran distancia del control de sus superiores deben, por la circunstancia de la distancia, ser incapaces de administrar, supervisar todos los detalles para un buen gobierno de los ciudadanos, y al mismo tiempo, la imposibilidad de ejercitar un control por parte de sus superiores, invitará a los agentes públicos a la corrupción, al pillaje y al derroche». La filosofía política de Thomas JEFFERSON descansa en dos puntos básicos, ambos de carácter ético: el fin de la vida es la felicidad individual, y el fin del Estado es asegurar e incrementar tal felicidad. Conforme a esta filosofía defendía lo que él entendía como la mejor forma de Estado, canalizada a través de la mejor forma de gobierno, a los efectos de alcanzar ese bienestar ideal. *Vid.* WILTSE, CH. M. *The jeffersonian tradition in american democracy*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1935, pp. 203-232 y MAYER, D. N., *The Constitutional Thought of Thomas Jefferson*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1994, pp. 96-97.

⁷⁸ LIVINGSTON expuso inicialmente su teoría en un breve artículo publicado en la *Political Science Quarterly*, titulado «A note on the nature of federalism», LX,

A partir de esos cimientos normativos, políticos y doctrinales, el edificio construido por Tarlton, el del federalismo simétrico y asimétrico, cabe ser presentado a efectos expositivos y como consecuencia de un análisis sincrético de las diversas obras en las que aborda esta materia, como el resultado integral de dos perspectivas de análisis: la *estática*, correspondiente a los modelos de Estado federal simétrico y, *sensu contrario*, de Estado federal asimétrico y la *dinámica*, centrada en las fluctuaciones que experimentan los Estados con carácter previo a la consecución de un equilibrio, más o menos estable, fruto de la integración de los factores de simetría y asimetría presentes en su ordenamiento.

Desde estos presupuestos se plantea la necesidad de combinar las perspectivas estática y dinámica del juego simetría-asimetría, si queremos presentar de una forma compacta el significado de los elementos simétricos y asimétricos del federalismo. Los modelos de Estado federal simétrico y asimétrico constituyen los márgenes teóricos de las relaciones entre las unidades territoriales de un Estado compuesto, sin embargo, las fronteras reales de su efectiva fluctuación serán los principios que la Constitución establezca para la implementación de su forma de Estado en sentido estricto. Del solapamiento de ambas acotaciones resultará la calificación, más o menos simétrica-asimétrica, de una determinada forma estatal, en el discurso de Tarlton, del Estado federal.

3. CONCEPTO DE ASIMETRÍA

3.1. Aproximación conceptual

La consideración de la asimetría como una categoría jurídico-constitucional nos insta, amparados sobre todo en el carácter instrumental que justifica su existencia, a catalogarla no como un principio, ni como un valor que se incorpore al texto constitucional, expresa o tácitamente, sino como un resultado de la existencia y constitucionalización previa de tales principios y valores, particularmente lo referido a la organización territorial del Estado.

VII, 1, marzo, 1952, pp. 81-95. Dicho artículo se reproducirá en 1967 en una compilación de artículos sobre el federalismo en la que participan los más afeitados escritores en la materia, ELAZAR, WILDAVSKY, DAVIS y el propio LIVINGSTON. Véase WILDAVSKY, A. (et. al.), *American federalism in perspective*. Boston: Little Brown, 1967, pp. 33-47. No obstante, el desarrollo pormenorizado de la misma se produce en su obra *Federalism and Constitutional change*, (1956), *op. cit.*, pássim.

Una de las pautas metodológicas más relevantes de la tesis defendida es la necesidad de diferenciar entre unos pre-requisitos o pre-condiciones de la asimetría y las asimetrías propiamente dichas. Los primeros (territorialidad, estructura económica, factores culturales, estructura social o factores demográficos) son el caldo de cultivo, el germen que facilita la aparición de asimetrías, pero sin alcanzar *per se* la condición de factores o elementos asimétricos. Desde esta perspectiva su operatividad redundaría en garantizar la aplicación de tales principios y valores, previamente positivados, siendo resultado y consecuencia de su proyección práctica.

La *asimetría para el Derecho Constitucional*, concretamente en su apartado dedicado al estudio de las formas territoriales de Estado, supone una *modalidad de estructuración estatal que presentan determinados Estados en los que los entes territoriales dotados de autonomía política que lo componen disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diversa índole (lingüísticas, culturales, jurídicas o financieras) con relación a los restantes componentes del Estado*. En otros términos, se trataría de la interpretación de las consecuencias que derivan del reconocimiento constitucional de ciertas particularidades específicas o propias de determinados territorios.⁷⁹ Estos factores de heterogeneidad se designarán en el contexto español, virtualmente federal, como «hechos diferenciales».

La principal *consecuencia* que deviene de la asimetría es la intensificación competencial, en términos cualitativos, de los sujetos territoriales legitimados constitucionalmente como titulares de asimetrías, especiales diferencias no discriminatorias. Su función es esencialmente integradora, persiguiendo dotar de estabilidad a la organización estatal en la que se incardina.

3.2. La importancia de matizar «diferencias versus asimetrías»

El espacio habilitado por la evolución de los Estados federales y de aquellas otras organizaciones territoriales compuestas cuyo estudio se asimila a los mismos, *v. gr.* el sistema español de Comunidades Au-

⁷⁹ TRUJILLO, G. «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico». En VV.AA. *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. Madrid: INAP, 1997, p. 18.

tónomas, a la diferencia no puede, sin embargo, conducirnos a asimilar genéricas «diferencias» en relación con las «singulares asimetrías» de las que este trabajo se ha ocupado monográficamente. La nota diferencial de las primeras puede ser superada y, consecuentemente, eliminada, circunscribiéndose en esencia a meras disparidades competenciales.

Por el contrario, las segundas diferencias, las asimétricas, responden a un presupuesto legitimador no universalizable ni exportable a las restantes unidades territoriales, en el caso español, Comunidades Autónomas, y que hemos dado en llamar «hecho diferencial». Las características del mismo se conectan a su faceta estructural y permanente, lo «permanente diferencial». Las consecuencias jurídicas de dichas asimetrías han sido, por así decirlo «blindadas» mediante su incorporación al bloque de constitucionalidad, con la consiguiente dosis de seguridad jurídica que ello comporta.

4. REFLEXIÓN FINAL: PRINCIPAL APORTACIÓN DE LA ASIMETRÍA AL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTADOS COMPUESTOS

La reflexión final de este breve ensayo, de esta «especulación teórica», parafraseando a Tarlton, es una llamada a la aptitud a adoptar ante el conjunto y la esencia de los problemas que con frecuencia martillean el estable funcionamiento de los Estados compuestos, particularmente los de estructura federal o cuasi-federal. En su esencia redundan el mantenimiento de un difícil equilibrio entre elementos ideales y elementos reales, marcados por el respeto a la unidad, los derechos fundamentales de los ciudadanos de todo Estado federal y la efectiva asunción por la estructura y la organización estatal de sus peculiaridades. La clave asimétrica, puede materializarse en propuestas como la reforma del Senado, clave por excelencia de la representación de los Estados miembros, abriendo la puerta en su funcionamiento ordinario a la presencia de las particularidades identificatorias de los Estados miembros, a sus asimetrías. Igualmente, técnicas de índole funcional, como la combinación a la hora de adoptar las decisiones globales del Estado de instrumentos de diálogo multilaterales (en los que tengan cabida todos los componentes del Estado) y bilaterales (en los que se atienda a la especial problemática que plantean los sujetos estatales tildados de asimétricos) pudiera ser un buen camino para la relajación de las ten-

siones que hoy viven muchos Estados. Con todo, la asimetría no puede concebirse como la panacea que resuelva todos los problemas de los Estados federales, si bien la flexibilidad que su proyección incorpora facilita, en un sano ejercicio de pensar con las manos, la contribución del pensamiento constitucional a la mejora del funcionamiento de los Estados, al refuerzo de su integración y, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En definitiva, podemos suscribir que resulta factible hablar de Estados federales asimétricos, «venciendo la tiranía de la semántica» a los efectos de formular esta hipótesis que parece romper la lógica de los significados. Mas esa posibilidad, ha de concebirse desde la ortodoxia federal como excepcional. Su utilidad *instrumental*, en pro de la unidad y estabilidad de los Estados federales, auténticos fundamentos de su existencia, no le eximen de que sobre dicha asimetría se apliquen rígidas exigencias positivas y negativas. El apoyo de este esfuerzo doctrinal, tendente a la comprensión por parte de la teoría de lo que efectivamente ocurre en los Estado federales, vendría a ratificar esta excepcional compatibilidad entre asimetría y Estado federal.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R. «Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain». *XVI Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política*, Berlín, 21-25 de agosto de 1994.
- AJA FERNÁNDEZ, E. «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonómico». *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 8, Murcia, 1996, pp. 157-185.
- *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 1999.
- AJA, E. (et. al). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 1985.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ALBERTINI, M. (et. al.). *Il federalismo*. Bologna: Il Mulino, 1979.
- ALTUSIO, J. *La política metódicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*. Madrid: CEC, 1990.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.
- ALLAIN, A. (et. al.). *Les Fédéralismes*. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion, 1996.
- AMATO, G. y A. BARBERA. *Manuale di Diritto Pubblico*. Bologna: Il Mulino, 1984.
- AMBROSINI, G. «Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale». *R.V.A.P.*, 1933, pp. 92-100.
- *Autonomia regionale e federalismo (Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.)*. Roma: Edizioni Italiane, 1945.
- *L'Ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione Italiana*. Bologna: Zanichelli Editore, 1957.
- ANSCHÜTZ, G. «Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft». *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol 1, 1924.
- ARAGÓN REYES, M. «¿Estado jurisdiccional autonómico?». *R.V.A.P.*, n.º 16, septiembre-diciembre 1986, pp. 7-12.
- ARMET, LL. (et al.). *Federalismo y Estado de las autonomías*. Barcelona: Edit. Planeta, 1988.
- AUBERT, J. F. *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*. Neuchatel: Éditions Ides et Calendes, 1967.
- BADIE, B. *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*. Paris: Fayard, 1999.

- BAGEHOT, W. *English Constitution*, 4.^a ed., Londres: the Fontana Library, 1965 (trad. esp. POSADA, A., *La Constitución inglesa*. Madrid: La España Moderna, s.f.).
- BAKVIS, H. y W. M. CHANDLER (eds.). *Federalism and the role of the State*. Toronto: University of Toronto Press, 1987.
- BEER, S.H. *To make a Nation. The Rediscovery of American Federalism*. Cambridge, Massachussets: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993.
- BERGER, G. (*et. al.*). *El federalismo*. Madrid: Tecnos, 1965.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P. «Le tre “forme di Stato” dell’età contemporánea». En *Il Politico*, n.º 2, Luglio, 1953, pp.167-181.
- *Introducción al Derecho Constitucional comparado. Las «formas de Estado» y «las formas de gobierno»*. *Las Constituciones modernas*. México: F.C.E., 1975.
- «Confederazione di Stati». En *Enciclopedia del Diritto*, t. VIII, Milano: Giuffrè Editore, 1970, pp. 854-856.
- *Introducción al Derecho Constitucional comparado. Las «formas de Estado» y «las formas de gobierno»*. *Las Constituciones modernas*. México: FCE, 1975.
- *Derecho Constitucional*. 3.^a ed. Madrid: Tecnos, 1987.
- BLAIR, T. *La tercera vía*. Madrid: Aguilar, 1998.
- BOBBIO, N. *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico. Anno academico 1975-1976*. Torino: G. Giappichelli, 1976.
- *Stato, governo e società (Frammenti di un dizionario político)*. Torino: Einaudi Toscabili, 1995.
- BOOGMAN J.C. (*et. al.*). *Federalism*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1980.
- BOWIE, R., y C. J.FRIEDRICH. *Études sur le fédéralisme*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1960.
- BRYCE, J. *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, 2.^a ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- *Constitutions*. Darmstadt : Scientia Verlag Aalen, 1980.
- BURDEAU, G. *Traité de Science Politique, La dynamique politique*, t. III, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- *El Estado*. Madrid: Seminarios y Ediciones, S.A., 1975.
- *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editora Nacional, 1981.
- BURGESS, M. y G.GAGNON. *Comparative federalism and federation*. Hertfordshire, Simon & Schuster International Group, 1993.
- BURGUESS, J. «The idea and the formes of the State». En FARR, R y R. SEIDELMAN (ed.). *Discipline and history, Political Science in the United States*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993.
- BURKE, E. *Textos políticos*. México: FCE, 1984.

- CALHOUN, J. C. *A disquisition on government and selections from the discourse*. Nueva York: The Liberal Art Press, 1953.
- CAMBÓ, F. *Elementos para el estudio del problema de Cataluña. Soluciones autonomistas y federalistas (a modo de preámbulo)*. Madrid: Artes Gráficas Mateu, 1918.
- *La solución autonomista del problema catalán (conferencia pronunciada el 29 de noviembre de 1918 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación)*. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Jaime Rates, 1918.
- *Por la Concordia*. Madrid: Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1927.
- *Memorias (1876-1936)*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- CARPISO, J. *Federalismo en Latinoamérica*. México: UNAM, 1973.
- CARRÉ DE MALBERG, R. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920.
- CORWIN, E. S. *The Constitution and what it means today*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1948.
- *The higher law background of american constitutional law*. Nuevo York: Great Seal Books, 1961.
- CRISAFULLI, V. *Lezioni di Diritto Costituzionale*, 2.ª ed., vol. I, *Introduzione al Diritto Costituzionale Italiano*. Padova, CEDAM, 1970.
- *Lezioni di Diritto Costituzionale*, 4.º ed., vol II, Padova, CEDAM, 1978.
- CROISAT, M. *Le fédéralisme dans la construction européenne*. Barcelona, WP n.º 114, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1996.
- «Le fédéralisme asymétrique: L'expérience canadienne». *Revue française de Droit constitutionnel*, n.º 37, 1999, pp.29-47.
- CROSSMAN, R.H.S. *Biografía del Estado moderno*. México: FCE, 1987.
- CUOCOLO, F. *Forme di Stato*. Torino: Utet Librería, 1989.
- CHARLOTTETOWN. *Consensus Report on the Constitution, Charlottetown, August 28, 1992: Final Text*, Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1992.
- D'ATENA, A. (A cura di). *Federalismo e Regionalismo en Europa*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1994.
- D'ATENA, A. (ed.) *Federalism and regionalism in Europe*. Napoli: Editoriale Scientifica, 1998.
- DICEY, A. V. *An introduction to the Study of the law of the Constitution*, 10.ª ed. Hong Kong: The Macmillan Press Ltd., 1982.
- DUCHACEK, I. *Comparative Federalism*. Lanham: University Press of America, 1987.
- ELAZAR, D. J. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Editorial Hacer, 1990 (original, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987).

- FERNÁNDEZ SEGADO, F. «La defensa extraordinaria de la República». *R. D. P.*, n.º 12, invierno 1981-1982, pp. 105-135.
- «La judicialización del Derecho Constitucional». *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, 1993, pp. 43-52.
- «Los derechos históricos de los Territorios Forales». En ALZAGA VILLAAMIL, O., (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: EDERSA, 1999, pp. 515-609.
- FERNÁNDEZ, T. R. «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución». En FERNÁNDEZ, T. R. (coord.). *Lecturas sobre la Constitución española*. Madrid: U.N.E.D., 1978, vol. I, pp. 345-376.
- FERRANDO BADÍA, J. «El Estado regional como realidad jurídica independiente». *R.E.P.* n.º 129-130, 1963, pp. 75-120.
- *La Primera República Española. Historia político-parlamentaria de la República de 1873*. Madrid: Edicusa, 1973.
- «El Estado unitario» *R.E.P.*, n.º 195-196, 1974, pp. 9-48.
- *El Estado unitario, el federal y el regional*. Madrid: Tecnos, 1978.
- FERRANDO BADÍA, J. (coord.). *Regímenes políticos actuales*. 3.ª ed. Madrid: Tecnos, 1995.
- FLEINER- GERSTER, TH. (et. al.). *El federalismo en Europa*. Barcelona: Ed. Hacer, 1993.
- FORSYTH, M. *Federalism and Nationalism*. Londres: Leicester University Press, 1989.
- FRIEDRICH, C. «Federal constitutional theory and emergent proposals». En MCMAHON, A., *Federalism, mature and emergent*. Nueva York: Doubleday & Company, 1955.
- *Trends of federalism in theory and practice*. Londres: The Mal Pall Press, 1968.
- *Gobierno constitucional y democracia. Theory and practice in Europe and America*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M. B.: «La voluntad como origen de autonomía política en la II República», en *Sistema*, n.º 14, julio 1976, pp. 73-93.
- «La “forma de Estado” del Reino Unido». *R.E.O.P.*, n.º 50, 1977, pp. 121-142. GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. «Political autonomy in Spain. A republican solution». En *il Politico*, marzo 1977, pp. 86-103.
- «La cuestión lingüística en la Cortes Constituyentes de la II República», *R.D.Pub.*, n.º 71, 1978, pp. 307-318.
- «Las formas del Estado socialista. I. La Constitución rumana. II. Las diferencias chino-soviéticas en los textos constitucionales», *R.E.P.*, n.º 5, 1978, pp. 77-95.
- «Evolución histórica y actualidad de las “Landsgemeinden” suizas», *Liber Amicorum, Prof. Ignacio de la Concha*, Oviedo, 1986, pp. 221-235.

- «Las reformas constitucionales en la Unión Soviética», *R.C.E.C.*, n.º 6, 1990, pp. 109-126.
- GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. y J. L. CASCAJO CASTRO: *Constituciones extranjeras contemporáneas*, 3.ª ed. Madrid: Tecnos, 1994.
- GARCÍA-PELAYO, M. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1984.
- GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. *El Estado unitario-federal*. Madrid: Editorial Tecnos, 1985.
- «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado». En MONREAL, A. (ed.). *El Estado de las autonomías*. Madrid: Tecnos, 1991, pp. 49-62.
- *Código de Derecho Constitucional español y de la Unión Europea*. Barcelona: Ariel, 1999.
- HÄBERLE, P. «Aktuelle probleme des Deutschen Föderalismus». *Die Verwaltung*, 24. Band, 1991, Heft 2, pp. 169-209.
- «Efectividad de los derechos fundamentales en el Estado constitucional». En LÓPEZ PINA, A., (dir.), *La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*. Madrid: Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, 1991.
- «Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern». *JöR*, n.º 41, 1993, pp. 69-307.
- «El recurso de amparo en el sistema germano federal». En GARCÍA BELAUNDE, D. F. FERNÁNDEZ SEGADO. *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Madrid: Dykinson, 1997, pp. 225-282.
- *Europäische Rechtskultur*. Baden-Baden: Suhrkamp, 1997.
- «La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo». *R.E.D.C.*, n.º 54, septiembre-diciembre 1998, pp. 11-38.
- HABERMAS, J. *Facticidad y validez*. Introducción y traducción JIMÉNEZ REDONDO, M., 4.ª ed. Madrid: Edit. Trotta, 1998.
- HAMILTON, MADISON y JAY *El federalista*. Prólogo y traducción de VELASCO, G. México: FCE, 1957.
- HAMILTON, W. G. *Lógica parlamentaria*. Estudio preliminar, traducción y notas de Eloy García. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1996.
- HAURIU, A. *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*. 2.ª ed. Barcelona: Ariel, 1980.
- HAURIU, M. *Principios de Derecho público y constitucional*. Traducción, estudio preliminar, notas y adiciones a cargo de Carlos Ruiz del Castillo. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927.
- HAZARD, J. *Federalism and development of legal systems*. Bruselas : Émile Bruylant, 1971.

- HELLER, H. *La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
- *Teoría del Estado*. México: F.C.E., 1983.
- *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- *Autonomía e integración en la II República*. Madrid: Encuentro, 1980.
- HESSE, K. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: Verlag C. F. Müller, 1962.
- *Escritos de Derecho Constitucional*. Selección y traducción de Pedro Cruz Villalón. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Editorial Labor, 1977.
- *Teoría general del Estado*, 15.^a ed., México: Editora Nacional, 1979.
- *Compendio de teoría general del Estado*, 3.^a ed., Barcelona: Editorial Blume, 1979.
- *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2.^a ed. México: UNAM, 1983.
- LA PERGOLA, A. *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell' Ordinamento degli Stati Uniti*. Milano: Giuffrè Editore, 1969.
- *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: CEC, 1994.
- LABAND, P. *Le Droit Public de L'Empire Allemand*. París V.: Giard & E. Brière, 1900.
- LIVINGSTON, W. S. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956.
- LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*, 2.^a ed., Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.
- LUCAS VERDÚ, P. «Centralismo-regionalismo-federalismo». Tres principios configuradores del Estado contemporáneo, *D. J.*, n.º 13, 1977, pp. 43-71.
- *Curso de Derecho Político*, vol. IV. Madrid: Tecnos, 1984.
- *El sentimiento constitucional (Aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*. Madrid: Reus S.A., 1985.
- LUCATTELLO, G. «Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato». *Atti del I Convegno di Studi Regionali*, Bressanone 27 settembre 1954, Padova, CEDAM, 1955, pp. 136-179.
- «Federazione e confederazione di Stati». *Nss.D.I.*, t. VII, 1975, pp. 207-211.
- LLORENS, E. *La autonomía en la integración política*. Madrid: Ed. Revista de Derecho Privado, 1932.
- *El Estado y sus órganos*. Murcia: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Murcia, 1934.
- MACKINNON, V. *Comparative federalism*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1964.
- MACMAHON, A. *Federalism, mature and emergent*. Nueva York: Edit. Doubleday & Company, 1955.

- MILNE, D. «Equality or Asymmetry: Why Choose». En WATTS, R. L. y BROWN, D. M (eds.). *Options for a New Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1991, pp. 285-307.
- MOUSKHELI, M. *Teoría jurídica del Estado federal*. Trad. Lázaro y Ros, A. Madrid: Aguilar, 1931.
- ORTEGA Y GASSET, J. *España invertebrada*, 5.ª ed. Madrid: Colección Revista de Occidente, Alianza Editorial, 1993.
- PERNTHALER, P. *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1992.
- *Lo Stato Federale differenziato: fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*. Bologna: Il Mulino, 1998.
- *El Estado federal asimétrico*. Trad. Xabier Arzoz. Oñati: Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 1999.
- PETRACCONE, C. (A cura di). *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*. Roma: Editori Laterza, 1995.
- PETTA, P. *Il sistema federale austriaco*. Milano: Giuffrè Editore, 1980.
- PI I MARGALL, F. *Las Nacionalidades*. Madrid: Librería Bergua, s.f.
- *Lecciones de federalismo*. Barcelona: Edit. Seguí, 1979.
- PRÉLOT, M. y J. BOULOIS. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 6.ª ed. Paris : Dalloz, 1972.
- PROUDHON, P. *El principio federativo*. Madrid: Editora Nacional, 1977.
- REAGAN, M. y J. SANZONE. *The new federalism*. Nueva York: Oxford University Press, 1981.
- RODRÍGUEZ PARDO, J.L. «La cooficialidad de las lenguas españolas como principio».
- ROMANO, S. *Principi di Diritto Costituzionale generale*. Milano: Giuffrè Editore, 1947.
- SCHINDLER, D. «Differenzierter Föderalismus». En HALLER, W. (et. al.), *Festschrift für Ulrich Häfelin*, Zürich, Schulthess Polygraphischer, 1989, pp. 371-391.
- SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- «La tiranía de los valores», traducción de Anima Schmitt de Otero, *R.E.P.*, n.º 115, enero-febrero 1961, pp. 65-81.
- *Legalidad y legitimidad*. Trad. José Díaz García. Madrid: Aguilar, 1971.
- *Verfassungslehre*, 6.ª ed., Berlín: Duncker an Humblot, 1983.
- *La defensa de la Constitución*. Prólogo de Vega García, P. Madrid: Tecnos, 1983.
- *Sobre el parlamentarismo*. Estudio preliminar de Aragón, M. Madrid: Tecnos, 1990.

- TARLTON, CH. «Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation». *The Journal of Politics*, vol. 27, n.º 4, 1965, pp. 861-864.
- «Federalism, political energy and entropy: implications of an analogy». *W.P.Q.*, vol. XX, n.º 4, dic. 1967.
- *Fortune's circle. A biographical interpretation of Niccolò Machiavelli*. Chicago: Quadrangle books, 1970.
- «The study of federalism: a skeptical note». En RIEDEL, A., (ed.). *New Perspectives in State and local government*. Waltham: Xerox College Publishing, 1971, pp. 97-100.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. «Pi y Margall y los orígenes del federalismo español». En BERGER, G. (et. al). *El Federalismo*. Madrid: Tecnos, 1965, pp. 321-352.
- *Introducción al federalismo español (Ideología y fórmulas constitucionales)*, 2.ª ed., Madrid: Edicusa, 1967.
- «¿Un estado federo-regional? Consideraciones sobre la forma territorial del Estado, según el proyecto de Constitución aprobado por la Cámara Baja del Parlamento español». En VV.AA. *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*. México: UNAM, 1979, pp. 207-246.
- «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado "federo-regional"». En VV.AA. *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979, pp. 15-45.
- «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico: Contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial de Estado». *D. A.*, n.º 232-233, octubre 1992-marzo 1993, monográfico *El Estado Autonómico, hoy*, pp. 101-120.
- DE VEGA, P. (ed.). *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Cuadernos para el diálogo, 1977.
- *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.
- «Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual». En Monreal, A. (ed.). *La división de poderes: el poder legislativo*. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Lleida, 1998, pp.11-43.
- «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual». *R.E.P.*, n.º 100, abril-junio 1998, pp. 13-56.
- «Apuntes para una historia de las doctrinas constitucionales del siglo XX». En VV.AA., *La ciencia del Derecho durante el siglo XX*. México: UNAM, s.a., pp. 3-44.
- VILLIERS, B. (ed.). *Evaluating federal systems*. South Africa, Juta & Co Ltd, 1994.

- VV.AA. *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònòmics, 1995.
- *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomómico. Jornadas sobre el Estado Autonomómico: integración y eficacia*. Madrid, INAP, 1997.
- WATTS, R. L. «Canadian federalism in the 1990s: Once more in Question», *Publius*, vol. 21, n.º 3, summer 1991, pp. 169-190.
- R. «The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism: the canadian experience in comparative perspective». *XVI Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política*, Berlín, 21-25 de agosto de 1994.
- *New Federations: Experiments in the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press, 1966.
- WHEARE, K. C. *Federal Government*, 4.ª ed., Londres: Oxford University Press, 1963.
- *Las Constituciones modernas*. Barcelona: Labor, 1971. (Traducción por MORERA, F. y ALANDÍ, A., de *Modern Constitutions*, 2.ª ed., Londres: Oxford University Press, 1966).
- WHITAKER, R. «The dog that never barked: who killed asymmetrical federalism?». En MCROBERTS, K. y P. J. MONAHAN, (eds.). *The Charlottetown Accord, the referendum and the future of Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1993, pp. 107-114.
- WILDAVSKY, A. (et. al.). *American federalism in perspective*. Boston: Little Brown, 1967.
- WILTSE, CH. M. *The jeffersoian tradition in american democracy*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1935.
- *John Calhoun. Nullifier 1829-1839*. Nueva York: The Bobs-Merril Company, Inc., 1949.
- WOEHLING, J. «La Constitution candienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours». *Revue française de Droit constitutionnel*, n.º 10, 1992, pp. 195-250.
- «La Cour suprême du Canada et la sécession du Québec». *Revue française de Droit constitutionnel*, n.º 37, 1999, pp. 3-27.