

*Federalismo, regionalismo,  
descentralización: una aproximación  
semántica a las definiciones  
constitucionales y doctrinales*

LUCIO PEGORARO\*

SUMARIO

- I. ¿ES POSIBLE DEFINIR *FEDERALISMO*, *REGIONALISMO*, *DESCENTRALIZACIÓN*?
- II. UN PRIMER INTENTO: LA AUTOCALIFICACIÓN CONSTITUCIONAL COMO ELEMENTO IMPORTANTE, PERO INSUFICIENTE PARA DEFINIR UN ORDENAMIENTO
- III. UN SEGUNDO INTENTO: LA CALIFICACIÓN DOCTRINAL COMO ELEMENTO IMPORTANTE, PERO PESE A ELLO, INSUFICIENTE PARA DEFINIR UN ORDENAMIENTO
- IV. RELACIONES ENTRE LENGUAJE Y METALENGUAJE; O BIEN, ENTRE AUTOCALIFICACIÓN NORMATIVA Y CALIFICACIÓN DOCTRINAL

**I. ¿ES POSIBLE  
DEFINIR  
*FEDERALISMO*,  
*REGIONALISMO*,  
*DESCENTRALIZACIÓN*?**

Los términos del Derecho público y, en particular, del Derecho constitucional comparado (como *presidencialismo*, *semi-presidencialismo*, *parlamentarismo*, *cancillería*, etc.), se han descrito del modo más variado desde siempre. A incrementar la confusión ha concurrido a veces no solo el empleo de palabras a las que se han atribuido significados no consolidados por el uso, sino también la introducción de palabras cuyo empleo fallido no ha permitido consagrarlas con un significado preciso (como es el caso de *bolivariana* en el texto de la nueva Constitución de Venezuela).

En la categoría de las palabras y expresiones con un signi-

---

\* El autor es Catedrático de Derecho Constitucional Comparado en la Universidad de Bolonia, Italia.

ficado vago, debe incluirse *federalismo*, *Confederación*, *Estado federal*, *Estado regional*, *Estado autonómico*, *Estado unitario* o *centralizado*, y otras relativas a la configuración de un ordenamiento desde el punto de vista de la distribución del poder entre un centro y la periferia. La vaguedad de tales palabras se explica por dos razones: su diferente empleo en el lenguaje de las constituciones y las notables discordancias que se registran sobre el tema en el metalenguaje de los juristas.

En un famoso escrito,<sup>1</sup> que aportaba estimulantes y acertadas conclusiones, el llorado filósofo del Derecho, Uberto Scarpelli, nos recordó una lección muy importante para la Filosofía del lenguaje. Se trata de un diálogo entre Alicia y *Humpty Dumpty*, que aparece en el famoso cuento de Lewis Carroll, *Alicia a través del espejo*. Alicia regaña a *Humpty Dumpty* porque atribuye un significado arbitrario a una palabra, y este le réplica que «tiene exactamente el sentido que yo le quiero dar..., ni más ni menos». Y, ante la protesta de Alicia: «hace falta ver si vosotros podéis hacer que las palabras indiquen cosas diferentes», *Humpty Dumpty* concluye: «Depende de quién manda [...], y ya está».

Es útil recordar este pasaje ahora porque, entre otras cosas, ofrece algunas líneas maestras relativas a la relación que se da entre legislación y doctrina en materia de clasificación y caracterización de las mismas.<sup>2</sup>

En la realidad, las palabras no significan —generalmente— lo que cada uno decide que deban significar; su contenido se determina por el uso comúnmente aceptado que se hace de las mismas, bien en el lenguaje de los textos normativos, bien en el de los estudiosos y de los políticos, aparte del que se admita en el lenguaje de la calle. Así, mientras se emplean palabras cuyo significado es muy preciso y se acepta por todos, otras aparecen indeterminadas, vagas o ambiguas tanto en su «intensión» (connotación, sentido: como *médico*) cuanto en su extensión (referencia, denotación: como *joven* o *calvo*).<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Scarpelli, Uberto. «Il metodo giuridico». En: *L'etica senza verità*. Bologna, 1982, pp. 193 y ss.

<sup>2</sup> Sobre los temas tratados en este apartado y en los sucesivos, véanse con carácter general los trabajos de PEGORARO, L. y S., BALDIN. «Costituzioni e qualificazioni degli ordinamenti. Profili comparatistici». *Dir e soc.*, 1997, pp. 117 y ss.; y de MEZZETTI, L. y V., PIERGIGLI. *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*. Torino, 1997, pp. 1 y ss.

<sup>3</sup> De manera sintética lo expone GUASTINI, R. «Questioni di tecnica legislativa». *Le Regioni*, 1985, pp. 228 y ss.

## II. UN PRIMER INTENTO: LA AUTOCALIFICACIÓN CONSTITUCIONAL COMO ELEMENTO IMPORTANTE, PERO INSUFICIENTE PARA DEFINIR UN ORDENAMIENTO

No es suficiente con que una constitución defina de modo concreto un ordenamiento, para que se entienda sin riesgo alguno de tergiversaciones.

Para ilustrar cuanto digo, pueden referirse los rasgos típicos, conocidos por todos los constitucionalistas, que caracterizan algunos ordenamientos constitucionales clásicos.

Todos, por ejemplo, recuerdan la definición que, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 20 y 28 de la *Grundgesetz*, califica el ordenamiento alemán como un «Estado federal de Derecho, republicano, democrático y social»; o el art. 2 de la Constitución de la Quinta República francesa, que afirma que la naturaleza jurídica de Francia es la de una «República indivisible, seglar, democrática y social». A su vez, el art. 1 de la Constitución italiana, dice que Italia es una «República [...] democrática [...] fundada en el trabajo». El art. 5 proclama que, además, es «una e indivisible».

En el análisis de las autocalificaciones constitucionales debe tenerse presente ante todo la problemática inherente a las traducciones jurídicas;<sup>4</sup> tiene además que aflorar una profunda sensibilidad histórica, que permita percibir la evolución del significado de las palabras.<sup>5</sup> En

<sup>4</sup> Cf. (en particular, entre los manuales, los de GUTTERIDGE, H.C. *Le droit comparé. Introduction à la méthode comparative dans la recherche juridique et l'étude du droit*. Paris: s.e., 1953, pp. 153 y ss.; SACCO, R. *Introduzione al diritto comparato*. Torino: s.e., 1992, pp. 27 y ss.); HÉRAUD, G. «Pour un droit linguistique comparé». *Rev. int. dr. comp.*, 1971, pp. 309 y ss.; TERRÉ, F. *Brèves notes sur les problèmes de la traduction juridique*, *ivi*, 1986, pp. 347 y ss.; BEAUPRÉ, M.; I., KITAMURA; G.R. DE GROOT; J.H., HERBOTS; R., SACCO. «La traduction juridique». *Les chaires de droit*, XXVIII, Québec-Montréal, 1987, pp. 733 y ss.

<sup>5</sup> En una constitución decimonónica, como lo era el Estatuto Albertino en Italia, las palabras *gobierno monárquico representativo* (mencionadas en su artículo segundo) querían significar, según una autorizada doctrina, algo no muy diferente a «gobierno parlamentario» tal y como se concibe hoy día; y así se entendía en otros ordenamientos contemporáneos. No obstante, la mayor parte de la doctrina interpreta tal definición de la forma de gobierno de una forma diversa a la de la monarquía parlamentaria. Véase LUCATELLO, G. «Momento fenomenologico e momento

relación con las calificaciones conexas a la implantación territorial del ordenamiento, el análisis comparado nos demuestra que algunas características comunes aparecen en textos fundamentales de ordenamientos muy distintos desde el punto de vista de la descentralización.

La expresión «unitario e indivisible» (o «uno e indivisible») aparece de forma reiterada en las constituciones de los ordenamientos que la doctrina jurídica y politológica reputa de manera unánime como «centralizados» (son los casos de Afganistán, Argelia, Benin, Chad, Croacia, Moldavia, Djibouti, Guinea, Líbano, Paraguay, Rumania, Eslovenia, Togo, Georgia y Perú), pero también lo hace en la de países que reconocen formas de descentralización más o menos marcada. Entre ellos se señalan Nigeria, cuyo Estado se califica «indivisible e indisoluble» y, además, «federal»; Chile, «unitario», pero cuyo territorio «se divide en Regiones»; Bulgaria, «unida con autogobierno local»; Colombia, como Perú, es «unitaria y descentralizada» y, al mismo tiempo, «con autonomía de las unidades territoriales»; Congo, «descentralizado» y sin embargo, «indivisible»; Ecuador, «unitario», «descentralizado», pero también «multicultural y multiétnico».

Solo «unitario» (o en algún caso «unido») se declaran Antigua y Barbuda, Bangladesh, Bielorrusia, Bolivia, Burundi, Cabo Verde, República Popular China (en su Preámbulo), República Checa, Guinea Ecuatorial, Ghana, Guinea-Bissau, Indonesia, Kazajstán, Kirguistán, Mongolia, Mozambique, Namibia, Panamá, Sudáfrica, Sudán, Tayikistán.

«Indivisibles» son proclamados, en cambio, los ordenamientos de Francia, Gabón, Guyana, Haití, Jordania, Luxemburgo, Malí, Mauritania, Nepal.

Cuando la palabra *indivisible* se acompaña del adjetivo *unido* (en lugar de *único* o de *unitario*), el constituyente quiere acentuar indudablemente el aspecto dinámico, es decir, el proceso que ha conducido a la unificación del país y a la agregación en torno a un ordenamiento: lo que es patente en cuanto concierne a la Constitución de Vietnam (cf. art. 1; pero también se comprueba en el art. 5, que alude a las varias nacionalidades que conviven en el país) y menos a la de Tailandia.

---

sistematico dell'indagine giuridica». *Scritti giuridici*, 1983, p. 264, que demuestra, a partir de los trabajos preparatorios, que los *conditores* se referían precisamente a la experiencia inglesa, belga y francesa durante la monarquía orleanista. Sobre el tema en general, cf. BOGNETTI, G. *Introduzione al diritto costituzionale comparato*. Torino, 1994, pp. 113 y ss.

La Constitución de Tanzania utiliza la fórmula insólita «una nación y una República unida» («*one nation and a United Republic*»).

Aunque el adjetivo *inalienable* (que acompaña a la palabra *indivisible*) no es usual en las modernas constituciones, no falta como caracterizador de algunos textos más antiguos, como los de Liechtenstein y Noruega.

Al mismo tiempo, en los ordenamientos que la *communis opinio* clasifica como «federales», no deja de ponerse de manifiesto tal circunstancia en las partes de sus textos constitucionales dedicados a las características esenciales e incluso en el *nomen iuris* (con excepción de Estados Unidos).

Mientras solo las solas Maldivas se califican con el apelativo de Estado «compuesto», la índole «federal» del ordenamiento se declara de forma efectiva en las constituciones de Austria, Bélgica, Brasil (en el título), Islas Comores (en el título), Alemania, Malasia, Nigeria (que, como se ha dicho, también se define «indivisible e indisoluble»), Rusia, San Cristóbal y Nevis, Emiratos Árabes Unidos, Venezuela y algún otro. No obstante, estados federales como Estados Unidos, México y Emiratos Árabes incorporan el adjetivo *unidos* en el *nomen* oficial.

Tras este somero análisis, se advierte la extraordinaria variedad de calificaciones que se dan en ordenamientos muy diferentes entre sí; y, además, demuestra que hace falta recurrir a otros instrumentos para clasificar como centralizados, descentralizados, regionales, federales o confederados cada uno de los ordenamientos.

El hecho de que en algunos textos constitucionales se empleen ciertas palabras para definir el ordenamiento de que se trate, no implica que todos atribuyan un sentido idéntico a tal término. Así, por ejemplo, el artículo 1 de la Constitución belga titula al Estado de «federal»; pero la palabra esconde innumerables sentidos, como la literatura jurídica ha demostrado ampliamente.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Entre los trabajos italianos más recientes, pueden consultarse VOLPI, M. «Le forme di Stato». En: Morbidelli, G.; Pegoraro, L.; Reposo, A.; Volpi, M.: *Diritto costituzionale italiano e comparato*. Bologna: Monduzzi, 1997, pp. 387 y ss.; y, para un mayor desarrollo doctrinal, OLIVETTI, N. y L., PEGORARO (eds.). *Esperienze federali contemporanee*. n° 2 de los: *Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Trieste*, Padova, 1996, pp. XVI y ss. Consideraciones análogas pueden hacerse para formular definiciones de adjetivos como *independiente*, *soberano*, *republicano*, etc. Acerca de esta última cues-

Por otro lado, también las autocalificaciones contribuyen al conocimiento de un ordenamiento e influyen en su adscripción a uno u otro tipo. Por ejemplo, la calificación de «islámico», que aparece en algunas constituciones como característica sustantiva del ordenamiento, aunque no significa siempre la misma cosa, explicita de modo claro un rasgo del mismo y, al menos, permite excluirlo de que pueda ser considerado «católico», «laico» o de otra forma que no cuadre dentro de ese ordenamiento.

De igual modo, aun siendo vago el empleo del término «*fédérale*» en la Constitución belga tras la reforma de 1993, resulta, sin embargo, significativo el intento del poder de revisión de negar que la forma del Estado sea un modelo «centralizado» o uno de tipo «regional» (que fue el que pareció caracterizar, según la opinión de la mayoría, la fase anterior).

### III. UN SEGUNDO INTENTO: LA CALIFICACIÓN DOCTRINAL COMO ELEMENTO IMPORTANTE, PERO PESE A ELLO, INSUFICIENTE PARA DEFINIR UN ORDENAMIENTO

Conviene, en este punto, plantearse la siguiente pregunta: ¿puede una simple palabra, incluida en un texto constitucional —o, cuando menos, normativo— inducir al estudioso a definir un ordenamiento como tal de acuerdo tan solo con la calificación vertida en el propio texto?

Y en lo que aquí nos interesa: ¿qué papel juegan las autocalificaciones de los ordenamientos desde el punto de vista de la descentralización, respecto de la función de la doctrina constitucional y comparada y de la teoría general del Derecho?

La inmensa literatura jurídica que ha tratado de definir la naturaleza del Estado federal raramente se ha interesado por esta cuestión,

---

ción, cf. el análisis de los diversos significados del art. 139 de la Constitución italiana, realizado por REPOSO, A. en: *La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione*, Padova: s.e., 1972; y también el comentario del art. IV, secc. 4, de la Constitución de los Estados Unidos de América, en SACERDOTI MARIANI, G.; A., REPOSO y M., PATRONO. *Guida alla Costituzione degli Stati Uniti d'America*. Firenze: Sansoni, 1991, pp. 112 y ss. Entre la numerosa literatura norteamericana, se cita a FREUND, P. H. y otros. *Constitutional Law. Cases and Other Problems*. Vol. 2. Boston-Toronto: s.e., 1954, p. 1691.

decantándose por una vía autónoma, centrada en el análisis sustancial del sistema indagado.

Durante un tiempo, el concepto de soberanía (entendido como «suma capacidad de imperio» sobre un determinado territorio) fue el origen de cualquier estudio.

Partiendo de la observación de los estados que la *communis opinio* consideraba *federales*, la doctrina se agrupó en tres corrientes: por una parte, la que integraba a los que entendieron que la soberanía era competencia de los estados miembros, no del «Estado central» (es el caso de Calhoun en los Estados Unidos de América); por otra parte, los que se adhirieron a una posición intermedia, que planteaba la hipótesis de una soberanía dividida entre centro y periferia. Y una tercera corriente —la mayoritaria en la actualidad— que reunía a los que pensaban que la soberanía, al ser indivisible, solo pertenece al Estado federal; en consecuencia, este es el único titular del poder, sea interno o externo; único, es decir, no solo supraordenado respecto de los demás entes territoriales constituidos en su interior, sino también con derecho exclusivo a gozar de personalidad internacional.

No era extraño que alguna de tales tesis —más allá de su rigor científico— enmascarase confesadas o inconfesables orientaciones políticas: así, en Norteamérica, la exigencia de evitar el abuso político de los Estados del Sur indujo a patrocinar la causa de la soberanía estatal (Calhoun); mientras que, al revés, el deseo de una «*more perfect Union*» condujo desde sustentar que la soberanía era compartida (Hamilton, Jay, Madison) hasta defender que solo pertenecía al Estado central. De modo similar, la necesidad de equilibrar la posición de Prusia y Baviera en el ámbito del *Reich* y, al mismo tiempo, de mitigar la indudable mayor fuerza de la primera respecto de la segunda, impulsó a los juristas alemanes —o, al menos, a algunos de ellos— a hacerse paladines de la tesis de la soberanía del Estado central (como sostuvieron Zorn y Borel).

Hoy en día, las tesis que defienden que la soberanía es compartible o que pertenece a los estados miembros se encuentra en franca recesión. Muy pocos estudiosos están convencidos de que, en los estados considerados «federales» (como, por ejemplo, Estados Unidos, Alemania o Suiza), los estados miembros (o los *länder* o los cantones) son realmente estados soberanos. En cambio, todos están de acuerdo en el hecho de que Texas, Baviera o el Cantón de Uri carecen de subjetividad interna-

cional. En suma, no son estados «independientes», sino que solo lo es la Federación (o Estado central).

También desde el plano interno (es decir, de las relaciones entre centro y periferia), las exigencias del mercado y la defensa han conducido a una progresiva ampliación de los poderes del Estado federal en detrimento del de los estados miembros. Se observa además que el alto grado de descentralización legislativa y administrativa, que se registra en los ordenamientos federales, no comporta que los estados miembros tengan derecho de secesión (raramente admitida y solo de manera formal; y descartada por completo en Estados Unidos, Suiza, Alemania, Canadá, Australia). En todas partes, se sanciona la superioridad de la Constitución federal sobre las de los territorios integrantes de la Federación, y la experiencia histórica demuestra que las tentativas de secesión han sido contestadas por el poder central —cuando ha dispuesto de los medios materiales para hacerlo— con la fuerza (como sucedió en la guerra civil estadounidense).

Las características dilucidadas por la dogmática clásica, de donde habrían de distinguirse las clases de formas estatales,<sup>7</sup> se revelan, pues, insuficientes ante la aparición de nuevos modos de entender el federalismo.<sup>8</sup>

No solo ya no resulta adecuado tomar como criterio de partida el concepto de «soberanía», sino que, la toma en consideración de otros referentes, como la participación de los estados miembros en el proceso de revisión constitucional, la actuación de las cámaras altas representativas de los estados compuestos, el ejercicio de la jurisdicción de forma descentralizada, etc., amenaza con no responder plenamente a las distintas modalidades en que los ordenamientos descentralizados han evolucionado.

Así, de igual modo que los criterios clásicos satisfacen las exigencias de quien ambiciona percibir el «núcleo duro» del federalismo (y del

---

<sup>7</sup> Cf. LUCATELLO, G. *Lo Stato federale*. Vol. 1. [1939]. Padova: s.e., 1967; íd. Voz: «Stato federale». En: *Novissimo Digesto Italiano*. T. XVIII. Torino: CEDAM, 1971, pp. 333 y ss.

<sup>8</sup> Cf. REPOSO, A. Voz: «Stato federale». En: *Enciclopedia giuridica*. T. XXX. Roma: Treccani, 1993; íd. *Profili dello Stato autonomico*. Torino: Giappichelli, 2000; BOGNETTI, G. Voz: «Federalismo». En: *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. T. IV. Torino: s.e., 1991, pp. 273 y ss.; DE VERGOTTINI, G. Voz: «Stato federale». En: *Enciclopedia del Diritto*. T. XLIII. Milano: s.e., 1990, pp. 831 y ss.

regionalismo), no lo consiguen con quienes se interrogan sobre la adscripción a un «tipo» u otro de unos ordenamientos cuyos perfiles no están definidos en absoluto.

Como es sabido,<sup>9</sup> no solo ha acontecido progresivamente el fenómeno de la sustitución del *dual federalism* (federalismo dual), que caracterizó las relaciones entre Estado central y estados miembros con mayor nitidez en el pasado, por el *cooperative federalism* (federalismo cooperativo), sino que se piensa en la actualidad en un *creative* o *extensive federalism*, un *new federalism* o un *functional federalism*. Fórmulas todas ellas que disfrazan la dificultad de simplificar los esquemas en modelos-tipo, y, al mismo tiempo, que evidencian los impulsos hacia modelos menos rígidos de yuxtaposición entre entes periféricos y Estado central, hasta el punto de *mixtificar* los mismos conceptos a que se hace referencia: los de Estado unitario (o centralizado), Estado federal y Estado regional.

Entra en crisis, con ello, la definición misma de «Estado federal», que ya no basta para definir un «Estado de Estados» provisto de soberanía (internacional e interna) y cuyo ordenamiento se articula de un modo ampliamente descentralizado.

La definición *sensu contrario*, ahora genéricamente bosquejada, ha permitido en todo caso a los juristas, en primer lugar, distinguir los estados federales de las confederaciones de estados. Se trata esta, de una figura que la doctrina jurídica reputa ampliamente recesiva y que caracterizó, según Lucatello,<sup>10</sup> a los Estados Unidos no solo durante la vigencia de la Constitución confederal (*Articles of Confederation*) de 1778 (es decir, hasta la adopción de la actual Constitución, en 1787), sino hasta la Guerra de Secesión; a la Confederación Helvética en su estructura originaria; al Imperio Germánico (1815-1866) forjado por Metternich en el Congreso de Viena; y a alguna otra unión de estados disciplinada por el Derecho internacional general consuetudinario, cuyos miembros tuvieron un ordenamiento particular basado en tales principios y, por tanto, derivado del orden internacional: una unión provista de carácter político, institucional y permanente, dotada de potestad normativa y

<sup>9</sup> Cf. REPOSO, *Lo Stato federale*, mult. loc.

<sup>10</sup> Puede consultarse, además de las obras ya citadas, «Confederazione di Stati». En: *Enciclopedia giuridica*. T. VIII. Roma: Treccani, 1988, y su amplia bibliografía.

vinculante, en general, solo para los estados confederados, que se encontraban (encuentran) en posición de recíproca igualdad y desde tal posición delegaban (delegan) en las instituciones de la confederación las funciones de carácter internacional.

Es cierto que lo importante en el debate actual no es ya la distinción entre confederación de estados y estados descentralizados, sino —dentro de esta segunda categoría— la distinción entre estados federales y estados regionales.

Los argumentos aducidos para distinguir unos de otros son múltiples, pero también resultan por lo común inabarcables; ya que en cada caso las excepciones son numerosas.

Así, alguno todavía razona a partir del procedimiento de formación para diferenciarlos: mientras los estados federales se formarían por la fusión de estados independientes y soberanos, los estados regionales derivarían de la atribución de una amplia autonomía a entes territoriales de un Estado antes centralizado. Ello podría parecer verdadero si se contemplase, para el primer caso, la experiencia de la Confederación Helvética, de los Estados Unidos y de Australia; y, para el segundo, la de Italia y la de España (típicos estados considerados «regionales»).

Sin embargo, Brasil y la República Federal Alemana son considerados estados federales, incluso habiendo nacido de la decisión de descentralizar un Estado unitario; mientras que, a su vez, la Bélgica actual, después de las recientes revisiones constitucionales, se ha vuelto (quizá) «federal», tras un progresivo proceso de descentralización desde la experiencia del regionalismo.<sup>11</sup>

También se ha dicho que, en los estados federales, las llamadas «competencias residuales» pertenecen a los estados integrantes, mientras que la Federación solo tiene las competencias enumeradas en la Constitución. A la inversa, no es cierto que siempre, en los estados federales, las materias de competencia de la Federación sean enumeradas en la Constitución Federal y las de los estados miembros sean «residuales» (esto es, todo lo que no compete al Estado central corresponde a los estados miembros). Hay estados federales que adoptan el

---

<sup>11</sup> Véase de modo especial DELPÉRÉE, F. (ed.). *La Belgique fédérale*. Bruxelles: Bruylant, 1994, parcialmente traducido al italiano en *L'ordinamento federale belga*. Colección *Diritto pubblico contemporaneo. Gli ordinamenti costituzionali*. OLIVETTI RASON, N. y L., PEGORARO (eds.), Torino: s.e., 1996.

criterio de la competencia residual en favor de los estados miembros (EE.UU.); otros, como Canadá, que siguen el criterio opuesto (lo mismo que sucede en el ordenamiento regional italiano); y aun otros que desarrollan una triple lista de competencias (República Federal Alemana, India).

No falta tampoco quien considera como criterio de diferenciación la autonomía constitucional de los estados miembros, de la que carecerían las regiones. También, en este caso, es cierto que los estados miembros de los Estados Unidos tienen una misma Constitución, como los cantones suizos y otros entes periféricos de estados considerados federales, a diferencia de las regiones italianas y las comunidades autónomas españolas. Pero, por una parte, es igualmente verdad que la autonomía constitucional de los estados federados viene limitada por las «cláusulas de supremacía» de la Constitución Federal; por otra, que también las regiones gozan de autonomía constitucional (ya se trate de las regiones belgas antes de la revisión constitucional, de las españolas, cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para su establecimiento, así como su «categoría de pertenencia»; sean en fin las italianas, donde, las que poseen una autonomía diferenciada, tienen un estatuto que se aprueba por ley constitucional, es decir, mediante una fuente de derecho que compete exclusivamente al Poder Legislativo central).

Otros hallan que la estructura del Parlamento constituye un importante elemento de distinción entre el Estado federal y el Estado regional; de tal suerte que solo en el primer tipo de ordenamiento una cámara representa la totalidad de la población; mientras que la otra representa los estados miembros de modo paritario (por ejemplo, a cada estado de los Estados Unidos corresponde asignar dos senadores a la Cámara Alta de Washington, de acuerdo con el principio reflejado en el art. I, secc. III, I de la Constitución; y cada cantón suizo elige dos representantes en el Consejo de los Estados, cada uno expresión de medio cantón). Debe recordarse que el rigor de la representación paritaria de los estados federados se modera, en la República Federal Alemana, por la atribución de un número distinto de representantes de los *länder* en el *Bundesrat* según la población de cada uno de ellos.

La única diferencia *cualitativa* que distingue los estados federales de los regionales —según el criterio de algunos iuspublicistas— lo constituye la garantía de que los entes periféricos estén habilitados para par-

participar en la revisión constitucional;<sup>12</sup> dicho con palabras más sencillas: el poder central no podría por sí solo enmendar la Constitución, reduciendo las competencias de los estados miembros, sin la posibilidad de que éstos participasen activamente (con voz y voto) en tal proceso.

No solo las diferencias de naturaleza jurídica entre Estado federal y Estado regional son percibidas con dificultad por la doctrina; sino que la misma evolución histórica de los diversos ordenamientos que se examinan concurre incluso a complicar más los modelos.

Si, en efecto, en los ordenamientos considerados federales, los entes periféricos gozan de un grado de autonomía constitucional, legislativa, administrativa, mayor del que disfrutaban los de los ordenamientos regionales, es igualmente incontestable que en los primeros, se asiste a una tendencia a reforzar el poder central por exigencias (conexas al Gobierno) de la economía y la política exterior (como ocurre en los Estados Unidos); mientras que, en los segundos, prevalecen tendencias centrífugas (como sucede en Bélgica, en España y, también, en Italia).

Como se ha señalado antes, la contraposición entre centro y periferia (*dual federalism*), evidente en ambos modelos de la organización territorial del poder, está siendo reemplazada por un sistema cooperativo de gestión de las competencias (*cooperative federalism*). Este proceso se debe esencialmente al hecho de que las materias que corresponden a cada *domaine* (ámbito competencial) tienden a entrelazarse (por ello y a modo de ejemplo, puede suceder que poder central y entes periféricos compartan las atribuciones legislativas y administrativas en materia de ecología).

El ejemplo de Suiza es emblemático. Todavía reconocida con el nombre de «Confederación Helvética», pese a que carece de las características típicas de las confederaciones,<sup>13</sup> la lenta evolución del federalismo que se ha registrado en ella induce a dudar de la subsistencia del mismo. O, al menos, a reconducir el «caso suizo» al área de color gris «que flota» entre federalismo y regionalismo, como demuestra un volumen de B. Knapp, aparecido en lengua francesa y traducido hace pocos años al italiano,<sup>14</sup> en el que el autor ofrece abundantes ejemplos

<sup>12</sup> REPOSO, VOZ: «Stato federale», ob. cit.

<sup>13</sup> Cf. LUCATELLO, VOZ: «Confederazione di Stati», ob. cit.

<sup>14</sup> KNAPP, B. *L'ordinamento federale svizzero*. Colección *Diritto pubblico contemporaneo. Gli ordinamenti costituzionali*, OLIVETTI RASON, N., y N., PEGORARO, ob. cit., 1994.

concretos de la progresiva erosión de los poderes cantonales. A los cantones —a los que, no obstante, reconoce generosamente el atributo de la soberanía— corresponden hoy, de forma predominante, las tareas de ejecución de la voluntad federal, manifestada por ley o mediante decisiones administrativas.

Todavía más significativo resulta, sin embargo, el ejemplo de los Estados Unidos, donde la jurisprudencia de su Tribunal Supremo y de la legislación federal han causado una erosión de las competencias de la periferia. En particular, puede citarse la interpretación que el Tribunal Supremo ha hecho de la *commerce clause*, referida en el art. I, secc. VIII de la Constitución, a tenor de la cual, corresponde al Congreso «regular el comercio con las naciones extranjeras, entre los diversos estados (léase: miembros de los Estados Unidos) y con las tribus indias».<sup>15</sup>

#### **IV. RELACIONES ENTRE LENGUAJE Y METALENGUAJE; O BIEN, ENTRE AUTOCALIFICACIÓN NORMATIVA Y CALIFICACIÓN DOCTRINAL**

Ha llegado el momento de preguntarnos por las relaciones que existen entre autocalificaciones de un ordenamiento, como las que nos ofrecen los textos constitucionales, y heterocalificaciones dadas por la doctrina, basadas en otros elementos.

En el Derecho comparado, se tiene que convenir que, en general, la mera presencia en un texto constitucional de una calificación no basta para que sea posible predicar cierta característica del ordenamiento en cuestión: puede representar un indicio útil, pero sin un análisis profundo de la entera estructura constitucional —y en defecto de una investigación sobre la realidad del ser de ese ordenamiento— debe rechazarse cualquier juicio sobre la corrección del empleo de una palabra.<sup>16</sup>

Esto se hace aun más patente cuando aparecen otros elementos (presentes en otros textos que han sido asumidos como modelo, y de los que

---

<sup>15</sup> Cf. BOGNETTI, G. Voz: «Commerce clause». En: *Dig. priv.* T. IV. Torino: s.e., 1988.

<sup>16</sup> Acerca de la categoría de comparable como presupuesto de la comparación, cf. DE VERGOTTINI, G. *Diritto costituzionale comparato*. Padova: CEDAM, 1999, pp. 42 y ss. Sobre la temática de las recepciones existe una amplia literatura en lengua italiana; se cita entre otros a LOMBARDI, G. *Premesse al corso di diritto pubblico*

el principal parece ser el recurso a fórmulas *clonadas*), a los que, sin embargo, el contexto otorga un significado en todo o en parte disímil.<sup>17</sup>

Pero también puede verse la otra cara de la moneda: no es difícil divisar un *efecto de retorno* de las autocalificaciones constitucionales frente a las elaboraciones de la doctrina. Si las palabras adquieren su sentido por el empleo, es necesario aclarar que el empleo de las palabras que califican un ordenamiento —salvo el caso de definiciones que explícitamente estipulan un sentido alejado del empleo corriente— puede ser biunívocamente orientado.<sup>18</sup>

De una parte, el poder constituyente (o de revisión) puede ser influido por los significados que la doctrina atribuya a un término determinado (*republicano, regional, nacional, parlamentario, etc.*). De otra, la misma doctrina se ve constreñida a enfrentarse con las calificaciones que las constituciones dan de sus respectivos ordenamientos.

Por ejemplo, si ordenamientos muy diferentes entre sí desde el punto de vista de la organización horizontal del poder y de la distribución del mismo entre centro y periferia, se califican como ordenamientos «federales», la doctrina constitucional seguirá reivindicando el poder

---

*comparato. Problemi di metodo.* Milano: Giuffré, 1986, pp. 91 y ss.; SACCO, R. *Introduzione al diritto comparato.* Torino: UTET, 1992; también, en relación con los fenómenos recientes de recepciones reales o aparentes, RINELLA, A. *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale.* Torino: Giappichelli, 1996; íd. «I “semi-presidenzialismi” dell’Europa centro-orientale». En: PEGORARO, L. y A., RINELLA (eds.). *Semipresidenzialismi.* n.º 3 de los: *Quaderni giuridici del Dipartimento di Scienze politiche dell’Università degli studi di Trieste*, Padova, 1997, pp. 219 y ss.

<sup>17</sup> Sobre esto, véase RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale*, ob. cit., pp. 285 y ss., respecto de la recepción del modelo de la Quinta República francesa en Rumania.

<sup>18</sup> En cuanto al tema de las definiciones, dentro de la amplia literatura italiana, se señalan SCARPELLI, U. *La definizione nel diritto.* Jus, 1959, y en: *L’etica senza verità*, ob. cit., pp. 218 y ss.; íd. *Il problema della definizione e il concetto di diritto.* Milano: Istituto Editoriale Cisalpino, 1955; íd. *Contributo alla semantica del linguaggio normativo.* Nueva edición al cuidado de PINTORE, A., Milano: Giuffré, 1985, pp. 47 y ss.; BELVEDERE, A. *Il problema delle definizioni nel codice civile.* Milano: Giuffré, 1977, pp. 63 y ss.; BELVEDERE, A.; M., JORI, y L., LANTELLA. *Definizioni giuridiche e ideologie.* Milano: s.e., 1979. Véase también GUASTINI, R.: *Le fonti del diritto e l’interpretazione.* Milano: Giuffré, 1993, pp. 30-31, 41, 51-52; íd. *Teoria e dogmatica delle fonti.* Milano: Giuffré, 1998, pp. 4 y ss., p. 32 y sig., y p. 122.

de decidir, con respecto de un modelo heurístico, cuáles lo sean de verdad y cuáles no lo sean, sobre la base de las restantes disposiciones de la Constitución y de su concreta realización. Pero el solo hecho de que las diferencias existan, se registren, se consideren, se critiquen, concurrirá a resquebrajar la categoría científica, a ampliar el espectro de investigación y quizá, por fin, el de la misma clase «doctrinal» de los ordenamientos «federales».

Así, se establece en general una interrelación entre uso constitucional y usos legislativos, aplicativos y jurisprudenciales; y entre todos estos usos y uso doctrinal de los sentidos de las palabras que califican los ordenamientos. Se ha dicho que «la doctrina y no la jurisprudencia es el verdadero Hércules dworkiniano»; ya que es ella la que «encuadra los problemas jurídicos, examinando cada uno de sus aspectos; cumple un trabajo sobrehumano, hercúleo, que el juez, siendo alguien que soluciona casos individuales, diferentes uno de otro, no tendría ni el tiempo ni la posibilidad de afrontar por sí solo».<sup>19</sup>

La presencia, en el texto constitucional, de una o más calificaciones determina, pues, el efecto apenas descrito en el análisis desarrollado por los estudiosos; en caso contrario, la doctrina califica los ordenamientos apoyándose exclusivamente sobre la base de procesos intelectivos.

La circunstancia de que la *communis opinio* considere a Italia un ordenamiento «democrático» deriva de la constatación difusa de las características del mismo, que se deducen del complejo normativo y de la autocalificación referida en el art. 1 de la Constitución, que tal conjunto informa y dirige. Pero Italia, además, puede considerarse un «Estado de Derecho», según la acepción más corriente del término; aunque su Constitución —a diferencia de la alemana, francesa o española— omite definirla de tal modo.

Aunque la circulación de las calificaciones opera desde dos planos —el uno, por así decirlo, «horizontal»: de la doctrina a los textos constitucionales, e incluso en menor medida, de estos a la doctrina; el otro, en cierto modo, «vertical», en el sentido de que solo el empleo y la sedimentación histórica permiten la recepción y la codificación de nuevas terminologías—, corresponde en todo caso a la doctrina jurídica

<sup>19</sup> LUZZATI, C. *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*. Milano: Giappichelli, 1990, p. 249.

forjar conceptos comunes, proponer significados para las palabras *lato sensu* coincidentes, evidenciando, junto a las diferencias, las analogías existentes. Tarea que resulta facilitada allí donde la matriz de las instituciones sea la misma o haya sido fuerte el influjo de la recepción, o sea parecido el contexto de la forma de Estado o de la forma de gobierno, o de ambas.

La utilización conjunta de dos criterios concurrentes (el análisis doctrinal y el estudio de las calificaciones normativas) permite una buena aproximación a la hora de alcanzar, más allá de los zonas grises, un área de sentido común de las palabras, un núcleo no equívoco por lo común, aun cuando tal «núcleo» no presente un «significado absolutamente claro, preciso, unívoco e invariable».<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Véanse SCARPELLI, U. y C., LUZZATI. «Filosofía del diritto». En: ROSSI, P. (ed.). *La filosofia*. Torino: UTET, 1995, p. 292. Debe recordarse que, superada la teoría según la cual el significado coincide (directamente o a través de la mediación de un concepto) con el ente (cosa) designado por la palabra, de acuerdo con lo que escribiese WITTGENSTEIN en su *Tractatus logico-philosophicus* (1921-1922; cf. la edición al cuidado de PEARS, D. F. London: s.e., 1971), tras las elaboraciones científicas de Saussure, del último Wittgenstein, de otros también (Croce, Russel, etc.), los estudiosos (no solo de la semántica) convienen en que «la garantía del hecho de que las formas tengan un significado sigue las huellas del uso que se hace de las mismas en las comunidades históricas singulares». Cf. DE MAURO, T. *Introduzione alla semantica*. Roma-Bari: Laterza, 1989, pp. 6 y s.; también explicita el mismo concepto SCARPELLI, U. «Diritti positivi, diritti naturali: un'analisi semiotica». En: CAPRIOLI, S. y F., TREGGIARI (eds.). *Diritti umani e civiltà giuridica*. Perugia: Pliniana, 1992, p. 31; y el paso de L. Bloomfield allí recordado. Además, Scarpelli, U.: *Il linguaggio giuridico: un ideale illuministico*, en DI LUCIA, P. (ed.): *Nomografia. Linguaggio e redazione delle leggi*, en *Quaderni di filosofia analitica del diritto*, n° 10, Milano: Università degli Studi di Milano. 1995, p. 8 y *passim*.