

# El reparto de competencias entre el Gobierno federal de Estados Unidos de América y sus estados: reflexiones para una reforma constitucional en España

*The distribution of competences between the federal government  
of USA and its States: reflections for a constitutional reform  
in Spain*

**Juan Ernesto DÁVILA RIVERA**

Secretario del Tribunal Supremo de Puerto Rico

Máster de Derecho Español para Juristas Extranjeros (USAL)

juandavilalaw@gmail.com

Fecha de recepción: 19 de marzo de 2017.

Fecha de aceptación definitiva: 21 de abril de 2017.

El presente Estudio es un resumen adaptado del Trabajo de Fin de Máster presentado por su autor para la obtención del Título *Máster de Derecho Español para Juristas Extranjeros*, que, por su calidad, mereció el Premio al Mejor TFM (edición 2015-2016).

## Resumen

En este trabajo científico se discuten las diferentes formas en que se puede organizar un estado en la era actual. Además, se discute a profundidad la distribución de competencias entre el Gobierno español y las Comunidades Autónomas. Asimismo, se analiza el reparto de competencias entre el Gobierno federal de Estados Unidos y sus estados. Se contrastan ambos sistemas con el propósito de reflexionar sobre posibles reformas en cuanto al reparto de competencias del actual Estado español creado por la Constitución española de 1978.

**Palabras clave:** Federalismo; sistema federal; Comunidades Autónomas; Gobierno central; reforma constitucional; competencia; reparto de competencias; Constitución española; Constitución de Estados Unidos; autoridad.

## Abstract

*In this scientific work are discussed the different ways in which a state can be organized in the present era. In addition, the distribution of powers between the Spanish government and the Autonomous Communities is discussed in depth. Likewise, the division of powers between the federal government of the United States and its states is analyzed. Both systems are contrasted with the purpose of reflecting on possible reforms in the distribution of powers of the current Spanish state created by the Spanish Constitution of 1978.*

**Key words:** *Federalism; federal system; Autonomous Communities; central government; constitutional reform; competence; distribution of powers; Spanish Constitution; United States Constitution; authority.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Ante el embate soberanista y la crisis económica que ha azotado España, se ha erosionado el consenso sobre el modelo actual del Estado autonómico español. El caso más evidente es el movimiento independentista que existe en la Comunidad Autónoma (CCAA) de Cataluña<sup>1</sup>. Ante esa erosión, han surgido propuestas del mundo académico y político que señalan al federalismo y al Estado federal como alternativa y solución real al modelo territorial de España. Se sostiene que la solución federal puede dar respuesta a los problemas actuales, porque sería capaz de combinar de manera plausible la igualdad, la pluralidad y la descentralización política de la sociedad española<sup>2</sup>.

1. El fenómeno de la secesión de Cataluña ha sido estudiado en revistas jurídicas estadounidenses. Véase CONNOLLY, C. K. 2013: «Independence in Europe, Secession, Sovereignty, and the European Union». *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2013, núm. 24: 57.

2. *Seminario Federalismo y Estado Federal: ¿Un pensamiento político y un modelo de Estado para el futuro de Andalucía y España?*, 2013, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, texto introductorio, 9.

La palabra «federal» se deriva de la palabra latina *foedus*, que significa convenio<sup>3</sup>. En esencia, un arreglo federal es una sociedad establecida y regulada por un convenio, en donde las relaciones internas reflejan el grado de entrega que debe prevalecer entre socios, una entrega que reconozca, entre todos, la integridad de cada socio, amén de que busque y fomente la unidad entre ellos<sup>4</sup>. Al fin y al cabo, el federalismo no es una idea simple, sino una red variada y compleja de ideas interrelacionadas y de conceptos, como contratos, sociedad, equidad, fideicomisos, soberanía, constitución, estado y derecho internacional<sup>5</sup>. El federalismo, como ideología, se cimienta en la idea de que la organización de los asuntos humanos se trabaja mejor en la celebración de la diversidad, pero a través de la unidad. El federalismo se relaciona con nociones de pluralismo y de sociedades plurales, en particular sociedades democráticas rurales<sup>6</sup>. El federalismo es una respuesta organizacional a la naturaleza pluralista de una sociedad. Muchos académicos sostienen que existe una correlación entre federalismo, democracia y la protección de derechos<sup>7</sup>.

Aunque Estados Unidos de América (EE. UU.) es citado como la primera federación moderna, la historia del federalismo se remonta a tiempos anteriores. El primer sistema federal documentado se remonta a las antiguas tribus israelitas hace más de 3,000 años<sup>8</sup>. Además, pueden citarse las confederaciones de las tribus beduinas y las confederaciones de nativos en Norteamérica que tienen similar antigüedad. Las primeras ligas de las ciudades-estado helénicas (hoy Grecia y Asia Menor) fueron creadas para constituir democracias comunales que fomentaran el comercio y la defensa. Por último, la República Romana estableció acuerdos asimétricos en los que Roma ejercía el poder federal y las ciudades más débiles eran anexionadas como unidades federadas<sup>9</sup>.

En España, el ideal del federalismo ha sido una postura propia de la izquierda democrática, si bien constituyó uno de esos referentes que se consideraban demasiado radicales para este momento histórico o, simplemente, con pocas posibilidades de triunfo<sup>10</sup>. Esto contrasta con lo que ha sido la experiencia del federalismo en EE. UU. En

3. CHEN, P. 1999: «Federalism and Rights: a Neglected Relationship». *South Texas Law Review*, 1999, núm. 40: 850.

4. CHEN, P. «Federalism and Rights: a Neglected Relationship», *op. cit.* en nota 3, 850.

5. DAVIS, R. S. 1978: *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning*, University of California Press, 5; CHEN, P.: «Federalism and Rights: a Neglected Relationship», *op. cit.* en nota 3, 850.

6. CHEN, P. «Federalism and Rights: a Neglected Relationship», *op. cit.* en nota 3, 850.

7. CHEN, P. «Federalism and Rights: a Neglected Relationship», *op. cit.* en nota 3, 850.

8. WATTS, R. 2006: *Sistemas Federales Comparados*. Editorial Marcial Pons. 91.

9. WATTS, R. *Sistemas Federales Comparados*, *op. cit.* en nota 8, 91.

10. VALENCIA SÁIZ, A. 2013: «Estado Federal: ¿Un debate posible y necesario en medio de la crisis?». En *Seminario Federalismo y Estado Federal: ¿Un pensamiento político y un modelo de Estado para el futuro de Andalucía y España?* Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, 67.

la realidad política de EE. UU., generalmente la idea y los principios del federalismo se asocian en términos políticos con la derecha y los conservadores<sup>11</sup>.

Entre los documentos de trabajo que proponen una reforma constitucional federal en España, cabe mencionar la que realizó el Partido Socialista Catalán en unión a la fundación Rafael Campalans<sup>12</sup>. También procede mencionar el documento titulado *Por una reforma federal del Estado autonómico* producido por la fundación Alfonso Perales<sup>13</sup>. Este último documento señala una serie de elementos fundamentales para la reforma del Estado autonómico en sentido federal. Conviene señalar los dos elementos que se consideran los más importantes para la reforma. Estos son: (1) la garantía plena de la igualdad de toda la ciudadanía española, amén del pleno reconocimiento y respeto a la diversidad de las singularidades de los territorios que integran España; y (2) la clarificación constitucional del reparto de competencias. Resulta fundamental, de un lado, que estén bien configuradas en este reparto las responsabilidades esenciales del Estado central y, por otro, que las CC. AA. dispongan de las capacidades necesarias para tener autogobierno de la máxima calidad, en el marco del respeto al interés general de las competencias reservadas al Estado central<sup>14</sup>. Estos proyectos de reforma constitucional revelan que en los círculos próximos a los poderes centrales ha surgido la propuesta de un federalismo homogeneizador como alternativa a la excesiva heterogeneidad que el desarrollo de la Constitución en materia de autonomías ha colocado de relieve<sup>15</sup>. Existen distintos autores como José M. Hernández Rubio Cisneros que abogan por que España abrace la solución federal<sup>16</sup>.

La solución federal cobra más sentido si se toma en cuenta que España es un Estado plurinacional. Para ejemplificarlo sólo basta un dato simple: España es el único Estado de Europa con cuatro lenguas literarias propias y originadas en su territorio:

11. GERKEN, H. K. 2014: «Federalism as the New Nationalism: an Overview». *Yale Law Journal*, 2014, núm. 123: 1889.

12. El documento de trabajo que produjo esta Fundación puede obtenerse en el siguiente enlace: [http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/164\\_papersdelafundacio\\_def.pdf](http://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/164_papersdelafundacio_def.pdf).

13. El documento de trabajo que produjo esta Fundación puede obtenerse en el siguiente enlace: <http://www.fundacionalfonsooperales.com/wp-content/uploads/2012/12/Libro-Federalismo.pdf>.

14. VALENCIA SÁIZ, A. «Estado Federal: ¿Un debate posible y necesario en medio de la crisis?». En *Seminario Federalismo y Estado Federal: ¿Un pensamiento político y un modelo de Estado para el futuro de Andalucía y España?*, op. cit. en nota 10, 73-74.

15. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. 1995: «El Estado Federal Asimétrico». *Anuario Jurídico de la Rioja*, 1995, núm. 1: 271.

16. HERNÁNDEZ RUBIO CISNEROS, J. M. 1979: «Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas “nacionalidades” y acerca de una posible solución federal». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 314-315.

castellano, catalán, gallego y vasco<sup>17</sup>. El modelo federal es conveniente para España. Lo es para una ciudadanía que aspira a emanciparse y hacerse más libre, igualitaria y fraternal<sup>18</sup>. El relevo del nacionalismo por el federalismo puede significar la inflexión histórica entre el pasado de afirmación de las naciones, unas frente las otras, y el futuro de convivencia federal y de la fraternidad entre naciones<sup>19</sup>.

A una estructura federal se llega por la federalización de Estados persistentes que decidan unirse en un único Estado, o bien por federalización de un Estado que hasta entonces no tuviese estructura federal. En ambos supuestos, el problema es el mismo: establecer una forma de división de los poderes que sirva al mismo tiempo de garantía y de cauce de integración al pluralismo de la sociedad que se autoorganiza en estado<sup>20</sup>. El sistema federal es una solución que intenta resolver un problema de organización política, que puede repercutir en lo económico, lo social, lo político o hasta lo cultural<sup>21</sup>. La mayoría de los Estados federales existentes desde 1787 ofrecen cuatro rasgos comunes que resultan reveladores: primero, han conseguido mantenerse desde entonces; segundo, partieron de algún tipo de asociación previa de sus unidades componentes; tercero y cuarto, fueron resultado de una negociación racional entre políticos en la que unos trataban de extender su control territorial mientras que otros aceptaban la pérdida de su independencia a cambio de protección frente a una amenaza exterior, o porque deseaban participar en una potencial agresión de la Federación<sup>22</sup>.

Para fines de discusión en este trabajo, es importante tener presente qué se entiende por competencia. Se utilizará la definición que establece que la competencia es el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de actuación por las que un ente territorial de derecho público se encuentre habilitado para actuar sobre un determinado sector de la realidad social<sup>23</sup>. Es decir, cuando en este trabajo se mencionen los

17. PÉREZ MARTÍNEZ, I. 2014: «Federalismo y la cuestión territorial española: una actualización para una aplicación imprescindible». *Iterluris Law Review*, 2014: 54.

18. PÉREZ MARTÍNEZ, I. *Federalismo y la cuestión territorial española: una actualización para una aplicación imprescindible*, op. cit. en la nota 17, 54.

19. CAMINAL, M. 2002: *El federalismo pluralista*. Barcelona: Paidós, 153. PÉREZ MARTÍNEZ, I. «Federalismo y la cuestión territorial española: una actualización para una aplicación imprescindible», op. cit. en la nota 17, 54. Véase, también, XIFRAS HERAS, J. 1962: *Curso de Derecho Constitucional*, 2.ª ed., tomo I. Barcelona: Casa Editorial Bosch, 223.

20. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. «El Estado Federal Asimétrico», op. cit. en nota 15, 277.

21. LIVINGSTON, W. S. 1956: *Federalism and Constitutional Change*. Oxford at the Clarendon Press, 1.

22. CAZORLA PÉREZ, J. 1979: «Índice de descentralización política para España: variación crítica sobre el modelo de Riker». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 386.

23. Sentencia del Tribunal Constitucional de España, 77-1984, de 3 de julio, FJ n. 2. BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.). 2004: *Derecho Constitucional*, 2.ª ed., vol. I. Madrid: Editorial Tecnos, 302.

términos poder, facultad o atribución, se debe entender que todos hacen alusión al mismo concepto aunque se utilicen indistintamente.

La Constitución de los Estados Unidos de América (Const. de EE. UU.), según ha sido enmendada y según ha evolucionado, es una historia espectacular de éxito de la cual hay mucho que aprender<sup>24</sup>. La Const. de EE. UU. es, por mucho, la más antigua que todavía opera en el mundo<sup>25</sup>. Además, es de origen revolucionario y supuso un gran descubrimiento para la ciencia política. Se trata de un documento muy elástico y prudente que se ha adaptado a las condiciones de vida surgidas en tiempos sucesivos<sup>26</sup>. En ocasiones, no se valoriza el sistema federalista porque no se ha tomado el tiempo necesario para estudiarlo y entender cuáles son los valores que lo cimientan<sup>27</sup>.

En este documento, se propone la tesis de que algunos elementos del sistema federal de distribución de competencias entre el Gobierno federal de EE. UU. y sus cincuenta estados pueden adaptarse a las necesidades de la sociedad pluralista de España. Para cumplir con ese objetivo es necesario primero diferenciar a grandes rasgos los distintos modelos de Estado, según han sido perfilados por la doctrina.

## 1.1. *Diferentes formas de organización del Estado*

Se puede definir el Estado unitario como aquel que concentra en un ente único el poder sobre todo el territorio nacional sin divisiones internas, salvo las de naturaleza administrativa<sup>28</sup>. El Estado unitario, como modelo, se impuso tras el triunfo de la Revolución francesa y la entrada en vigor de la Constitución de esa nación de 1791. En el Estado unitario un solo centro de poder designado como poder central está facultado para la creación de normas jurídicas, cuyo ámbito de validez se extiende a la totalidad del territorio. Dicho de otro modo, la estructura del Estado unitario se compone de un único conjunto de instituciones, cuyo poder y cuyas competencias abarcan el Estado en su integridad; solo existe una soberanía<sup>29</sup>.

24. Entre los académicos estadounidenses existen varias teorías que explican el sistema federal. Para una perspectiva general, véase GERKEN, H. K. 2012: «Our Federalism(s)». *William and Mary Law Review*, 2012, núm. 53: 1549.

25. CALABRESI, S. G. 2015: «Does Institutional design make a difference?». *Northwestern University Law Review*, 2015, núm. 109, 580.

26. XIFRAS HERAS, J. *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit. en nota 19, 215.

27. FRIEDMAN, B. 1997: «Valuing Federalism». *Minnesota Law Review*, 1997, núm. 82: 412.

28. LUCAS VERDÚ, P. 1977: «Centralismo-regionalismo-federalismo (Tres principios configuradores del Estado contemporáneo)». En *Documentación Jurídica*, Madrid, núm. 13, 66; SEIJAS VILLADANGOS, M. E. 2003: *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*. Universidad de León, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, 81.

29. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 28, 85.

Por otro lado, la doctrina ha definido el Estado regional como algo más que un Estado unitario y algo menos que uno federal<sup>30</sup>. Esta definición negativa, el Estado regional será aquel que no sea unitario ni federal, se realiza a partir de los rasgos «que ejemplifican la definición del unitario, básicamente a la descentralización política que se atribuye a los entes territoriales y que por otro lado resultan insuficientes para construir un estado federal»<sup>31</sup>. Para algunos, el elemento definitorio del Estado regional no es la cantidad de competencias atribuidas a las regiones, sino la calidad de esas competencias. Además, la posibilidad conferida a las regiones de crear un derecho paritario al estatal es la esencia fundamental del Estado regional<sup>32</sup>. De esa manera, puede considerarse el Estado regional como «una forma intermedia entre el Estado unitario y el estado federal en la que la Constitución reconoce y garantiza la autonomía territorial de las regiones materializada en la atribución a estas de cierto poder legislativo»<sup>33</sup>. Puede expresarse que el origen del Estado regional parte de una evolución gestada desde el Estado unitario<sup>34</sup>.

Por otra parte, al momento de definir el Estado federal, nos encontramos con un catálogo innumerable de opciones y de conceptos que no siempre coinciden<sup>35</sup>. No obstante, a juicio de ciertos autores el Estado federal es

aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y la 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<sup>36</sup>.

La autoridad gubernamental está distribuida entre los niveles de gobierno<sup>37</sup>. Como sistema es complejo; está compuesto de unidades múltiples de gobierno que interactúan entre sí con sus preferencias propias y con decisiones que no siempre coinciden

30. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 29, 93.

31. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 29, 93.

32. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 29, 93.

33. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 29, 93.

34. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 29, 101.

35. ARBÓS MARÍN, X. 2006: *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 45.

36. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 29, 120. BEDNAR, J. 2011: «The Political Science of Federalism». *Annual Review of Law and Social Science*, 2011, núm. 7: 270.

37. BEDNAR, J. «The Political Science of Federalism». *Annual Review of Law and Social Science*, 2011, núm. 7: en nota 37, 270.

entre ellas. La complejidad del federalismo se cree que ayuda a las sociedades a alcanzar propósitos particulares como pueden ser mejorar su defensa o lograr tener una economía más fuerte<sup>38</sup>. Un Estado federal puede ser legalmente simétrico o asimétrico. En la Federación simétrica, cada Estado miembro tiene la misma relación con el Gobierno federal y está investido de las mismas autoridades<sup>39</sup>. Los EE. UU. son el ejemplo perfecto de una federación simétrica, ya que sus 50 estados tienen la misma competencia y la misma relación con el Gobierno federal.

Carl FRIEDRICH, un clásico en la teoría del federalismo, se expresa a favor del federalismo en los siguientes términos:

El Federalismo, en la medida que provee los canales de comunicación intergrupales, mientras retrasa la acción precipitada y ofrece un escenario para el compromiso intergrupar, parece ser uno de los instrumentos políticos para negociar el problema de una lealtad dividida, ya que permite que fuerzas integradoras y diferenciadoras a la vez puedan operar en conjunto. En sistemas federales exitosos se ha desarrollado algo que se ha llamado «el espíritu federalista» o el «comportamiento federalista». Es una co-conducta política altamente pragmática que evita toda insistencia en «acuerdos de fundamentos» y formas similares de rigidez doctrinaria. Ese comportamiento procede de acuerdo con el espíritu de compromiso y acomodación. Está moldeado bajo el entendido de que hay varios cuartos en la casa que construye el federalismo<sup>40</sup>.

El federalismo es una teoría política, una técnica política, un argumento filosófico, una doctrina, una ideología o un sistema filosófico-social cuyo influjo se extiende no sólo al plano del Estado, sino también al ámbito de lo social, de lo cultural y a determinados fenómenos de las relaciones internacionales<sup>41</sup>. El federalismo como doctrina es unitario, es decir, busca la unidad de lo múltiple en el respeto de la pluralidad, la negación del absolutismo, y en la afirmación de la relatividad; el federalismo es, en suma, un enemigo del unitarismo, pero al mismo tiempo defensor de la unidad en la diversidad<sup>42</sup>. A juicio de

38. BEDNAR, J. *The Political Science of Federalism*, op. cit. en nota 37, 270.

39. BEDNAR, J. *The Political Science of Federalism*, op. cit. en nota 37, 271.

40. FRIEDRICH, C. J. 1968: *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Frederick A. Praeger, 39. El texto original en inglés es el siguiente: «Federalism, by providing channels for intergroup communication, by delaying precipitate action and offering a stage for intergroup compromise, seems to be one of the political instrumentalities for negotiating the problem of a divided loyalty, by affording both integrative and differentiating forces some room to operate in. In successful federal regimes there develops in time something that has been called the “federal spirit” or the “federal behavior”. It is a highly pragmatic kind of political conduct, which avoids all insistence upon “agreement on fundamentals” and similar forms of doctrinary rigidity. Such behavior proceeds in the spirit of compromise and accommodation. It is molded by the knowledge that there are many rooms in a house that federalism builds». Traducción libre del autor.

41. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. *El Estado Federal Asimétrico*, op. cit. en nota 15, 273.

42. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. *El Estado Federal Asimétrico*, op. cit. en nota 15, 273.

algunos académicos, la esencia del federalismo no se encuentra en su estructura, sino en su sociedad<sup>43</sup>. Por ello, un sistema federal es posible en países o naciones en donde haya fundamentos democráticos<sup>44</sup>.

La existencia de un Estado federal se expresa en una Constitución en sentido jurídico-político. Esto puede ocurrir cuando un Estado centralizado se transforma en un Estado federal. En este caso el Estado, en el uso de su soberanía y por un acto constituyente, deciden organizarse federalmente<sup>45</sup>. Además, es esencial en toda constitución federal establecer una delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros, lo que significa, por una parte, una garantía de resistencia política de ese Estado miembro, que se expresa en una propia constitución dentro de los límites que establezca la constitución federal<sup>46</sup>. Un académico identifica a la autonomía regional garantizada con una condición básica del federalismo<sup>47</sup>. Otros distinguen el sistema federal de otros, por el hecho de que la autonomía regional está garantizada en una constitución escrita, lo que impide que el Gobierno central elimine, enmiende o redefina las unidades territoriales que componen el Gobierno central<sup>48</sup>. Eso precisamente es lo que distingue el Estado federal del unitario: en el Estado federal, las unidades políticas son entidades autónomas que ejercen soberanía y tienen derechos estatales; en el Estado unitario las subunidades políticas son meramente agentes administrativos cuya existencia queda a la merced del Estado central<sup>49</sup>.

A juicio de Ignacio de OTTO Y PARDO, la autonomía es un concepto distinto al federalismo. Las CC. AA. que crea la CE se diferencian de los Estados miembros de una Federación en que no ostentan la potestad de darse una constitución<sup>50</sup>. La norma esencial de las CC. AA. se encuentra en los estatutos de autonomía que son leyes que aprueba el Parlamento central, mientras que los Estados miembros de la Federación se otorgan por sí mismos una Constitución en el entramado federal<sup>51</sup>. Existe, por tanto, una diferencia jurídica importante ya que en cuanto a la CE y los estatutos de autonomía existe una relación jerárquica mientras que la existente entre la Constitución federal y los Estados miembros se basa en la distribución de competencias.

43. LIVINGSTON, W. S. *Federalism and Constitutional Change*, op. cit. en nota 21, 2.

44. LIVINGSTON, W. S. *Federalism and Constitutional Change*, op. cit. en nota 21, 308.

45. GARCÍA Pelayo, M. 1961: *Derecho Constitucional Comparado*, 6.ª ed. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, 231-232.

46. GARCÍA Pelayo, M. *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit. en nota 45, 234.

47. CHEN, P. *Federalism and Rights: a Neglected Relationship*, op. cit. en nota 3, 856.

48. CHEN, P. *Federalism and Rights: a Neglected Relationship*, op. cit. en nota 3, 856.

49. CHEN, P. *Federalism and Rights: a Neglected Relationship*, op. cit. en nota 3, 857.

50. DE OTTO Y PARDO, I. 1999: *Derecho Constitucional: Sistema de Fuentes*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A, 246-247.

51. DE OTTO Y PARDO, I. *Derecho Constitucional: Sistema de Fuentes*, op. cit. en nota 50, 247.

Las esenciales características estructurales del Estado federal se pueden resumir del siguiente modo: (1) es un Estado integrado por entes de base territorial con competencias no solo administrativas, sino también legislativas y de dirección política; (2) tiene una distribución de las posibilidades y medios financieros que responda al reparto de las funciones estatales; (3) tiene una participación de los entes con autonomía política en la organización central, a través de una segunda cámara, y en la ejecución de las leyes de dicha organización; (4) se garantiza que las mencionadas características no pueden ser alteradas por ley ordinaria; y (5) existe un mecanismo de solución de los conflictos derivados de esa particular estructura, que es básicamente judicial<sup>52</sup>.

José Ortega y Gasset explicaba en un discurso pronunciado en las cortes constituyentes en la noche del 25 al 26 de septiembre de 1931 que para hablar de federalismo tenían que existir previamente una serie de Estados soberanos independientes que quisieran ceder una parte de su soberanía a un nuevo Estado integrador<sup>53</sup>. Ello no es del todo cierto. La historia está llena de ejemplos de Estados federales que surgen como consecuencia o después de que existiera un Estado unitario. Basta citar a los Estados de México o Venezuela. Asimismo, se puede mencionar el propio ejemplo de los Estados Unidos ya que, a pesar de que las trece colonias se declararon Estados independientes, en realidad tenían muy poco de tales<sup>54</sup>.

Se insiste en considerar la solución federalista como actual, a pesar de que José Ortega y Gasset la consideraba arcaica y perturbadora de los nuevos destinos españoles. Me atrevo a creer que ese gran pensador español concluiría hoy de modo diferente. Esta solución es racional, y adecuada en un momento, en que lo que tiene que funcionar, en perfectas condiciones y a presión, es la cabeza, la razón y no los odios, los resentimientos, las emociones, ni las decisiones que son producto de la cólera o furor momentáneo<sup>55</sup>. El federalismo no trata de eliminar la diferencia entre los grupos humanos, sino que trata de armonizarlas, respetándose mutuamente, pero, a

52. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. «El Estado Federal Asimétrico», *op. cit.* en nota 15, 278. Para asegurar que se cumple con el principio de federalismo, es necesario contar con una corte constitucional que delimite el alcance de la distribución de competencias, conforme con la Constitución federal. BEDNAR, J. *The Political Science of Federalism*, *op. cit.* en nota 37, 278. Al fin y al cabo, el poder judicial debe ser el encargado de fijar los límites de las competencias constitucionales, teniendo presente el texto constitucional que se interprete.

53. HERNÁNDEZ RUBIO CISNEROS. «Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas “nacionalidades” y acerca de una posible solución federal», *op. cit.* en nota 16, 298.

54. HERNÁNDEZ RUBIO CISNEROS. «Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas “nacionalidades” y acerca de una posible solución federal», *op. cit.* en nota 16, 300.

55. HERNÁNDEZ RUBIO CISNEROS. «Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas “nacionalidades” y acerca de una posible solución federal», *op. cit.* en nota 16, 301.

la vez, cooperando en una obra común<sup>56</sup>. El federalismo es producto de la utilización de la razón.

La organización federal es adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, ya que cada nación cultural posee simultáneamente a su patrimonio histórico un cierto grado de organización política a través de la cual puede salvaguardar su propia asistencia nacional<sup>57</sup>.

No es la intención de este artículo restar méritos al proceso que vivió España a finales de la década del 70 del siglo XX, durante el periodo de la Transición. Ante el complejo escenario político que se vivió durante esa década, alcanzar el consenso necesario para aprobar la CE de 1978 es indudablemente un gran logro para la clase política de esa época. Pasar de la dictadura a la democracia es un avance inmenso. Sin embargo, ante la realidad política actual del Reino de España, es necesario auscultar la posibilidad de reformar el modelo estatal que estableció la CE y transformarlo en uno federal. Cónsono con lo anterior, conviene, entonces, describir brevemente la distribución de competencias que establece la CE entre las CC. AA. y el Gobierno central.

## 2. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL GOBIERNO ESPAÑOL Y LAS CC. AA.

### 2.1. *El proyecto de Constitución federal de la primera República de 1873*

Para el pueblo español, la idea de establecer un sistema federal para organizar el Estado no es nueva. Si se analiza la historia constitucional española, podemos trazar a finales del siglo XIX el primer proyecto constitucional en el que se establecía un sistema federal de gobierno<sup>58</sup>. El primer intento de colocar en práctica la ideología federalista se materializa en el proyecto de Constitución federal de la primera República en 1873. El proyecto proveía la creación de Estados regionales unidos por el pacto federal representado por la Constitución. Este proyecto, obra de Pi y Margall, contaba con 117 artículos distribuidos en 17 títulos precedidos de un título preliminar no articulado en el que se enumeraban varios derechos naturales de toda persona, que eran asegurados

56. HERNÁNDEZ RUBIO CISNEROS. «Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas “nacionalidades” y acerca de una posible solución federal», *op. cit.* en nota 16, 301-302.

57. GARCÍA PELAYO, M. *Derecho Constitucional Comparado*, *op. cit.* en nota 45, 216-217.

58. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, *op. cit.* en nota 28, 380. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. «El estado federal asimétrico», *op. cit.* en nota 15, 268.

en la República. En lo que nos atañe, los arts. 94 y 95 de ese proyecto establecían que cada Estado poseería un parlamento, gobierno y poder judicial propios, en los términos que fijara la propia Constitución que se facultaba crear en estos Estados. Dicho de otro modo, cada Estado habría de dotarse de una constitución particular, con poder legislativo, judicial y gubernativo, conforme a la autonomía que la Constitución federal general le garantizaba<sup>59</sup>. Por otra parte, el art. 96 tenía una asignación residual de poderes y competencias que beneficiaba a los Estados<sup>60</sup>. Es decir, cualquier poder o competencia no mencionada expresamente en la Constitución quedaba asignado a los Estados miembros. En el proyecto de 1873, La Federación se reservaba, sustancialmente, competencias internacionales, militares, coloniales, sanitarias, marítimas, en materia de comunicaciones, de unidad económica y, como cuestión pendiente, de códigos generales<sup>61</sup>.

De haberse aprobado, el proyecto de 1873 hubiera llegado a ser una de las constituciones europeas más avanzadas social y políticamente de su tiempo. Si se analiza el contexto actual de España, cuando la sociedad española debate sobre el modelo de organización territorial del Estado y las relaciones entre este y las CC. AA.; cuando el nacionalismo catalán aumenta su apoyo popular en las elecciones y se habla de reformas constitucionales; cuando se replantea, al menos teóricamente, la distribución territorial dentro del seno del Estado; conviene estudiar y tener presente el proyecto constitucional de 1873<sup>62</sup>. Fue la primera y única vez en la historia constitucional española que se intentó distribuir territorialmente el poder estatal con arreglo a fórmulas federales. Ese paradigma se entronca directamente con los movimientos democráticos, comparte con ellos las ideas de pluralismo y diversidad no ya sólo en lo político y lo social, sino ahora también en lo territorial y en lo cultural<sup>63</sup>.

De acuerdo con el título V del proyecto, era competencia del Estado federal: (1) la política exterior que incluía la relaciones exteriores, la declaración de la guerra y el gobierno de los territorios y colonias; (2) la organización territorial del Estado federal que garantizaba la conservación de la unidad; (3) la defensa exterior y la seguridad interior extendiendo su competencia a las fuerzas de Mar y Tierra y el nombramiento de sus jefes; (4) los servicios y obras públicas de interés general o nacional, incluyendo

59. CLAVERO, B. 1985: *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*. Madrid: Editorial Tecnos, 86.

60. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 28, 387.

61. CLAVERO, B. *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, op. cit. en nota 59, 86.

62. ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. «El Proyecto de Constitución Federal de la I República Española». *Revista Jurídica de Navarra*, 2004, núm. 37: 115.

63. ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. «El Proyecto de Constitución Federal de la I República Española», op. cit. en nota 62, 136.

los correos, telégrafos, ferrocarriles, caminos generales, entre otros; (5) la unidad económica de la Federación, lo que incluía la deuda nacional, los réditos nacionales, las contribuciones y rentas necesarias para el mantenimiento de los servicios federales, entre otros; y (6) la unidad jurídica de la Federación, con la aprobación de los códigos generales, tanto sustantivos como procesales<sup>64</sup>.

Frente al listado de materias reservadas al Gobierno federal, el proyecto constitucional contraponía un listado de materias cuya titularidad se atribuía a los Estados regionales. En general, los Estados regionales tenían entre su competencia: la política propia, industria, hacienda, obras públicas, caminos regionales, la beneficencia, instrucción, nombramiento de sus empleados, levantamiento de empréstitos, emisión de deuda pública, conservación o Instituto de segunda enseñanza en cada provincia, fundación de universidades y escuelas especiales, organización territorial interna, fuerza pública necesaria para su policía y seguridad interior, y organización de sus instituciones, conforme principio de separación de poderes<sup>65</sup>. A pesar de la gran autonomía concedida, este proyecto republicano no alcanzaba el grado de descentralización que existe y existía en los EE. UU. al momento en que se publicó el proyecto. En ese país, los estados tenían y aún tienen competencias en varias materias de derecho sustantivo que no iban a disfrutar los estados regionales, tales como, derecho penal sustantivo y la mayor parte del derecho privado<sup>66</sup>.

Debido a las limitaciones del presente trabajo, no podemos entrar a discutir el proceso que precedió a las elecciones de las cortes constituyentes de 1873<sup>67</sup>. Ahora bien, no puede haber duda de que el Proyecto de Constitución de 1873 es muy valioso. A pesar de que no pudo ser colocado en vigor, me hago eco de las palabras de HENNESSY que sostiene que «el federalismo fue en España el primer movimiento político que trató de generalizar la política, educar la opinión pública y movilizarla para derrocar el sistema político que había alentado el abuso del poder»<sup>68</sup>.

64. PÉREZ AYALA, A. «La Primera República marco político y proyecto constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, 1999, número 105: 56-59.

65. ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. «El Proyecto de Constitución Federal de la I República Española», *op. cit.* en nota 62, 140. Cabe destacar que el proyecto constitucional de 1873 hubiese sido el documento que más libertad y representatividad política hubiese concedido a Puerto Rico. Casi siglo y medio después de la publicación de ese proyecto constitucional, Puerto Rico continúa siendo una colonia. En la época colonia española y actualmente colonia estadounidense.

66. ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. «El Proyecto de Constitución Federal de la I República Española», *op. cit.* en nota 62, 141.

67. Sobre el particular, refiérase a PÉREZ AYALA, A. «La Primera República marco político y proyecto constitucional», *op. cit.* en nota 64; CUESTA Y MARTÍN, S. 1895: *Elementos de derecho político*. Salamanca: librería de M. Hernández, 192-194; ARBÓS MARÍN, X. *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, *op. cit.* en nota 35, 22.

68. HENNESSY, C. A. M. 1966: *La República Federal en España*. Madrid: Aguilar, 252.

Una investigación del debate constituyente de la CE de 1978 revela que la adopción del modelo federal de Estado también fue objeto de debate entre los constituyentes españoles. En específico, Anton Canyellas, que había obtenido escaño con la Unió del Centre Democràtic i de la Democràcia Cristiana de Catalunya, expresó lo siguiente en cuanto al federalismo:

Consideramos la forma federal como la más lógica y enraizada en el ser auténtico de España. Por otra parte, ejemplos tenemos en Europa y América de Estados federales que son modelo de prosperidad y, conviene subrayarlo, de unidad. Una unidad fundada, desde luego, en el respeto, en el trato de igualdad del Estado en relación con las diversas nacionalidades, que, libremente, ceden la parte de su soberanía intrínseca que es precisa para el restablecimiento de la patria común<sup>69</sup>.

Es innegable que, al iniciar los trabajos de lo que hoy se llama la organización territorial del Estado español, los redactores de la Constitución de 1978 sabían que se enfrentaban con uno de los problemas políticos más delicados que la historia de España arrastraba sin resolver<sup>70</sup>. La solución federal que propuso el constituyente Canyellas no prevaleció en lo que respecta a la organización territorial del Estado español.

## 2.2. La Constitución española de 1978

La CE se aprobó por las Cortes el 31 de octubre de 1978. En este Magno Documento, se realizó una distribución territorial del poder político en España muy particular. Para poder entenderla, es necesario tomar en cuenta los siguientes tres elementos fundamentales: (1) la indisoluble unidad de la nación española, como fundamento de la propia CE y, desde el punto de vista negativo, como prohibición expresa del ejercicio del derecho de autodeterminación; (2) el reconocimiento y garantía por la CE del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación; (3) la solidaridad entre dichas nacionalidades y regiones una vez que hayan ejercido tal derecho, es decir, que se hayan constituido en CC. AA. como vínculo de unión entre ellas que permite el ejercicio del pluralismo político territorial, respetando y asegurando el propio fundamento constitucional: la unidad de la nación española<sup>71</sup>.

Por su parte, la institución de las CC. AA., según se desarrolla en el título octavo de la CE, recoge unas características particulares y peculiares que es preciso destacar:

69. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, número. 60, Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas, 2070.

70. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. «El Estado Federal Asimétrico», *op cit.* en nota 15, 278.

71. APARICIO, M. A. 1980: *Introducción al sistema político constitucional español*. Barcelona: Ariel S.A., 113.

primero, crea un sistema de descentralización política derivada de la insoluble unidad de la nación española, lo que implica que la descentralización no es originaria. Lo contrario supondría haber reconocido el derecho a la autodeterminación<sup>72</sup>. Segundo, la descentralización política derivada viene definida por la CE en su art. 143.1 como autogobierno, en cuanto plasmación del derecho a la autonomía. De esa forma, se reconoce la existencia de un derecho anterior que correspondía a dichas comunidades y que cobra real presencia a través del propio texto constitucional<sup>73</sup>. Tercero, la reestructuración territorial del poder del Estado no se efectúa estableciendo el mapa de nacionalidades y regiones, sino marcando las condiciones en que, mediante la voluntad popular de los territorios afectados, estos decidan proceder al ejercicio de ese autogobierno<sup>74</sup>. Cuarto, se establece un sistema de gradualidad en la medida que la constitución de las comunidades autónomas debe realizarse de manera paulatina. Asimismo las CC. AA. podrían, dentro del cauce de la Constitución, aumentar sucesivamente sus respectivos ámbitos de competencia<sup>75</sup>. Quinto, la reestructuración gradual del Estado tiende a ser política, ya que se posibilita el ejercicio de sus competencias con un poder legislativo propio independiente<sup>76</sup>.

Como el constituyente español desconocía qué uso iban a hacer las nacionalidades y regiones del derecho a la autonomía, no se distribuyeron en la Constitución las competencias entre el Estado y las CC. AA., sino que se limitó a establecer el marco general de estas últimas<sup>77</sup>. Esto se conoce en la doctrina como el principio dispositivo. Cada CC. AA. determinaría en conjunto con las Cortes Generales cuáles serían las competencias que asumirían.

De acuerdo con el art. 147 de la CE, todas las competencias asumidas por las CC. AA. deben estar contenidas en los estatutos de autonomía. En caso contrario, corresponderían al Estado<sup>78</sup>. Los estatutos de autonomía son la norma que fija la estructura organizacional de la CC. AA., que determina la materia sobre la que asume competencia y la que establece los rendimientos por conducto de los cuales los órganos

72. APARICIO, M. A. *Introducción al sistema político constitucional Español*, op. cit. en nota 71, 113.

73. APARICIO, M. A. *Introducción al sistema político constitucional Español*, op. cit. en nota 71, 114.

74. APARICIO, M. A. *Introducción al sistema político constitucional Español*, op. cit. en nota 71, 114.

75. APARICIO, M. A. *Introducción al sistema político constitucional Español*, op. cit. en nota 71, 114.

76. APARICIO, M. A. *Introducción al sistema político constitucional Español*, op. cit. en nota 71, 115.

77. PÉREZ ROYO, J. 2007: *Curso de Derecho Constitucional*, 11.ª ed. Editorial Marcial Pons, 902.

78. Sentencia del Tribunal Constitucional, 76-1983, de 5 de agosto.

de la CC. AA. van a desarrollar su actividad<sup>79</sup>. Es decir, al amparo de la CE, los estatutos de autonomía son la norma institucional básica de cada C. A., aprobada por las Cortes Generales mediante el instrumento de ley orgánica. En ella, se prevé su denominación, se diseña el entramado de sus instituciones, se establecen sus competencias, se delimita su territorio y se regula su propia reforma<sup>80</sup>. De acuerdo con este sistema, la preeminencia del Estado central frente a las CC. AA se expresa por conducto del reconocimiento de competencias estatales de modificación del sistema competencial autonómico vigente, amén del reconocimiento de la cláusula constitucional de preva- lecencia, supletoriedad y residualidad que contiene el art. 149.3 de la CE<sup>81</sup>.

En la actualidad, en el Reino de España coexisten diecisiete C. A. y dos ciudades autónomas. Las C. A. son Andalucía, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Catalu- ña, Galicia, La Rioja, Navarra, País Vasco, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y el Principado de Asturias. Cada una de estas CC. AA. cuenta con su estatuto de auto- nomía. Por otra parte, las dos ciudades autónomas son Ceuta y Melilla. Ambas también cuentan con su estatuto de autonomía. Por virtud del principio dispositivo, el nivel de competencias entre cada C. A. es distinto, ya que va a depender del estatuto de auto- nomía en particular que se aprobó en cada C. A.

Sin embargo, el reparto de competencias entre el Estado y las C. A. no se realiza en el abstracto. Para ello el constituyente español redactó los arts. 148, 149 y 150 de la CE. Valga señalar que dichos preceptos son densos y no están sincronizados entre sí. Unas veces la competencia se basa en el objeto o materia, otras en la función asu- mida respecto de una materia, y hay funciones también escindidas (como promulgar las «bases» y no la legislación)<sup>82</sup>. Por una parte, el art. 148 de la CE permite que las C. A., por conducto de sus respectivos estatutos de autonomía, asuman competen- cias en diversas materias. Algunas de ellas son: (1) establecer las organizaciones de autogobierno; (2) ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; (3) obras públicas

79. PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit. en nota 77, 880.

80. Véase el art. 147 de la CE.

81. SÁENZ ROYO, E. 2014: *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Editorial Mar- cial Pons, 20. Para algunos, la cláusula de la preva- lecencia del derecho estatal sobre el de los territorios es inútil, pues en caso de colisión siempre supone una extralimitación competencial por alguno de los dos legisladores y en ese caso el Tribunal Constitucional determina cuál de ellos es el competente. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. 2016: «Presupuestos conceptuales de una reforma constitucional del Estado autonómico. Algunas consideraciones prospectivas». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Macho*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1152.

82. PÉREZ MORENO, A. 2016: «El concepto de “Autonomías Integradas”: una clave inter- pretativa de la Constitución Española». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1199.

de interés para la C. A.; (4) protección del medio ambiente; (5) fomento de la cultura y enseñanza de la lengua de la C. A.; (6) promoción y ordenación del turismo; (7) sanidad e higiene; y (8) asistencia social, entre otros. Destaca del art. 148 de la CE que ciertas competencias se supeditan a lo que se establezca a nivel central en Madrid. Ese es el caso de la agricultura, la ganadería y el fomento del desarrollo económico de la C. A.

De otro lado, existen ocasiones en que la Constitución reserva al Estado la legislación básica sobre un asunto, permitiendo la intervención autonómica para su desarrollo normativo y ejecución. Un ejemplo de esto son las bases del régimen jurídico de todas las administraciones públicas, como indica el inciso 18 del artículo 149.1 de la CE. En otras ocasiones, la CE reserva al Estado toda la regulación sobre una cierta materia, dejando espacio a la C. A. sólo para ejecutarla. Ejemplo de ello es el inciso seis del artículo 149.1 de la CE en materia de penitenciaria<sup>83</sup>.

El citado art. 149.1 de la CE contiene varias materias que son competencia exclusiva del Gobierno estatal. Se pueden mencionar la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, las relaciones internacionales, la defensa y fuerzas armadas y la administración de justicia, entre otras. Ahora bien, en cuanto a las relaciones internacionales, no puede interpretarse esta competencia exclusiva en el sentido de que quede íntegramente reservada al Estado cualquier actividad que tenga alguna proyección fuera de España, sino sólo aquellas que son protagonizadas por sujetos internacionales<sup>84</sup>.

En otros casos, la CE reserva al Estado alguna de las funciones públicas sobre una materia. El ejemplo más notorio es atribuir al Estado la función legislativa sobre una materia, dejando la posibilidad a la C. A. de asumir en sus estatutos otras competencias distintas de la legislación. Por ejemplo, el art. 149.1.9 de la CE reserva al Estado la legislación sobre propiedad industrial e intelectual, pero permite que las CC. AA. ejecuten dicha legislación. Lo mismo ocurre con la reserva respecto de la legislación sobre pesas y medidas, conforme con el art. 149.1.12 de la CE. Otro ejemplo de reserva sólo de legislación serían los apartados seis (legislación mercantil, penal y penitenciaria) y siete (legislación laboral) del citado art. 149.1, entre otros.

A juicio de Enrique Álvarez Conde, este sistema de reparto de competencias contiene unas deficiencias técnicas e imprecisiones conceptuales. Cabe destacar el factor distorsionador que constituye la acumulación de títulos competenciales a favor del Estado, impidiendo a las CC. AA. la asunción plena de ámbitos materiales concretos y la elaboración de políticas públicas propias, lo que conduce a una fragmentación de las materias asumidas por los diferentes estatutos de autonomía<sup>85</sup>.

83. BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.). *Derecho Constitucional*, op. cit. en nota 23, 304.

84. Véase Sentencia del Tribunal Constitucional, 165-1994, de 26 de mayo.

85. ÁLVAREZ CONDE, E. 2007: *Reforma Constitucional y Reformas Estatutarias*. Madrid: lustel, 559.

Existen una serie de principios que complementan el sistema de reparto de competencias que establece la CE. Entre ellos, cabe mencionar el principio de supletoriedad que contiene el art. 149.3 de la CE, que viene a resolver el problema de las lagunas normativas en los ordenamientos autonómicos, cuando en estos no se legisla sobre cierto asunto. Sin embargo, esta cláusula no constituye un cheque en blanco para que el legislador estatal emita normas sobre materias ajenas a su competencia, es decir, la supletoriedad no es un título competencial<sup>86</sup>. El Estado puede dictar normas en las materias sobre las que ostenta competencia, y esas normas pueden tener, en defecto de normas autonómicas aplicables, carácter supletorio. Lo que no puede hacer el Estado es dictar normas exclusivamente para llenar supuestos vacíos del derecho<sup>87</sup>. Como el desarrollo pleno de los estatutos de autonomía es una tarea aún inacabada, es necesario contar con el principio de supletoriedad.

En cuanto al principio de cooperación que establece la CE, conviene ponderar el grado en que pueda formularse técnicamente como principio. El fundamento jurídico 19 de la sentencia del Tribunal Constitucional español núm. 194-2004, de 4 de noviembre, afirma que ese principio, que no se justifica en preceptos particulares, se encuentra implícito en la esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la CE, pues entronca con la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía<sup>88</sup>. De acuerdo a esa jurisprudencia, es forzoso concluir que en el ordenamiento jurídico español se incluye el principio de cooperación. Así pues, en el Estado español existe, tanto en las relaciones entre el Estado central y las CC. AA., como de estas entre sí, un deber recíproco y general de cooperar<sup>89</sup>.

Sin embargo, es difícil imaginar un principio cuya eficacia dependa de la voluntad de los sujetos que están obligados por él. El principio de cooperación no puede obligar a cooperar, porque no hay obligación de hacerlo. Como se abundará más adelante, para evitar ese tipo de paradoja, es importante que los límites de competencia entre el Estado central y las CC. AA. sean definidos por la Constitución y no dependan de la administración del Estado central o de las Cortes Generales<sup>90</sup>. Por ello el profesor ARBÓS MARÍN concluye que el federalismo tiene futuro en España<sup>91</sup>.

86. *Manual de Derecho Constitucional*, 2003, vol. II, *Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, 6.ª edición. Tirant Lo Blanch, 372.

87. *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, *Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, *op cit.* en nota 86, 373.

88. Véase, además, el fundamento jurídico 20 de la Sentencia 214-1989 del TC.

89. RUIZ GONZÁLEZ, J. «La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas». *Revista d'estudis autonòmics i federals*, abril 2012, núm. 15: 289.

90. ARBÓS MARÍN, X. *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, *op. cit.* en nota 35, 62.

91. ARBÓS MARÍN, X. *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, *op. cit.* en nota 35, 65.

Por otro lado, intentar categorizar la forma del Estado español a la luz del reparto de competencia entre el Estado central y las CC. AA. es una tarea ardua y complicada, ya que la doctrina en ese punto está muy dividida. Por una parte, entre los elementos que conectan la organización de España como una forma de Estado unitario pueden describirse los siguientes: en primer lugar, el contenido del art. 1.2 de la CE en el que se afirma que la existencia de una única soberanía que se caracteriza como nacional. «La soberanía reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado». En segundo lugar, el art. 2 de la CE que establece que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». En tercer lugar, la existencia de una única lengua oficial para todo el Estado, de acuerdo con el art. 3.1 de la CE. En cuarto lugar, la existencia de una única Constitución a la que están sujetos todos los ciudadanos y los poderes públicos junto al resto de los ordenamientos jurídicos, conforme con el art. 9.1 de la CE; no se permite que las CC. AA. tengan su propia constitución. En quinto lugar, cabe mencionar la figura del Rey que de acuerdo al art. 56.1 de la CE es símbolo de su unidad y permanencia<sup>92</sup>. La Constitución española excluye la hipótesis de una sustitución del Estado unitario por una pluralidad de estados, puesto que, según expresa el artículo primero, España se constituye en un Estado social y Democrático, idea en la que abunda de nuevo al afirmar que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado<sup>93</sup>.

Jaime RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ afirma que el modelo de Estado de la CE de 1978 es nacional. Para llegar a esa conclusión, este autor expresa lo siguiente:

Es necesario recordar que el Estado autonómico no deja de ser una variante concreta del Estado nacional cuya estructura y supuestos esenciales continúa respetando. Ello es así ya que por encima de las apariencias que acompañan a su organización descentralizada, persiste el mismo estado nacional<sup>94</sup>.

92. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, *op. cit.* en nota 28, 448-450.

93. TRUJILLO, G. 1979: «Federalismo y Regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 17.

94. RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. 2002: «Estado federal, confederal y autonómico». En sus *Estudios sobre la Constitución*. Madrid: La ley, 193-11. ARBÓS MARÍN, X. *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, *op. cit.* en nota 35, 42. A la misma conclusión llegan otros autores. Véase CONNOLLY, C. K. «Independence in Europe, Secession, Sovereignty, and the European Union», *op. cit.* en nota 1, 57. Para CONNOLLY, a pesar del nivel significativo de descentralización, España se resiste al sistema federal y se mantiene al menos en términos constitucionales como Estado unitario.

Otros sostienen que el Estado español también puede calificarse como un Estado regional. Entre los argumentos que sostienen esa teoría se encuentran los siguientes: (1) el concepto de autonomía estatutaria y todas las implicaciones que conlleva; (2) la reforma de la Constitución no requiere consentimiento de las CC. AA., sino una decisión de las Cortes Generales, modulada según el tipo de reforma que se quiera hacer, de acuerdo con los arts. 166-167 de la CE; (3) el sistema de distribución de competencias que prevé el art. 149.3 de la CE establece que las competencias no atribuidas a las CC. AA. correspondan al Estado; (4) la descentralización global operada en el ámbito del poder legislativo y ejecutivo no ha sido tal en cuanto al Poder Judicial; las CC. AA. no disponen de un sistema judicial autónomo, ello los acercaría más a un sistema federalista; (5) la técnica del delegado de gobierno (art. 154 de la CE) que representa al Gobierno central en los territorios de las CC. AA.<sup>95</sup>.

Por otra parte, también existen una serie de razones por las cuales NO se puede calificar como federal el modelo español de Estado. En primer lugar, el Estado de las autonomías se constituye sobre la base de la soberanía nacional del pueblo español y no sobre un pacto constitucional entre pueblos que ceden una porción de su soberanía. En segundo lugar, solamente la nación española y sus representantes, es decir, el Parlamento español, pueden adoptar decisiones en materia de reforma constitucional. En tercer lugar, la distribución de poder entre el Gobierno central y las CC. AA. se efectúa en el bloque de la constitucionalidad que incluye numerosas leyes del Estado central, de manera que no existe una garantía propia constitucional en cuanto a la autonomía. En cuarto lugar, no todos los poderes estatales están sujetos a un doble orden de gobierno. Las comunidades autónomas no tienen poder judicial y no tienen capacidad para establecer su propia carta de derechos. En quinto lugar, el sistema de distribución de poderes está basado en una concurrencia de jurisdicción generalizada. Casi no existe una esfera en la que las CC. AA. puedan establecer sus propias políticas de una forma incondicionada. Por último, el modelo español no ha desarrollado suficientemente mecanismos mediante los cuales las CC. AA. puedan participar en las instituciones generales; en el órgano legislativo, el órgano ejecutivo o en los asuntos europeos<sup>96</sup>.

Ahora bien, otro sector de la doctrina asimila el Estado español al modelo federal. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA consideraba que el Estado autonómico español es de carácter federal<sup>97</sup>. Otros entienden que se encuentra a mitad de camino entre el Estado

95. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 28, 450-451.

96. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, op. cit. en nota 28, 455.

97. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1988: «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas». En su *La revisión del sistema de autonomías territoriales reforma de estatutos leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas, 23-39. ARBÓS MARÍN, X. *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*, op. cit. en nota 35, 42.

regional y el Estado federal. Para algunos autores las características del sistema español se ajustan a la calificación de Estado federo/regional, una especie de federalismo atenuado nominado que deja entrever la regulación constitucional<sup>98</sup>.

Por otra parte, para José Juan González Encinar el Estado español es un Estado federal asimétrico, un Estado federal compuesto por entidades políticas heterogéneas, es decir, que tienen poderes y competencias distintas las unas de las otras<sup>99</sup>. Precisamente en este punto la CE difiere dramáticamente de otros modelos constitucionales. Nótese que ni la existencia ni los poderes de las CC. AA. están garantizados por la Constitución<sup>100</sup>. Por el contrario, la CE delega todas las decisiones de reconocer y empoderar las CC. AA. al Poder Legislativo, siendo una decisión de pura discreción legislativa<sup>101</sup>. Este arreglo constitucional requiere que las Comunidades Autónomas se acerquen al Gobierno central para que, en la capacidad de un ente débil, negocien los términos de un futuro estatuto de Autonomía<sup>102</sup>. Esta estructura institucional impide la estabilidad de un Estado descentralizado porque forzar a la CC. AA. a continuamente estar buscando la bendición del estado central como condición para que se les apruebe o reforme un estatuto de autonomía, simplemente fomenta la continua politización de las relaciones entre gobierno central y las CC. AA.<sup>103</sup>. Este derecho de autonomía de las CC. AA. es reconocido por la Constitución, pero aparece como un derecho subordinado a la soberanía tanto por la determinación de su contenido, como por la primacía del ordenamiento estatal sobre los ordenamientos territoriales autónomos<sup>104</sup>.

98. TRUJILLO, G. «Federalismo y Regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*, *op. cit.* en nota 98, 42-43.

99. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. «El Estado Federal Asimétrico», *op. cit.* en nota 15, 268.

100. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *American Journal of Comparative Law*, 2011, núm. 59: 504.

101. El procedimiento se regula como norma general en los arts. 144, 147 y 151 de la CE.

102. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. 2011: «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 523. TRUJILLO, G. «Federalismo y Regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*, *op. cit.* en nota 98, 18. Véase art. 149 de la CE. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. 2016: «Trascendencia e improcedencia del estado federal para España». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1350 y 1351. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 522.

103. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 523.

104. TRUJILLO, G. «Federalismo y Regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*, *op. cit.* en nota 98, 18.

Aunque se afirma que las CC. AA. tienen un nivel competencial similar al que tienen los Estados federados, ello no es cierto. Es difícil encontrar o identificar Estados federales que tengan una competencia tan amplia como la que tiene el Estado español en los siguientes aspectos: (1) garantizar la igualdad de todos los españoles; (2) ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; (3) normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE en materia de educación, además de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; (4) legislación penal y penitenciaria; (5) legislación laboral; (6) partes nucleares de la legislación civil y; (7) la reserva de todo el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas<sup>105</sup>. Sobre estas materias las CC. AA. no tienen la potestad de establecer sus propias políticas de forma incondicionada.

Otra característica importante que merece destacarse del sistema de distribución de competencias español es la asimetría que existe entre el nivel de competencias que ejercen las distintas CC. AA. Es decir, existen CCAA que ostentan competencias que otras no tienen. Ello tiene justificación en los llamados hechos diferenciales. Estos suponen la existencia de pueblos con personalidad particular en el conjunto del Reino de España, y su reconocimiento constitucional significa que esa realidad política adquiere una dimensión jurídica, ya que se recoge la existencia de características que sólo corresponden a algunas CC. AA.<sup>106</sup>. La CE de 1978 reconoce estos elementos especiales que están fundamentados en la historia del pueblo español. Entre los hechos diferenciales destaca la cooficialidad de dos lenguas en distintas CC. AA. (Galicia, Cataluña, País Vasco, Islas Baleares y Comunidad Valenciana). Se les reconoce carácter oficial en esas respectivas Comunidades de acuerdo con sus Estatutos, teniendo en cuenta que «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección»<sup>107</sup>. También la existencia de características culturales propias de los territorios (art. 143.1 de la CE) sobre las que se reconoce competencia a las CC. AA. (art. 148.1.17 de la CE).

Otro hecho diferencial que merece atención es el del Derecho civil foral que menciona la CE en su art. 149.1.8. Este precepto representa una victoria de los intentos de uniformidad que representó la codificación decimonónica en materia de derecho civil. El reconocimiento de su vigencia ha establecido un hecho diferencial respecto a los territorios del Derecho común, como constata el art. 13 del Título Preliminar del Código Civil español al declarar «el pleno respeto de los derechos especiales o forales

105. Véase art. 149 de la CE. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. «Trascendencia e improcedencia del estado federal para España». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, op. cit. en nota 102, 1350 y 1351.

106. AJA, E. 2007: *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, 2.<sup>a</sup> ed. Alianza Editorial, 173.

107. Véase art. 3 de la CE.

de las provincias o territorios en que estén vigentes». Existe en las siguientes CC. AA. un derecho civil foral: Cataluña, Galicia, Navarra, Aragón, Islas Baleares y el País Vasco.

Asimismo, es necesario destacar la Disposición adicional primera de la CE que reconoce los derechos históricos. Esto implica, en su misma naturaleza, la añadidura al nuevo régimen constitucional de algo que existía y, precisamente por ello, se «reconoce y ampara». Con esta disposición constitucional se ampara el tratamiento contributivo especial que disfrutaban las CC. AA. País Vasco y Navarra, conocido como el concierto vasco y el convenio navarro, que se remonta en la historia a la guerra de sucesión que se libró en España a principios del siglo XVIII. En dicha guerra, estos territorios apoyaron al nuevo monarca Borbón en su enfrentamiento con los Austrias. Al ganar el bando Borbón, los fueros de estos territorios se mantuvieron vigentes<sup>108</sup>. La Disposición adicional primera de la CE reconoce la vigencia de estos fueros. Se puede afirmar que el concierto vasco y el convenio navarro son acuerdos únicos en su clase. Aparte de estas CC. AA., en ningún otro lugar del mundo existe un sistema de financiación en el que la titularidad, la recaudación, la gestión y la inspección de la totalidad de los impuestos sea competencia de una entidad regional y no del Estado central. Lo normal es que el poder impositivo está repartido entre el Gobierno central y las unidades que lo integran para el ejercicio de sus respectivas competencias<sup>109</sup>.

Por otra parte, en lo que respecta a las Islas Canarias, es preciso mencionar la disposición adicional tercera que representa un reconocimiento del constituyente español de que la C. A. de Islas Canarias debía tener un régimen económico y fiscal propio. En términos históricos, las concesiones de privilegios y franquicias al comercio se remontan a la época de los Reyes Católicos, pero la fijación moderna del régimen económico y fiscal parte de la Ley de Puertos Francos de Canarias, que fue promulgada por el ministro Juan Bravo Murillo en 1852<sup>110</sup>.

La CE contiene disposiciones que reconocen a las CC. AA. de Navarra, País Vasco e Islas Canarias un sistema de financiación distinto al del resto de las Comunidades. De hecho, el diseño del sistema de financiación autonómico de régimen común no se fijó en la CE, sino que depende de una ley orgánica que exprese jurídicamente el acuerdo político a los que se llegue en el seno del Consejo de política fiscal y financiera<sup>111</sup>. El reconocimiento de la autonomía financiera de las CC. AA. que se hace en el art. 156 de la CE queda delimitado por los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de

108. AJA, E. *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit. en nota 106, 186.

109. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, op. cit. en nota 81, 122.

110. AJA, E. *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit. en nota 106, 190.

111. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, op. cit. en nota 81, 100.

solidaridad entre todos los españoles. Es decir, aunque la CE reconoce el poder tributario de las CC. AA., este se ve muy mermado por la prohibición de doble imposición y duplicidad normativa. A esos efectos, basta mencionar los arts. 6.2 y 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que señala que las CC. AA. no pueden establecer tributos que recaigan sobre hechos impositivos grabados por el Estado o por los Gobiernos locales<sup>112</sup>.

La legislación vigente en materia financiera demuestra que, en general, las CC. AA. solo pueden establecer y gestionar tributos sobre hechos impositivos que todavía no hayan sido gravados por el Estado central o los Gobiernos locales. Ello representa una desventaja ya que el universo de posibles hechos impositivos es menor, y se está a la merced de los tributos que aprueben las Cortes Generales y los Gobiernos locales. No existe mucho de autonomía en ese aspecto. Por esa razón, el Estado ha tenido que ceder parte de los impuestos estatales a las CC. AA. En la actualidad, los impuestos cedidos total o parcialmente a las CC. AA. son: (1) la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de los Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos; (2) la recaudación del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte; (3) la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que asciende al 50% de los residentes en la Comunidad Autónoma; (4) la cesión del 50% de la recaudación líquida por Impuesto sobre el Valor Añadido; (5) la cesión del 58% de la recaudación líquida por los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco; y (6) la cesión del 100% de la recaudación por el Impuesto sobre la Electricidad<sup>113</sup>.

Esta cesión copiosa de impuestos a las CC. AA. hace difícil que los ciudadanos sepan con certeza dónde van a parar los fondos públicos. En ese sentido, no se cumple con el principio de responsabilidad tributaria, que postula que el costo de las decisiones políticas sea visible tanto para el Gobierno como para los votantes. Este principio

112. Art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. No obstante, en cuanto a los Gobiernos locales, las CC. AA. podrán «establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro».

113. Esta información se obtuvo del portal digital del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de España. Se puede acceder en el siguiente enlace: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20comun.aspx>.

se puede alcanzar en la medida que los recursos para financiar los gastos se recauden por los mismos gobiernos que prestan los servicios. Es la mejor forma de enfrentar al político con el costo de sus decisiones, y a su elector con el valor de los servicios que recibe<sup>114</sup>. Se evita, de esa forma, que la administración expanda desmesuradamente el gasto público, por razones políticas o electorales. Además, se disipa la creencia de que los bienes y servicios públicos que se prestan son gratuitos o no tienen costo<sup>115</sup>.

En lo que respecta a la representación de las CC. AA. en las Cortes Generales, el art. 69.1 de la CE expresa que el Senado es «la Cámara de representación territorial». No obstante, lo cierto es que su regulación actual no propicia que las CC. AA. tengan un rol importante en las Cortes Generales. Aunque las CC. AA. nombran un senador, más otro senador por cada millón de habitantes, la realidad es que la cantidad de senadores que nombran las CC. AA. es muy poca en relación con los senadores que se eligen por el voto popular en las provincias, que es una demarcación territorial distinta a la CC. AA.<sup>116</sup>. Actualmente, a raíz de la última elección general de 26 de junio de 2016, de los 266 senadores elegidos, solo 58 son designados por los Parlamentos autonómicos, mientras que 208 son elegidos mediante el voto popular. Además, en el diseño del sistema bicameral español, el Senado escenifica un papel secundario, sin apenas poder decisorio. Su principal tarea es de segunda lectura sobre los proyectos que aprueba el Congreso de los Diputados. Así pues, las CC. AA., como entes territoriales políticos, no cuentan con una representación adecuada en las Cortes Generales. Solo nombran una pequeña cantidad de miembros del Senado, que no es más que una réplica del Congreso de los Diputados con funciones legislativas de segunda lectura y de control al Gobierno, pero sin ninguna función específica respecto a la organización autonómica<sup>117</sup>.

Es innegable que el esquema constitucional actual ha representado un avance en lo que respecta a la descentralización política en España. Sin embargo, todavía se identifica la presencia de un Estado central que ostenta un poder muy amplio sobre diversas competencias. Por ello, más allá del debate académico en cuanto a la forma de categorizar el sistema español vigente de reparto de competencias, la realidad es que la CE de 1978 se diseñó para crear un Gobierno nacional mucho más centralizado

114. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, op. cit. en nota 81, 107.

115. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, op. cit. en nota 81, 107.

116. Véase el art. 69 de la CE.

117. DE CARRERAS SERRA, F. 2009: «Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial». En *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 107.

y poderoso que el Gobierno federal de EE. UU.<sup>118</sup>. Para constatar que esta última aseveración es cierta, pasamos a estudiar el sistema de distribución de competencias que se creó con la Constitución estadounidense aprobada a finales del siglo XVIII.

### 3. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL DE EE. UU. Y SUS ESTADOS

#### 3.1. *Introducción y contexto histórico de la Constitución estadounidense de 1787*

El sistema federal adoptado por la Constitución estadounidense en el siglo XVIII se convirtió en un modelo para los posteriores Estados federales. A pesar de que es una constitución pequeña, su importancia es innegable<sup>119</sup>. La importancia del modelo federal americano ha llevado autores como K. C. WHEARE a repudiar todos aquellos trabajos que, en materia de federalismo, no se detengan a revisar el modelo norteamericano<sup>120</sup>.

La primera experiencia de EE. UU. con un Gobierno nacional comenzó con los artículos de la Confederación. El 5 de diciembre de 1777, estos fueron aprobados, aunque no fueron ratificados hasta cuatro años después por la totalidad de los estados<sup>121</sup>. En ese documento, se hacía explícita la declaración de supremacía de cada estado individual sobre el Gobierno nacional. El art. II de ese documento establecía que cada «Estado retenía su soberanía, libertad e independencia, y todo poder, jurisdicción y derecho que no fuera delegado por la confederación expresamente a los Estados Unidos, reunidos en el Congreso»<sup>122</sup>. Surge de este artículo que los Estados de la Confederación eran muy dominantes y casi independientes, en vez de unidos. Por ejemplo, el Congreso de la Confederación podía requerir a los estados dinero y soldados, pero no podía directamente imponer contribuciones ni organizar ejércitos<sup>123</sup>. En ocasiones,

118. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 504.

119. LIPKIN, R. L. 2004: «Federalism as Balance». *Tulane Law Review*, 2004, núm. 79: 150.

120. WHEARE, K. C. 1961: *Federal Government*, 2.ª ed. London: Oxford University Press, 1.

121. XIFRAS HERAS, J. *Curso de Derecho Constitucional*, *op. cit.* en la nota 19, 214.

122. BROOKS SMITH, D. 2005: «Federalism in the United States». *Duquesne Law Review*, 2005, núm. 43: 520. El texto original en inglés es el siguiente: «Each State retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled». Traducción del autor.

123. BROOKS SMITH, D. 2009: *Federalism in the United States*, *op. cit.* en nota 122, 520. MANNING, J. F. 2009: «Federalism and the Generality Problem in Constitutional Interpretation», *Harvard Law Review*, 2009, núm. 122: 2003.

las legislaturas de los Estados rechazaban y cuestionaban la autoridad del Congreso. Ante ese escenario, no era de extrañar que el proyecto de la confederación fracasara.

La convención de Filadelfia de 1787 decidió reorganizar la estructura política de los estados y adoptó, el 17 de septiembre, una Constitución que fue suscrita por casi todos los delegados<sup>124</sup>. En 1789, la Constitución entró en vigor, se eligió el primer presidente de los EE. UU. y el nuevo Congreso federal inició sus acciones<sup>125</sup>. Uno de los criterios informadores más importantes de la Constitución de 1787 es la existencia de un control recíproco y un equilibrio entre los poderes de la Federación y los de los estados<sup>126</sup>. La historia demostró que la debacle de la confederación que se creó, tras la emancipación de las trece colonias del yugo británico, impulsó la elaboración de la Constitución federal que descansaba fundamentalmente sobre dos piedras angulares: la forma republicana de gobierno y el sistema federal<sup>127</sup>.

*James Madison*, uno de los padres fundadores de la Constitución de EE. UU., definió la forma de Estado que instauró esa constitución de la siguiente forma:

La Constitución propuesta no es estrictamente una Constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas. Desde el punto de vista 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 actuación de estos poderes, es nacional, no federal; 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<sup>128</sup>.

Con este juego de palabras, *Madison* buscaba conseguir que el estado de Nueva York ratificara el proyecto de Constitución de 1787. Se menciona el estado de Nueva York porque el proceso de ratificación en ese estado fue particularmente complejo y dio base a la publicación de la serie de artículos publicados por *Madison*, *Hamilton* y *Jay*, conocidos como *El Federalista*. Estos artículos fueron publicados bajo el seudónimo

124. En la convención de Filadelfia se propuso otro sistema similar al de los artículos de la Confederación, pero esa idea no progresó, según se recoge en las actas de la Convención. MANNING, J. F. 2009: «Federalism and the Generality Problem in Constitutional Interpretation», *op. cit.* en nota 123: 2030.

125. XIFRAS HERAS, J. *Curso de Derecho Constitucional*, *op. cit.* en la nota 19, 214.

126. XIFRAS HERAS, J. *Curso de Derecho Constitucional*, *op. cit.* en la nota 19, 215.

127. SEIJAS VILLADANGOS, M. E. *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, *op. cit.* en nota 28, 125.

128. El Federalista Núm. 39. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 1943, Ciudad de México, 163, traducción de G. R. VELASCO.

de *Publius*, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York<sup>129</sup>. Esta serie de ensayos ha sido calificada como el más grande de los tratados políticos de EE. UU.<sup>130</sup>.

En el diseño constitucional madisoniano, alcanzar la combinación correcta de distribución de poderes expresos entre el gobierno central y los estados, además de establecer las reglas de poder residual, es un cimiento indispensable para alcanzar un estado descentralizado funcional<sup>131</sup>. Nótese que la generación de los padres fundadores de la Constitución de EE. UU. tenían una suspicacia profunda en cuanto a la centralización del poder, que era el modelo nacional del imperio británico al cual se enfrentaron<sup>132</sup>. Ante ello, existe unanimidad de criterio de que los gobiernos de los Estados tenían un lugar especial en el esquema de la nueva Constitución<sup>133</sup>. Como cuestión de hecho, estos Estados existían y funcionaban con anterioridad a la aprobación de la Constitución<sup>134</sup>. Bajo la teoría del federalismo norteamericano, los estados son más que subdivisiones políticas, para algunas cosas son soberanos políticos<sup>135</sup>. Es decir, entra en función la teoría de la soberanía dual. Al amparo de esta teoría, los estados que decidieron unirse para formar un estado federal, ceden una parte de su soberanía. De esa forma, coexisten dos soberanías: la de los estados que forman el estado federal y la de este último.

La solución norteamericana para acabar con la tiranía fue enumerar los poderes del Gobierno nacional, dejando el resto a los estados<sup>136</sup>. Es decir, los padres fundadores anticiparon que los poderes nacionales serían pocos y limitados, y esperaban que la gran mayoría de la autoridad recayera en los estados<sup>137</sup>.

En *El Federalista* números 10 y 14 se argumentó que el federalismo podía proveer una nueva manera para extender el alcance de la forma republicana de gobierno más

129. Para una guía de lo que significa *El Federalista* como fuente del significado original de la Const. de EE. UU., véase MAGGS, G. E. 2007: «A Concise Guide to the Federalist Papers as a Source of the Original Meaning of the United States Constitution». *Boston University Law Review*, 2007, núm. 87: 801 y ss.

130. XIFRAS HERAS, J. *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit. en la nota 19, 215.

131. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», op. cit. en nota 100, 492.

132. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», op. cit. en nota 1001, 497; LIPKIN, R. L. «Federalism as Balance», op. cit. en nota 119, 113.

133. YOUNG, E. A. 2005: «Making Federalism Doctrine: Fidelity, Institutional Competence, and Compensating Adjustments». *William and Mary Law Review*, 2005, núm. 46: 1771.

134. YOUNG E. A. «Making Federalism Doctrine: Fidelity, Institutional Competence, and Compensating Adjustments», op. cit. en nota 133, 1775.

135. FROHNMAYER, D. 1982: «A New Look at Federalism: The Theory and Implications of "Dual Sovereignty"». *Environmental Law*, 1982, núm. 12: 912.

136. FRIEDMAN, B. *Valuing Federalism*, op. cit. en nota 27, 326.

137. FRIEDMAN, B. *Valuing Federalism*, op. cit. en nota 27, 326; SCHAPIRO, R. A. 2005: «Toward a Theory of Interactive Federalism». *Iowa Law Review*, 2005, núm. 91: 272.

allá de lo que previamente había sido concebido<sup>138</sup>. Por el contrario, los antifederalistas estaban en desacuerdo con esa conclusión. Estos argumentaban que los poderes conferidos al Gobierno nacional no eran compatibles con la forma republicana de gobierno y podían hacer que los derechos de los ciudadanos fueran quebrantados<sup>139</sup>. Esta divergencia de criterios se tomó en consideración durante los debates en que se ratificó la Const. de EE. UU. de 1787 y dio paso a sus primeras diez enmiendas, conocidas como la Carta de Derechos (*Bill of Rights*), cuya aprobación fue una forma de limitar el poder nacional y garantizar los derechos de los estados y de los individuos<sup>140</sup>.

El preámbulo de la Constitución estadounidense dejó claro que la voluntad de los constituyentes era construir una unión más perfecta<sup>141</sup>. Una de las características de esa unión es que estamos ante un federalismo limitado, en la medida en que los poderes del Gobierno federal se enumeran de forma taxativa, correspondiendo el resto a los estados. Fue necesario establecer un balance. Otorgar mucho poder al Gobierno federal es un riesgo que lleva hacia la centralización de poder con sus peligros resultantes. También era un riesgo dar excesivo poder a los estados miembros, ya que se corre el riesgo de la fragmentación del Estado y la consecuente pérdida de varios beneficios y protecciones que de otra forma se podría proveer<sup>142</sup>. La Const. de EE. UU. reconoció tres esferas diferentes de poder: primero, la del individuo con sus derechos inalienables y en principio ilimitados; segundo, la de los diferentes estados con un régimen político propio cuyos poderes derivan del justo consentimiento de sus gobernados; y, por último, la tercera esfera del poder, la del Gobierno federal de EE. UU.<sup>143</sup>.

La acumulación de todos los poderes en las mismas manos, escribió *Madison* en *El Federalista* núm. 47, puede entenderse como la definición exacta de tiranía<sup>144</sup>. Para *Hamilton*, era importante que no se dependiera exclusivamente de una autoridad

138. *El Federalista*, núms. 10 y 14. Traducción de G. R. Velasco, *El Federalista*, *op. cit.* en nota 128.

139. HOROWITZ, D. L. 2007: «The Many Uses of Federalism». *Drake Law Review*, 2007, núm. 55: 956.

140. HOROWITZ, D. L. «The Many Uses of Federalism», *op. cit.* en nota 139, 956.

141. El preámbulo lee de la siguiente manera en su idioma original: «We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America».

142. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 492-493.

143. OLTRA, J. 1972: *La influencia norteamericana en la constitución española de 1869*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 95.

144. *El Federalista*, núm. 47. Traducción de G. R. Velasco, *El Federalista*, *op. cit.* en nota 128, 205.

central para dar respuesta a todos los problemas que puedan surgir en una nación<sup>145</sup>. Para proteger la libertad, bajo este punto de vista, el poder debe estar dividido. El federalismo norteamericano cumple este propósito, ya que divide los poderes del gobierno entre diferentes niveles otorgando a cada nivel de gobierno, federal y estatal, poderes suficientes para permitir que cada uno fiscalice los abusos del otro<sup>146</sup>. Aunque el poder está fragmentado en este tipo de sistema, su uso está unificado porque cada nivel del gobierno tiene el mismo propósito: servir a los intereses del pueblo. En palabras de *Madison*, los Gobiernos federal y estatal son agentes y fideicomisarios del pueblo, constituidos por poderes diferentes y designados para propósitos diferentes. Este modelo de federalismo es un sistema dinámico diseñado para ser manipulado por el pueblo para producir los resultados que él desea<sup>147</sup>.

Es decir, por miedo a crear un solo poder usurpador, y para remediar los males existentes y promover un gobierno estable de cara al futuro, la Const. de EE. UU. creó varias instituciones políticas entre las cuales dividió el poder: el Congreso, el Senado, la Presidencia y la Corte Suprema. Además, creó una quinta institución de forma paralela para dividir más el poder: los gobiernos estatales<sup>148</sup>.

En la actualidad, el Gobierno federal se balancea con cincuenta gobiernos estatales que están representados equitativamente en el Senado. El Senado federal es la Cámara legislativa más importante debido a su rol de aprobar toda la legislación federal, confirmar jueces federales y los miembros del poder ejecutivo, además de realizar o confirmar tratados internacionales<sup>149</sup>. Desde los primeros años de la República, el Senado ha protegido las prerrogativas de los estados, y lo continúa haciendo hoy en día.

145. *El Federalista*, núm. 85. Traducción de G. R. Velasco, *El Federalista*, *op. cit.* en nota 128, 378.

146. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 495.

147. HAMILTON expresó esto de una forma clara: «En una confederación, el pueblo puede tenerse, sin exageración, como dueño completo de su propio destino. Como el poder es casi siempre el rival del poder, el gobierno general estará siempre alerta para contener las usurpaciones de los gobiernos estatales, y éstos obrarán de igual modo respecto al gobierno general. El pueblo podrá arrojar su peso en cualquiera de los dos platillos de la balanza y hacerlo preponderar en todos los casos. Si cualquiera de los dos invadiese sus derechos, podrá utilizar al otro como medio para enderezar la situación». *El Federalista*, núm. 28. Traducción de G. R. Velasco, *El Federalista*, *op. cit.* en nota 128, 113-114.

148. FEIN, B. 1987: *The Federalist Today*. Washington D.C.: National Legal Center for the Public Interest, 2.

149. CALABRESI, S. G. *Does Institutional design make a difference?*, *op. cit.* en nota 25, 581.

### 3.2. La distribución de competencias entre el Gobierno federal de EE. UU. y los Estados

Madison y los demás padres fundadores intentaron que la Constitución garantizara la autonomía de los estados, creando el esquema de soberanía dual, mediante el cual se garantiza la autoridad del Gobierno federal en las áreas enumeradas en la Constitución, mientras que los estados se mantienen regentes en las áreas que no se le habían delegado expresamente al Gobierno federal<sup>150</sup>. Ahora bien, si la actividad en cuestión recae sobre alguno de los poderes que la Constitución otorga al Congreso federal, entra en escena la cláusula de supremacía, que expresa que las leyes aprobadas por el Congreso son «la Ley suprema de la Nación; y los Jueces de cada Estado estarán obligados a acatarla, aun cuando hubiere alguna disposición en contrario en la Constitución o en las Leyes de cualquier Estado»<sup>151</sup>. Indudablemente, la distribución de competencias tiene ramificaciones importantes en cuanto a la eficacia del sistema de pesos y contrapesos, propio del federalismo norteamericano<sup>152</sup>.

Sobre el particular, la Corte Suprema de EE. UU. ha expresado que

los poderes soberanos conferidos a los gobiernos de los estados por sus respectivas constituciones no se modificaron o alteraron por la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos, excepto por los poderes que se concedieron al gobierno de los Estados Unidos<sup>153</sup>.

No obstante, la conclusión anterior quedó matizada por una limitación importante que expresó la Corte Suprema de EE. UU. en esa misma sentencia. En específico, dictaminó esa Curia que

El pueblo de los Estados Unidos tiene derecho a prohibir a los Estados el ejercicio de las facultades que eran a su juicio incompatibles con los objetivos del pacto general, hacer que los poderes de los gobiernos estatales queden subordinados a los de la

150. BROOKS SMITH, D. *Federalism in the United States*, *op. cit.* en nota 122, 521.

151. Art. VI de la Const. de EE. UU. El texto original en inglés es el siguiente: «Shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding». Traducción del autor.

152. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 497.

153. *Martin v. Hunter's Lessee*, 14 U. S. 304, 325 (1816). El texto original en inglés es el siguiente: «The sovereign powers vested in the state governments, by their respective constitutions, remained unaltered and unimpaired, except so far as they were granted to the government of the United States». Traducción del autor.

nación, o reservar para sí autoridad soberana que opte por no delegar en cualquiera de los dos<sup>154</sup>.

Esta cita es reveladora pues demuestra que el poder soberano de los estados dentro del pacto constitucional estadounidense de 1787 reside en el Pueblo norteamericano y no en los entes estatales.

Para propósitos de este trabajo, es necesario tener presente que las fuentes del derecho constitucional norteamericano son las siguientes: la Constitución de 1787 con sus respectivas enmiendas; las decisiones judiciales y, concretamente, la jurisprudencia de la Corte Suprema de EE. UU., que no sólo interpreta formalmente el significado de las palabras de la Constitución, sino que le da un contenido y aplicación que amplía o restringe su significado material y formal; y la legislación ordinaria que complementa la Constitución y sus enmiendas<sup>155</sup>. Dentro de estas fuentes precisa destacar la jurisprudencia de la Corte Suprema federal que ha tenido un papel protagónico en delimitar los contornos de la competencia federal y estatal.

En lo que nos ocupa, la Const. de EE. UU. señala una serie de competencias que pertenecen al Gobierno federal. Estas son: (1) la política exterior, incluida la declaración y conducción de la guerra; (2) el establecimiento, mantenimiento, organización y disposición de las fuerzas armadas, incluido el llamamiento de las milicias de los estados y la intervención en su organización y disciplina; (3) el castigo de ciertos delitos (falsificación monetaria, piratería, delitos de altamar y contra el derecho de gentes); (4) La regulación del comercio internacional e interestatal; (5) el establecimiento de impuestos y empréstitos; (6) la circulación y acuñación monetaria; (7) la propiedad intelectual; (8) la legislación sobre quiebras; (9) el sistema de correo, pesas y medidas; (10) el establecimiento de tribunales inferiores al federal y la decisión de litigios entre estados; (11) el gobierno exclusivo del Distrito Federal y de los establecimientos de la federación enclavados en los estados; (12) la naturalización de extranjeros; y (13) la intervención en la reforma de la Constitución, entre otros<sup>156</sup>.

Además de los poderes expresos, que en su mayoría están descritos en el art. I, Sec. 8 de la Const. de EE. UU., también existen los poderes implícitos que se recogen en ese mismo artículo, estableciéndose que el Congreso federal está autorizado para

154. *Martin v. Hunter's Lessee*, 14 U. S. 304, 325 (1816). El texto original en inglés es el siguiente: «The people of the United States had a right to prohibit to the state the exercise of any powers which were in their judgment incompatible with the objects of the general compact and to make powers of state government subordinate to those of the nation or to reserve to themselves sovereign authority which they might not choose to delegate to either». Traducción del autor.

155. GARCÍA PELAYO, M. *Derecho Constitucional Comparado*, *op. cit.* en nota 45, 352-353.

156. Véase art. I, Sec. 8 de la Const. de EE. UU.

hacer todas las leyes necesarias y convenientes para el uso de estos poderes y para el de todos aquellos que en virtud de esa constitución, pueden estar investidos en el gobierno de Estados Unidos, cualquiera de sus dependencias y empleados<sup>157</sup>.

Este precepto es el germen de lo que se ha llamado la doctrina de los poderes implícitos<sup>158</sup>. De acuerdo con la teoría de los poderes implícitos, la organización política central está facultada legalmente para aprobar todas las leyes necesarias para llevar a cabo la ejecución de las competencias que le son propias<sup>159</sup>.

Por otro lado, el art. III de de la Const. de EE. UU. otorga al Congreso la competencia de regular la jurisdicción del Tribunal Supremo, el poder para declarar el castigo por el delito de traición y la jurisdicción en asuntos de almirantazgo. El art. IV Sec. 1 confiere al Congreso el poder para regular el procedimiento para proveer entera fe y crédito a las leyes y las sentencias de los tribunales estatales. Por su parte, el art. IV Sec. 3 otorga al Congreso el poder de admitir nuevos estados a la Unión. Además, otorga al Gobierno federal el poder general sobre territorios y propiedad de los Estados Unidos. Por último, aunque no lo diga expresamente la Constitución, el Gobierno federal también tiene competencia para conducir las relaciones internacionales<sup>160</sup>.

Por su parte, la Enmienda X de la Const. de EE. UU. establece que «corresponden a los respectivos estados o al pueblo los poderes que no se hayan delegado por la Constitución a los Estados Unidos y se hayan prohibido expresamente a los estados particulares»<sup>161</sup>. Esta disposición constitucional residual restringe el poder del Congreso. Al impedir que un solo gobierno tenga competencia total de todos los asuntos que involucran la vida pública, se protege la libertad individual del poder arbitrario<sup>162</sup>.

Cada estado cuenta con una constitución de corte republicano y un ordenamiento jurídico propio y autónomo del poder federal<sup>163</sup>. De esa manera, el derecho sustantivo en materia de contratos, derechos reales, responsabilidad civil extracontractual, sucesiones, derecho de familia y derecho penal, entre otros, es competencia estatal y

157. El texto original en inglés en el siguiente: «To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof». Traducción del autor.

158. GARCÍA PELAYO, M. *Derecho Constitucional Comparado*, *op. cit.* en nota 45, 363.

159. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, *op. cit.* en nota 81, 31.

160. LOFGEN, *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation: An Historical Reassessment*, 83 *Yale Law Journal*, 1973, núm. 88: 1.

161. Enmienda X de la Const. de EE. UU. El texto original en inglés es el siguiente: «The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people». Véase, además, GARCÍA PELAYO, M. *Derecho Constitucional Comparado*, *op. cit.* en nota 45, 362.

162. *Bond v. U. S.*, 131 S Ct. 2355 (2011).

163. Véase el art. VI, Sec. 4 de la Const. de EE. UU.

no federal<sup>164</sup>. Es decir, cada estado tiene facultad para regular su derecho privado y también su derecho público (por ejemplo, su derecho administrativo y constitucional), sin que el Gobierno federal pueda inmiscuirse. Aunque existe legislación federal que interviene en esas competencias, como norma general, estas pertenecen a los estados. De hecho, existe una doctrina derivada del sistema federal norteamericano, la llamada *anticommandeering rule*, que impide que el Gobierno federal instruya a los Gobiernos de los estados tomar acciones en particular<sup>165</sup>. Esta regla está diseñada para proteger la estructura básica del federalismo, que prohíbe que se produzca cualquier acción a nivel federal, sin importar la sustancia de la regulación en controversia, que pueda mover las líneas de responsabilidad política entre los Gobiernos federal y estatal<sup>166</sup>.

Asimismo, cada estado cuenta con un sistema judicial independiente al del Gobierno federal. El sistema judicial de cada estado es el encargado de dilucidar las controversias que surjan sobre asuntos que sean competencia estatal. Estos tribunales estatales atienden la gran mayoría de los casos judiciales que se presentan en EE. UU. Las estadísticas demuestran que el 95% de los casos que se ventilan en los tribunales de EE. UU, se dirimen en cortes estatales y no en cortes federales<sup>167</sup>. Ello demuestra que los tribunales estatales tienen un rol importante en el sistema político de EE. UU.

Por otra parte, el sistema de financiación de EE. UU. está compuesto de manera tal que cada administración, tanto las estatales como la federal, crean sus impuestos y sobre ellos ejercen plenas facultades normativas, administrativas y de recaudación<sup>168</sup>. La libertad de imposición permite a las partes grabar hechos imponibles, tanto nuevos, como ya grabados. No obstante, existen restricciones en materia de comercio inter-estatal, comercio exterior y propiedad federal, ya que son competencias federales, de acuerdo con el art. I., Sec. 8 de la Const. de EE. UU.

Cónsono con lo anterior, el principio de responsabilidad tributaria ha sido un pilar del sistema federal en EE. UU. La capacidad para decidir sobre los propios ingresos se considera irrenunciable para los estados miembros y compatible con el reconocimiento

164. CALABRESI, S. G. «Does Institutional design make a difference?», *op. cit.* en nota 25, 581.

165. *New York v. United States*, 505 U.S. 144, 162 (1992) (Se resuelve que el Congreso federal no tiene autorización constitucional para dirigir la legislación de los estados. *Printz v. United States*, 521 U.S. 898, 930) (1997) (Se resuelve que el Gobierno federal no tiene autorización constitucional para dirigir las acciones de las agencias ejecutivas de los gobiernos estatales y locales).

166. PURSLEY, G. B. 2012: «Defeasible Federalism». *Alabama Law Review*, 2012, núm. 63: 816.

167. CALABRESI, S. G. «Does Institutional design make a difference?», *op. cit.* en nota 25, 581.

168. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, *op. cit.* en nota 81, 110-111.

de ese mismo poder para el Gobierno federal<sup>169</sup>. La Corte Suprema de EE. UU. ha hecho afirmaciones similares, considerando el poder impositivo de los estados como un elemento esencial del sistema federal. Desde 1824, el juez presidente Marshall expresó que el poder fiscal de los estados es indispensable para su existencia<sup>170</sup>.

No se puede negar que la Const. de EE. UU. impuso limitaciones a los estados. Un ejemplo de esa limitación es la cláusula de supremacía que contiene la Const. de EE. UU. en su art. VI. Asimismo, el art. I, Sec. 10 de ese documento expresa que los estados no pueden entrar en tratados, alianzas o confederaciones, o acuñar o emitir cartas de crédito. Conforme a esa Sección tampoco los estados pueden, sin consentimiento del Congreso, fijar impuestos o derechos sobre las importaciones o exportaciones, salvo cuando fuese absolutamente necesario para hacer cumplir sus leyes de inspección. Tampoco pueden los estados entrar en guerra, a menos que fuesen de hecho invadidos o estuvieran en peligro tan inminente que su defensa no admita demora<sup>171</sup>.

### 3.3. Desarrollo histórico del esquema constitucional de distribución de competencias

Como puede constatarse, el Congreso federal tiene un ámbito de competencia para legislar abarcador. Sin embargo, ello no implica que pueda legislar sobre cualquier asunto o materia. Como se mencionó, para que sea competencia federal tiene que tratarse de alguna competencia que expresamente haya sido delegada al Congreso.

En la actualidad, el escrutinio para determinar la validez de una ley federal, en cuanto al asunto objeto de estudio, es cuestionarse si el Congreso puede encontrar que el acto que se regula se relaciona con uno de los poderes federales<sup>172</sup>. Mientras la legislación en controversia guarde alguna relación razonable con un poder del Gobierno federal, las cortes federales van a sostener la ley federal, siempre que no se viole alguna otra cláusula constitucional.

En el caso famoso de *McCulloch v. Maryland*<sup>173</sup>, la Corte Suprema de EE. UU. discutió las tres facetas distintas del poder federal. Primero, estableció el principio de que la autoridad del Gobierno federal proviene directamente del pueblo y no de los estados. Segundo, interpretó la cláusula de necesidad y conveniencia para permitir que el Congreso tenga un alcance amplio de autoridad para implementar los poderes

169. *El Federalista*, núm. 32. Traducción de G. R. Velasco. *El Federalista*, *op. cit.* en nota 128, 127.

170. *Gibbons v. Ogden*, 22 US 1,199 (1824).

171. MANNING, J. F. «Federalism and the Generality Problem in Constitutional Interpretation», *op. cit.* en nota 123, 2056-2057.

172. *Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997).

173. 17 U.S. (4 Wheat.) 316, 4 L.Ed. 579 (1819).

enumerados en el discutido art. I, Sec. 8 de la Const. de EE. UU. Tercero, concluyó que toda legislación estatal que pueda interferir con el ejercicio de los poderes federales enumerados es inválida. De esta forma, la Corte Suprema colocó en vigor la cláusula de supremacía que contiene el art. VI de la Const. de EE. UU.

Durante los primeros 50 años de historia, el balance de poderes entre el Gobierno federal y los estados se adhirió al plan original<sup>174</sup>. Desde principio de siglo XIX quedó claro que el Gobierno federal no podría reclamar poderes que no estén expresamente enlistados en la Constitución<sup>175</sup>. Los estados dominaban la mayoría de los aspectos de los asuntos públicos, y el Gobierno nacional se mantuvo pequeño y relativamente débil, amén de que la identidad política de la mayoría de los norteamericanos se desarrolló alrededor de los Gobiernos estatales y locales en vez del federal<sup>176</sup>. La concepción del federalismo de principios del siglo XIX en la sociedad estadounidense se ajustaba a las teorías sociales y económicas que dominaban en esa época del liberalismo no intervencionista, que entendía la interferencia federal en los asuntos de los estados como una violación de la libertad de actuación de los sujetos y los territorios<sup>177</sup>.

La guerra civil marcó el comienzo de un largo periodo de cambio en el esquema constitucional. Para emprender la guerra civil con éxito se requirió, por vez primera, una acumulación significativa de poder a nivel nacional. También fue necesaria la invención y propagación deliberada de una identidad nacional que legitimara los sacrificios de los nortños y los unionistas durante la guerra civil<sup>178</sup>.

Para finales del siglo XIX, las condiciones de modernidad se introdujeron al plan constitucional de distribución de poderes entre el Gobierno federal y los Gobiernos estatales, inclinándose el poder a favor del Gobierno federal<sup>179</sup>. El aumento del Estado administrativo, las exigencias de dos guerras mundiales, la gran depresión, y el rol de apoyo del Gobierno federal en cuanto al movimiento de derechos civiles confirieron

174. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 497-498.

175. *Martin v. Hunter's Lessee*, 14 U.S. 304, 326 (1816).

176. WOOD, G. S. 1993: «Foreword: State Constitution-Making in the American Revolution». *Rutgers Law Journal*, 1993, núm. 24: 911.

177. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, *op. cit.* en nota 81, 31.

178. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 497-498. Véase, además, NAGEL, P. C. 1964: *One Nation Indivisible: The Union in American Thought*, 1776-1861.

179. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 498.

gran legitimidad al Gobierno federal a expensas del de los estados<sup>180</sup>. Durante un periodo de expansión de más de cinco décadas, la Corte Suprema de EE. UU. confirió legitimidad constitucional a estos desarrollos en una serie de sentencias que ratificaron la gran expansión del poder federal que ya había ocurrido en la práctica<sup>181</sup>. Así, se vació progresivamente de contenido la cláusula de la competencia residual de los estados miembros, aumentando paulatinamente los poderes de la Federación, a medida que las circunstancias económicas, los conflictos bélicos o el creciente intervencionismo del Estado así lo requirieron<sup>182</sup>. Esta situación se puede ejemplificar en cuanto a la interpretación de la Corte Suprema de la cláusula de comercio<sup>183</sup>. Para algunos, la interpretación judicial de la cláusula de comercio es considerada como una de las mayores intromisiones del Gobierno federal sobre los derechos de los estados<sup>184</sup>. Por su pertinencia, es necesario analizar la jurisprudencia emitida sobre esta cláusula.

En 1824, la Corte Suprema de EE. UU. estableció los contornos de la cláusula de comercio al resolver el caso de *Gibbons v. Ogden*<sup>185</sup>. En este caso, se declaró la inconstitucionalidad de una ley del Estado de Nueva York que otorgaba un derecho exclusivo a individuos de transitar barcos de vapor por las aguas navegables de ese estado. La legislación en controversia fue encontrada inválida porque la cláusula de comercio de la Constitución delegaba al Congreso la facultad de regular el comercio interestatal y, dentro de esa definición amplia, estaba incluida la navegación. A pesar de la determinación final que tomó la Corte, el lenguaje de la sentencia judicial

180. FEELEY M. y RUBIN E. 2008: *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*. University of Michigan Press, 110-115.

181. Véanse, por ejemplo, las siguientes sentencias: *NLRB v. Jones & Loughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937) (En esta Sentencia la Corte Suprema de EE. UU. declaró la constitucionalidad de la *National Labor Relations Act of 1935*, conocida comúnmente como Wagner Act.); *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942) (En esta Sentencia de la Corte Suprema de EE. UU. concluyó que la producción de cuotas al amparo de la *Agricultural Adjustment Act of 1938* fue aplicada correctamente a la producción agrícola que era consumida exclusivamente dentro de un estado, ya que su efecto en el comercio interestatal estaba entre las competencias del Congreso Federal para regular el comercio); *Heart of Atlanta Motel v. U.S.*, 379 U.S. 241 (1964) (El Congreso Federal puede usar el poder concedido por la Cláusula de Comercio Constitucional para obligar a empresas privadas a cumplir con la Civil Rights Act of 1964); *Katzenbach v. Morgan*, 384 U.S. 641 (1966) (El Congreso puede promulgar leyes derivadas de su poder para aplicar la Enmienda 14.<sup>a</sup> de la Constitución que aumenten los derechos de los ciudadanos más allá de lo que el Poder Judicial federal ha reconocido).

182. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. «El Estado Federal Asimétrico», *op. cit.* en nota 15, 274.

183. Art. I, Sec. 8 de la Const. de EE. UU.

184. CROSS, F. B. y TILLER, E. H. 2000: «The Three Faces of Federalism: an Empirical Assessment of Supreme Court Federalism Jurisprudence». *Southern California Law Review*, 2000, núm. 73: 754. REDISH, M. H. y NUGENT, S. V. 1987: «The Dormant Commerce Clause and the Constitutional Balance of Federalism», *Duke Law Journal*, 1987: 569.

185. *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824).

demonstró que el poder de regular el comercio interestatal no es absoluto, sino que tenía límites<sup>186</sup>.

El avance industrial y económico de EE. UU. durante los siglos XIX y XX llevó a que el Congreso federal comenzara a legislar sobre varios asuntos, utilizando como fundamento constitucional la cláusula de comercio. Con la victoria del presidente *Franklin D. Roosevelt*, comenzó una nueva era en la historia de EE. UU., conocida como la era del *New Deal*. Como parte de la nueva filosofía política, el Congreso federal aprobó varias leyes en materia laboral. Muchas de estas legislaciones fueron cuestionadas y los casos llegaron a la Corte Suprema de EE. UU. En lo que nos ocupa, en 1935 la Corte Suprema emitió sentencia en *Schechter Poultry v. United States*<sup>187</sup>. En este caso, se declaró inconstitucional la sec. 3 de la *National Industrial Recovery Act*, que era una legislación importante para la administración *Roosevelt*. Para arribar a ese resultado, la Corte Suprema sostuvo, entre otros fundamentos, que regular el contrato de empleo en empresas que no eran interestatales (no tenían presencia en más de un estado) no tenía un efecto directo en el comercio interestatal, sino indirecto. Al no tener efecto en el comercio interestatal, el Congreso no tenía competencia constitucional para aprobar esa pieza legislativa. Esta decisión constituyó un golpe duro al programa de gobierno que quería establecer el presidente *Roosevelt* y, en particular, al ámbito de competencia que iba a tener el Gobierno federal.

Sin embargo, apenas dos años después, la Corte Suprema se apartó de lo resuelto en *Schechter Poultry v. United States*. En *NLRB v. Jones & Loughlin Steel Corp.*, la Corte Suprema de EE. UU. declaró la constitucionalidad de la *National Labor Relations Act of 1935*, conocida comúnmente como *Wagner Act*<sup>188</sup>. Al resolver de esa forma, la Corte utilizó un escrutinio mucho más deferente hacia el Congreso, al momento de determinar si cierta conducta afecta el comercio interestatal. La Corte descartó la distinción de efecto directo e indirecto y la sustituyó por el siguiente escrutinio: auscultar si la actividad en cuestión «tiene una relación cercana y sustancial con el comercio interestatal, de manera que su control sea apropiado conforme la cláusula de comercio»<sup>189</sup>. En esta decisión, la Corte Suprema no enfocó su análisis en el efecto de la actividad, sino en lo apropiado de que el Gobierno federal regule ese asunto, conforme con la cláusula de comercio. Este escrutinio es mucho más laxo y propicia que el Gobierno

186. BROOKS SMITH, D. «Federalism in the United States», *op. cit.* en nota 122, 520.

187. 295 U.S. 495 (1935).

188. 301 U.S. 1 (1937).

189. BROOKS SMITH, D. «Federalism in the United States», *op. cit.* en nota 122, 527, citando a *NLRB v. Jones & Laughlin Steel*, *supra*, 37. El texto original en inglés es el siguiente: «Have such a close and substantial relation to interstate commerce that their control is essential or appropriate to protect that commerce from burdens and obstructions, Congress cannot be denied the power to exercise that control» (Traducción del autor).

federal aumente su competencia mediante legislación federal que se pueda aprobar al amparo de esa cláusula constitucional.

Esta tendencia jurisprudencial favorable al Gobierno federal que surgió a partir de la década de 1930 en los EE. UU. tuvo un efecto devastador en cuanto a los principios del federalismo, ya que aumentó el nivel de competencia del Gobierno federal. Sin embargo, este efecto contrario al federalismo tiene una explicación económica. Para algunos, a la luz de los cambios económicos que ocurrían a nivel mundial, era necesario revisar la delegación de competencias entre el Gobierno federal y los Gobiernos estatales<sup>190</sup>. A juicio de KELTY, las primeras decisiones de la Corte Suprema de EE. UU. durante la década del 30 del siglo XX fallaron en entender que las nociones viejas del poder comercial tenían que ceder ante las realidades económicas presentes. Es con la nueva doctrina que elabora la Corte Suprema a partir del programa del *New Deal* que se toman en consideración esas necesidades en términos nacionales<sup>191</sup>.

La dilatación desmedida de la cláusula de comercio de la Const. de EE. UU. llegó a su fin en *United States v. López*<sup>192</sup>. En este caso, la Corte Suprema de EE. UU. revocó sesenta años de interpretación amplia en cuanto a la autoridad del Congreso al amparo de la cláusula de comercio. Allí, se resolvió que la posesión de un arma en una zona escolar no era bajo ningún concepto una actividad económica, ni se podía convertir en una actividad que tuviera repercusiones en el comercio interestatal<sup>193</sup>. Se concluyó que la competencia para establecer compensaciones a víctimas de ese tipo de delito recaía en los estados y no en el Gobierno federal<sup>194</sup>. Este caso demostró lo que algunos abogados dudaban: que la cláusula de comercio tiene límites.

Una característica del federalismo norteamericano es que refuerza el sistema de protección de las libertades fundamentales que gozan los individuos<sup>195</sup>. Este sistema de protección ha constituido otra vía mediante la cual el Gobierno federal ha ampliado su ámbito de competencia, ya que se han incorporado derechos individuales reconocidos por legislación federal a los estados<sup>196</sup>. Es decir, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema, casi todos los derechos consagrados en la Carta de Derechos de la Const. de EE. UU., originalmente oponibles solo frente al Gobierno federal, se han

190. KELTY, T. W. 1997: «Federalism: While the Stewards Slept... New York v. United States». *Urban Lawyer*, 1997, núm. 29: 545.

191. KELTY T. W., «Federalism: While the Stewards Slept... New York v. United States», *op. cit.* en nota 190, 545.

192. 514 U.S. 549 (1995).

193. KELTY, T. W. «Federalism: While the Stewards Slept... New York v. United States», *op. cit.* en nota 190, 552.

194. BROOKS SMITH, D. «Federalism in the United States», *op. cit.* en nota 122, 520.

195. *Coll. Sav. Bank v. Florida Prepaid Postsecondary Educ. Expense Bd.*, 527 U.S. 666, 702 (1999) (Breyer, J., disintiendo).

196. *Duncan v. Louisiana*, 391 U.S. 145, 148 (1968).

incorporado a la cláusula del debido proceso de ley que contiene la Enmienda XIV de la Constitución. Con esa incorporación, los estados, además del Gobierno federal, están obligados a reconocer tales derechos<sup>197</sup>. Varias sentencias de la Corte Suprema de EE. UU. ejemplifican esta situación. En *Lawrence v. Texas*, la Corte Suprema reconoció el derecho constitucional a tener una relación sexual con una persona del mismo sexo al amparo de la Cláusula del debido proceso de ley que contiene la Enmienda XIV<sup>198</sup>. Al resolver de esa forma, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de una Ley del Estado de *Texas* que prohibía la conducta en controversia. Esa decisión del Tribunal Supremo es muy positiva si se analiza desde la perspectiva de los derechos constitucionales del individuo, pero negativa si se analiza desde la perspectiva de los derechos de los estados, ya que anuló una ley aprobada legítimamente por el estado de *Texas* sobre una materia para la cual tiene competencia: establecer qué conducta debe ser considerada como delito. *Obergefell v. Hodges* es otra sentencia reciente de la Corte Suprema de EE. UU. que declaró la inconstitucionalidad de legislaciones emitidas por varios estados y reconoció un derecho constitucional protegido, tanto por la Cláusula del debido proceso de ley, como de la igual protección de las leyes, a contraer matrimonio sin importar la orientación sexual de los individuos<sup>199</sup>. En esa sentencia, la Corte Suprema resolvió que ese derecho es fundamental e inherente a la libertad del individuo, por lo que está protegido por la Enmienda XIV de la Const. de EE. UU. Como puede apreciarse, esta determinación judicial interfirió directamente con la competencia que tienen los estados para regular la institución del matrimonio.

La historia ha sido testigo de situaciones en que los Gobiernos de los estados y el Gobierno federal han colisionado en asuntos de política pública. Un ejemplo de esto ocurrió en 1957 en el estado de Arkansas. En ese entonces se implementaba una orden emitida por un tribunal federal que requería que en cierta escuela de la capital de ese estado se permitiera la entrada de estudiantes negros<sup>200</sup>. En ese momento, el gobernador de Arkansas juró que resistiría la ejecución de la orden federal y activó la guardia nacional en la escuela para prevenir que estudiantes negros entraran al edificio. Eventualmente, el gobernador ordenó el retiro de las tropas y dejó a los estudiantes negros para que se enfrentaran a un grupo violento de personas blancas que protestaban en el lugar. En ese entonces, el presidente del Gobierno federal envió varias tropas de la división regular del Ejército nacional para asegurarse de que la orden

197. *Duncan v. Louisiana*, 391 U.S. 145, 148 (1968).

198. 539 U.S. 558 (2003).

199. 135 S.Ct. 2584 (2015).

200. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 499.

federal se ejecutara y se mantuviera la paz en el lugar<sup>201</sup>. En esta situación, vemos como chocaron los intereses de los estados y del Gobierno federal, pero afortunadamente prevaleció la protección de los derechos individuales.

En el sistema federal de EE. UU., los estados de la Unión tienen varias vías para influenciar en la manera en que se ejerce el poder federal y se implementa la política pública. Los oficiales del estado pueden influenciar a su delegación de congresistas y senadores para que promuevan los proyectos de ley que resulten beneficiosos. Además, los estados poseen influencia indirecta en la conformación del Congreso y de la Presidencia por conducto del control de los requisitos electorales y de su papel en las elecciones presidenciales, materia para la cual tienen competencia. Esta autoridad es más directa en la conformación del Senado, donde cada Estado está representado por igual y cada senador en un principio debía ser seleccionado por la legislatura de su propio estado, aunque desde 1913 cada senador es elegido por vía popular directa<sup>202</sup>.

Aun con el aumento de la competencia del Gobierno federal, los estados han logrado avanzar sus intereses. En particular, han logrado que les cedan fondos federales para la consecución de programas especiales. Como resultado de ello, en promedio más de un 20% del dinero de las arcas estatales proviene de fondos federales<sup>203</sup>. De hecho, existen estados como Misisipi en donde los fondos federales constituyen el 43% del total de ingresos que reciben las arcas estatales<sup>204</sup>. Además, los estados han logrado quedar eximidos de varias legislaciones federales que les impuso el Congreso al amparo de la cláusula de comercio<sup>205</sup>.

En lo que respecta a la cesión de fondos federales, hay que tener presente que ello constituye una manera en que el Gobierno federal influye en las políticas que adoptan los estados. Es decir, en EE. UU. se permite que el poder de gasto del Gobierno federal vaya más allá de sus competencias. Así, se permite que éste tenga capacidad de influencia en el destino de ese ingreso que se cede a los estados. De esa manera, el Gobierno federal tiene influencia sobre las políticas estatales, ya que puede condicionar la

201. GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain», *op. cit.* en nota 100, 499.

202. BIGLINO CAMPOS, P. 2007: *Federalismo de integración y de devolución el debate sobre la competencia*. Madrid: CEPC, 101-103.

203. *García v. San Antonio Metro. Transit Auth.*, 469 U.S. 528, 552-53 (1985).

204. La información se obtuvo de la página cibernética de la *Tax Foundation*. Se puede acceder en el siguiente enlace: <http://taxfoundation.org/blog/which-states-rely-most-federal-aid-0>.

205. Las siguientes legislaciones federales contienen excepciones en su aplicación que benefician a los estados: *the Federal Power Act*, *the National Labor Relations Act*, *the Labor-Management Reporting and Disclosure Act*, *the Occupational Safety and Health Act* y *the Employee Retirement Income Security Act*. *García v. San Antonio Metro. Transit Auth.*, 469 U.S. 528, 552-53 (1985).

asignación de fondos<sup>206</sup>. A pesar de su impugnación, se han considerado válidas las leyes del Congreso federal, aprobadas en ámbitos tradicionalmente estatales en las que se fijan condiciones para la concesión de dinero a los estados. Se entiende que, al aceptar la subvención federal, los estados consienten que el Gobierno federal actúe en ese asunto. Es decir, la aceptación voluntaria de fondos federales por parte de los estados elimina toda mancha de inconstitucionalidad que pudiese pesar sobre los programas de subvenciones que exceden el ámbito competencial del Gobierno federal<sup>207</sup>. Como se puede notar, la voluntariedad es el elemento que permite que el Gobierno federal oriente el ejercicio de la política pública de los estados, sin quebrantar la Constitución ni su sistema de distribución de competencias<sup>208</sup>.

Con el beneficio de haber analizado, a grandes rasgos, el sistema de distribución de competencias entre el Gobierno federal y los estados que creó la Const. de EE. UU. de 1787, es momento de hacer una reflexión que permita determinar qué elementos del sistema de distribución de competencias que ofrece el sistema federal de EE. UU. se pueden aplicar en una futura reforma de la CE de 1978.

## 4. REFLEXIONES PARA LA REFORMA DEL ESTADO ESPAÑOL EN CUANTO AL REPARTO DE COMPETENCIAS

### 4.1. *La reforma constitucional*

A Thomas Jefferson se le atribuye una reflexión muy elocuente sobre el valor de reformar una Constitución: «Por acertada que haya sido la decisión constituyente de una generación fundadora de la Constitución, no puede condicionar la vida de generaciones venideras»<sup>209</sup>. La situación política actual española requiere repensar sobre cuál es el rol de las CC. AA. en el sistema político español y cómo debe ser su relación con el Estado español.

Al momento en que se redacta este trabajo, es claro que las distintas nacionalidades y regiones que conforman el Estado español interesan hacer uso del derecho a la autonomía al mayor grado posible. A diferencia de lo que ocurrió en 1978, en que no estaba claro lo anterior, es evidente que se puede establecer en la CE un reparto de

206. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, op. cit. en nota 81, 77.

207. *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987).

208. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, op. cit. en nota 81, 80.

209. CARRILLO, M. 2016. «Reforma constitucional con el trasfondo de Cataluña». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1527.

competencias entre el Gobierno central y las CC. AA., pues todas estas quieren alcanzar el máximo grado de autonomía y descentralización posible. De esa forma, es conveniente jurídicamente que la CE recoja el reparto competencial entre Estado central y las CC. AA. Permitir esto es un paso firme de descentralización política encaminado por el sendero del federalismo, ya que las CC. AA. tendrían certeza de que sus competencias están recogidas en el texto constitucional, y no dependen de una reforma de sus respectivos estatutos de autonomía.

Pero lejos de añadir otro artículo al denso reparto actual que contienen los arts. 148, 149 y 150 de la CE, sería conveniente enmendar profusamente estos preceptos de manera que en el texto constitucional únicamente se establezca la competencia del Estado central, dejando el resto de competencias a las CC. AA. Es decir, se recomienda establecer un listado claro de las competencias del Estado central y la adición de una cláusula de competencia residual a favor de las CC. AA. Como se auscultó en el tercer capítulo de este trabajo, la Const. de EE. UU. solo dispone las competencias del Gobierno federal, dejando el resto a los estados, conforme su Enmienda X. A mi juicio, esta forma de articular el reparto de competencias reconoce y valora el rol de las CC. AA. en el sistema político español. Se reconocería de esa forma que el poder del Gobierno español tiene límites. Sin duda alguna, también sería necesario incorporar una cláusula a la CE que deje claras la supremacía de la CE y la legislación del Gobierno central sobre las de las CC. AA. en materias que puedan ser concurrentes. Asimismo, es necesario repensar la necesidad de contar con una cláusula de supletoriedad.

Por otra parte, en sustitución de los estatutos de autonomía, permitiría que cada C. A. apruebe en sus respectivos parlamentos, y con el refrendo popular, una Constitución propia que: (1) fije la estructura organizacional de la C. A.; (2) delimite su territorio, y (3) regule su procedimiento de reforma. Sería innecesario que en las futuras constituciones de las CC. AA. se establezcan las materias sobre las que asumen competencia, ya que, conforme con el texto constitucional, son todas las que no recaigan sobre el Gobierno central. Sin embargo, algo que sí podrían contener estas nuevas constituciones es una carta de derechos fundamentales de los ciudadanos. Aunque actualmente es competencia del Gobierno central garantizar la igualdad de todos los españoles, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales conforme con el art. 149 de la CE, nada impide que en una reforma constitucional se les permita a las CC. AA. tener, en su constitución, una carta de derechos fundamentales de los ciudadanos propia e independiente a la de la CE. Ahora bien, los derechos reconocidos por esta nueva carta de derechos de la CC. AA. solo serían oponibles frente al Gobierno de la CC. AA. y no frente al Gobierno central. Esta dinámica también ocurre en los EE. UU., donde la gran mayoría de los estados tienen cartas de derechos fundamentales que solo son oponibles frente al mismo estado, y en sus universidades se enseña un derecho constitucional estatal autónomo del federal.

Se podría pensar que permitir que las CC. AA. redacten y aprueben su propia constitución implica reconocer que tienen una «soberanía independiente» y, por consiguiente, como entes soberanos tienen derecho a ejercer el derecho a la libre determinación. Sin embargo, la aseveración anterior es falsa. Debe recordarse que la facultad de las CC. AA. para aprobar sus respectivas constitucionales provendría de la propia CE, cuyo art. 1.2 expresa claramente que la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. Es el pueblo español, no el pueblo de una C. A. en particular, quien otorgaría a las CC. AA. la facultad de redactar su propia constitución, teniendo muy presente la indisoluble unidad de la nación española.

De esa forma, permitir que las CC. AA. cuenten con su propia constitución no implica, bajo concepto alguno, reconocer el derecho a secesión de las CC. AA. Al igual que se planteó en el proyecto constitucional de 1873, es posible que, mediante una reforma constitucional, se autorice a las CC. AA. a adoptar una constitución siempre que no se utilice de forma contraria a la existencia de la Nación española. De lo que se trata es de reconocer el máximo grado de autonomía posible a las CC. AA., sin colocar en riesgo la indisoluble unidad de la Nación. Siempre la soberanía en su totalidad residiría en el Pueblo español, y no en el pueblo de una C. A. en particular. El Pueblo español es el que, al fin y al cabo, se beneficia al dividir más el poder del Estado entre las estructuras gubernamentales creadas por la CE. Se afirma que el pueblo es el que resulta favorecido, ya que con la descentralización política se evita la tiranía.

Otra transformación importante dirigida hacia la descentralización política, que permitiría que las CC. AA. tengan un rol importante en las Cortes Generales, sería reformar la forma en que se elige al Senado y el papel que esta institución escenifica en lo que respecta a la aprobación de las leyes. Al analizar el sistema de EE. UU., se mencionó que su Senado tiene un rol protagónico ya que: (1) es una de las Cámaras Legislativas encargada de aprobar toda la legislación federal; (2) confirma el nombramiento de jueces federales y los miembros del gabinete del Presidente; (3) además de confirmar los tratados internacionales. No se propone que el Senado español tenga todas estas competencias, pero al menos debe tener un rol protagónico en la aprobación de legislación. Es necesario que un Estado descentralizado políticamente tenga un órgano por conducto del cual se ejerza la participación de los entes territoriales en la política general de dicho Estado<sup>210</sup>.

## 4.2. Cambios sustantivos en el reparto de competencias

Ahora bien, la disyuntiva se encuentra en trazar la raya al momento de establecer cuáles serían las competencias del Estado central y las CC. AA. luego de una reforma

210. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, op. cit. en nota 81, 47.

constitucional. Existen académicos que sostienen que no se deben modificar sustancialmente los títulos competenciales atribuidos actualmente en la CE<sup>211</sup>. A mi juicio, es necesario repensar el reparto de competencias. Debido a las limitaciones del espacio, solo se discutirán las competencias que, a juicio del autor, es imprescindible estudiar para propósitos de este trabajo.

Como cuestión de umbral, debe reconocerse la plena eficacia de las normas jurídicas que emanan de la Unión Europea, ya sean del Parlamento Europeo o del Consejo. La CE no incluye una cláusula que reconozca las normas europeas. Solo se limita a prever en su art. 93 la posibilidad de atribuir competencias derivadas de la Constitución a una organización supranacional a través de un tratado internacional autorizado por ley orgánica. Así, debe incluirse esta cláusula que, entre otros contenidos, reconozca la eficacia del derecho europeo y haga referencia a la participación de las CC. AA. en los asuntos europeos.

Asimismo, me parece que la regulación del comercio debe estar centralizada. La cláusula de comercio de la Const. de EE. UU. permite al Congreso regular el comercio entre los estados y con otras naciones, con el objetivo de evitar distorsiones económicas. En cambio, en España existe legislación de las CC. AA. que chocan con el régimen estatal, lo que produce feudalismos administrativos<sup>212</sup>. Si algo demostró el estudio histórico de la cláusula de comercio de la Const. de EE. UU. es que, ante los cambios económicos surgidos a partir del siglo XX, es necesario que exista uniformidad en un sistema federal en lo que respecta a la economía de la Nación. Lo contrario puede colocar en riesgo la salud económica del Estado central y las CC. AA.

En otro tema económico, también es importante que en España se pueda establecer un principio de conexión entre la responsabilidad del gasto y la responsabilidad legislativa en lo que respecta a las CC. AA. Como se mencionó anteriormente, los estados de EE. UU. son responsables de los gastos que implican sus decisiones y, en ningún caso, la decisión adoptada por alguno de ellos en el ejercicio de sus competencias debe cargarse en los presupuestos del Gobierno federal. Ello favorece que el responsable legislativo pondere el costo económico de su decisión, ya que es al que le corresponde financiarlo. En la actualidad, varios impuestos del Gobierno central español han sido cedidos total y parcialmente a las CC. AA. para que estas asuman unas competencias que de otra forma no podrían asumir. Ello distorsiona la responsabilidad política del gasto público. Debe asignarse a las CC. AA. la recolección fija de impuestos suficientes para que puedan asumir sus competencias sin tener que depender de la

211. SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, op. cit. en nota 81, 46.

212. BAUZÁ MARTORELL, F. 2016: «Revisión del sistema constitucional de distribución de competencias en España: ¿Ruptura o reforma?». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1234.

cesión de ingresos que proviene del Gobierno central. De nada vale estudiar y discutir hasta la saciedad futuras enmiendas al reparto de competencias, si las CC. AA. no tienen recursos económicos para asumirlas.

Por otro lado, me parece que cada C. A. debe tener potestad para regular su propio derecho privado, como es el caso de los estados de EE. UU. Ya el art. 149.1.8 de la CE reconoce que en varias CC. AA. exista un Derecho Civil foral distinto al del Estado central. Permitir que cada C. A. sea la que regule su propio derecho civil representa otro paso de descentralización muy importante, ya que reconocería la diversidad cultural que existe dentro de España. De existir CC. AA. que deseen preservar el ordenamiento civil común que actualmente rige, siempre pueden aprobar en su Parlamento una legislación idéntica a la vigente. Asimismo, no puede perderse de perspectiva que los tribunales españoles han podido lidiar hasta la actualidad con las controversias jurídicas de Derecho Internacional Privado que surgen en lo que respecta a la determinación de la ley aplicable en el caso de los derechos civiles forales. No hay por qué pensar que no podrán hacerlo en el supuesto de que cada C. A. cuente con un Derecho Civil autónomo. Esta opción supone brindar al reparto de competencias un carácter federal mas simétrico.

Cónsono con lo anterior, también debería ser competencia de las CC. AA. todo lo relacionado a la legislación laboral, sin perjuicio de que el Estado central puede legislar sobre asuntos laborales que puedan afectar el comercio a nivel nacional, como ocurrió en EE. UU. a partir de la década de 1930 cuando el presidente Roosevelt colocó en vigor su programa político *The New Deal*. Asimismo, debería ser competencia de las CC. AA. la regulación en materia de educación, incluyendo la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Por conducto de esta transferencia de competencia a las CC. AA., se permite que cada C. A. tenga control exclusivo sobre el currículo de educación que ofrece a sus estudiantes. Además, por conducto de la educación, las CC. AA. pueden promover la cultura en sus respectivos territorios. Acceder a que las CC. AA. tengan un ordenamiento legal en materia de derecho laboral y en materia educativa representa otro paso importante de descentralización política dirigido por el camino del federalismo.

Las propuestas aquí discutidas están dirigidas a transferir competencias a las CC. AA. y lograr de esa forma un grado mayor de descentralización política. Además, se busca lograr que el reparto de competencias sea más simétrico. Sobre este último asunto debe mencionarse que, aunque el reparto asimétrico actual de competencias que recoge la CE está plenamente justificado en los hechos diferenciales, ello no significa que estos últimos no puedan reevaluarse a la luz de la situación política actual española.

### 4.3. Conclusión

La redefinición del rol de las CC. AA. y su relación con el Gobierno central español es un tema muy complejo y representa, a mi juicio, el reto mayor que enfrenta la clase

política española actualmente. La solución a ese dilema requiere el análisis de otros sistemas políticos que hayan alcanzado un alto grado de descentralización política. Por esa razón, en este trabajo hemos analizado el reparto de competencias en EE. UU., que se cimienta en un pacto federal.

Se estudió un sistema político federal porque es en este tipo de sistema donde mejor se puede integrar una sociedad democrática plural y diversa como la española. Opino firmemente que la única forma en que se puede lograr unidad y consenso en la sociedad española actual es redefiniendo el rol de las CC. AA. en España y asignándoles más competencias, de manera que todas las decisiones relevantes que afectan a la ciudadanía no se tomen en Madrid. Las CC. AA. deben tener la facultad de establecer sus propias políticas de forma incondicionada en todos los asuntos que no le competen al Gobierno central.

El reparto de competencias actual en España tiene rasgos de un Estado federal, como ha señalado parte de la doctrina, pero el principio dispositivo impide que exista una genuina garantía constitucional de las competencias atribuidas a las CC. AA. A esos efectos, delimitar en la CE las competencias del Gobierno español y establecer que las restantes corresponden a las CC. AA. es un paso por el sendero correcto.

Existen académicos que sostienen que el Estado federal no ofrece solución a los problemas pendientes del Estado autonómico español, sino que los puede agravar<sup>213</sup>. Con el mayor respeto, discrepo de esa conclusión. La experiencia constitucional que ha vivido España, desde 1978 al presente, demuestra que su sociedad atesora la descentralización política. En el estudio núm. 3142, Barómetro de junio de 2016, del Centro de Estudios Sociológicos (CIS), se encontró que solo un 26.3% de los encuestados preferiría un sistema político que no tuviera CC. AA. (17.2%) o que estas últimas tuvieran menos autonomías (9.1%)<sup>214</sup>. Así las cosas, casi tres cuartas partes de los ciudadanos españoles favorecen la existencia de las CC. AA.

La historia es testigo de sistemas federales que han fracasado como las Indias occidentales (1962), Yugoslavia (1991), la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991) y Checoslovaquia (1992), entre otros<sup>215</sup>. Claro está, habría que preguntarse si estos fracasos se deben al sistema escogido o a la sociedad en que se intentó implementar. Me parece que el fracaso se debió a esto último.

Confieso que las propuestas humildes que contiene este trabajo no son las únicas soluciones posibles y algunas hasta pueden ser catalogadas como erradas por algunos. Asimismo, soy consciente de que muchas alternativas propuestas involucran

213. MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑOZ, J. L. «Trascendencia e improcedencia del estado federal para España». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II, *op. cit.* en nota 102, 1356-1358.

214. El estudio puede obtenerse en su totalidad en el siguiente enlace: [http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14289](http://www.cis.es/cis/openncm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14289).

215. WATTS, R. *Sistemas Federales Comparados*, *op. cit.* en nota 8, 235.

decisiones políticas difíciles de tomar. Mi pretensión en todo momento ha sido aportar al debate académico que ayude a impulsar la actualización del Magno Documento aprobado en 1978.

Sin embargo, la reforma constitucional debe seguir un procedimiento integrador que permita la deliberación y la participación de las minorías y de los ciudadanos de todas las CC. AA. Es decir, «no se trata de hacer un “apaño” en la Constitución para Cataluña sino de pactar una oferta moderna, racional y atractiva para todos los españoles y también para Cataluña»<sup>216</sup>. El problema de la secesión de Cataluña sin duda requiere una reflexión seria y rigurosa. Ahora bien, debe aprovecharse la coyuntura para hacer una reforma constitucional abarcadora.

Hacer nada no puede ser la solución. El panorama político actual en España no va a mejorar en el futuro mediante la simple inacción. La Const. de EE. UU. cuenta con 27 enmiendas que se han aprobado cuando la ciudadanía ha demostrado una insatisfacción con el sistema político en un momento dado. Esa insatisfacción se palpa actualmente en la sociedad española. El momento es oportuno para plantear y defender la necesidad de realizar una reforma constitucional en lo que respecta al reparto de competencias entre las CC. AA. y el Gobierno central. Para lograr ese propósito, la experiencia del sistema federal de EE. UU. puede aportar elementos significativos que se puede incorporar en una futura reforma constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E. 2007: *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed. Alianza Editorial.
- ALCALÁ GALIANO, E. 1877: *Lo que la Federación significa, lo que ha sido remotos tiempos y lo que en la época actual representa*. Madrid: Imprenta T. Fontanet.
- ÁLVAREZ CONDE, E. 2003: *Curso de Derecho Constitucional*, 4.ª ed., vol. 1 y vol. 2. Madrid: Editorial Tecnos.
- ÁLVAREZ CONDE, E. 2007: *Reforma Constitucional y Reformas Estatutarias*. Madrid: Iustel.
- ARBÓS MARÍN, X. 2006: *Doctrinas constitucionales y federalismo en España*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.). 2004: *Derecho Constitucional*, 2.ª ed., vol. I. Madrid: Editorial Tecnos.
- BAUZÁ MARTORELL, F. 2016: «Revisión del sistema constitucional de distribución de competencias en España: ¿Ruptura o reforma?». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

216. GARCÍA ROCA, J. 2015: «Sobre la necesidad de reformar la Constitución». *Diario El País*, edición de 10 de enero de 2015. El artículo se puede acceder en el siguiente enlace: [http://elpais.com/elpais/2014/12/29/opinion/1419871652\\_608021.html](http://elpais.com/elpais/2014/12/29/opinion/1419871652_608021.html).

- BEDNAR J. 2011: «*The Political Science of Federalism*». *Annual Review of Law and Social Science*, 2011, núm. 7.
- BIGLINO CAMPOS, P. 2007: *Federalismo de integración y de devolución el debate sobre la competencia*. Madrid: CEPC.
- BROOKS SMITH, D. 2005: «Federalism in the United States». *Duquesne Law Review*, 2005, núm. 43.
- CALABRESI, S. G. 2015: «Does Institutional design make a difference?». *Northwestern University Law Review*, 2015, núm. 109.
- CAMINAL, M. 2002: *El federalismo pluralista*. Barcelona: Paidós.
- CARRILLO M. 2016: «Reforma constitucional con el trasfondo de Cataluña». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. 2016: «Presupuestos conceptuales de una reforma constitucional del Estado autonómico. Algunas consideraciones prospectivas». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CAZORLA PÉREZ, J. 1979: «Índice de descentralización política para España: variación crítica sobre el modelo de Riker». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- CHEN, P. 1999: «Federalism and Rights: a Neglected Relationship». *South Texas Law Review*, 1999, núm. 40.
- CLAVERO, B. 1985: *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*. Madrid: Editorial Tecnos.
- CONNOLLY, C. K. 2013: «Independence in Europe, Secession, Sovereignty, and the European Union». *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2013, núm. 24.
- CROSS, F. B. 2002: «The Folly of Federalism». *Cardozo Law Review*, 2002, núm. 24.
- CROSS, F. B. y TILLER, E. H. 2000: «The Three Faces of Federalism: an Empirical Assessment of Supreme Court Federalism Jurisprudence». *Southern California Law Review*, 2000, núm. 73.
- CUESTA Y MARTÍN, S. 1985: *Elementos de derecho político*, Salamanca: librería de M. Hernández.
- DAVIS, R. S. 1978: *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning*. University of California Press.
- DE CARRERAS SERRA, F. 2009: «Reformar la Constitución para estabilizar el modelo territorial». En *La reforma constitucional: ¿Hacia un nuevo pacto constituyente?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- DE OTTO Y PARDO, I. 1999: *Derecho Constitucional: Sistema de Fuentes*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- EL FEDERALISTA, 1943: Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, traducción de G. R. VELASCO.
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. 2004: «El Proyecto de Constitución Federal de la I República Española». *Revista Jurídica de Navarra*, 2004, núm. 37.
- FEELEY, M. y RUBIN, E. 2008: *Federalism: Political Identity and Tragic Compromise*. University of Michigan Press.
- FEIN, B. 1987: *The Federalist Today*. Washington D.C.: National Legal Center for the Public Interest.
- FRIEDMAN, B. 1997: «Valuing Federalism». *Minnesota Law Review*, 1997, núm. 82.
- FRIEDRICH, C. J. 1968: *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Frederick A. Praeger.

- FROHNMAYER, D. 1982: «A New Look at Federalism: The Theory and Implications of “Dual Sovereignty”». *Environmental Law*, 1982, núm. 12.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1988: «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas». En su *La revisión del sistema de autonomías territoriales reforma de estatutos leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA PELAYO, M. 1961: *Derecho Constitucional Comparado*, 6.ª ed. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente.
- GARCÍA ROCA, J. 2015: «Sobre la necesidad de reformar la Constitución». *Diario El País*, edición de 10 de enero de 2015.
- GARDNER, J. y ABAD I NINET, A. 2011: «Sustainable Decentralization: Power, Extraconstitutional Influence, and Subnational Symmetry in the United States and Spain». *American Journal of Comparative Law*, 2011, núm. 59.
- GERKEN, H. K. 2012: «Our Federalism(s)». *William and Mary Law Review*, 2012, núm. 53.
- GERKEN, H. K. 2014: «Federalism as the New Nationalism: an Overview». *Yale Law Journal*, 2014, núm. 123.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. 1995: «El Estado Federal Asimétrico». *Anuario Jurídico de la Rioja*, 1995, núm. 1.
- HENNESSY, C. A. M. 1966: *La República Federal en España*. Madrid: Aguilar.
- HERNÁNDEZ RUBIO CISNEROS, J. M. 1979: «Aclaraciones y advertencias sobre los autonomismos regionales, las llamadas “nacionalidades” y acerca de una posible solución federal». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LIPKIN, R. L. 2004: «Federalism as Balance». *Tulane Law Review*, 2004, núm. 79.
- LIVINGSTON, W. S. 1956: *Federalism and Constitutional Change*. Oxford at the Clarendon Press.
- LOFGEN, United States v. Curtiss-Wright Export Corporation: An Historical Reassessment, 83 *Yale Law Journal*, 1973, núm. 88.
- LUCAS VERDÚ, P. 1977: «Centralismo-regionalismo-federalismo (Tres principios configuradores del Estado contemporáneo)». En *Documentación Jurídica*, 1977, núm. 13, Madrid.
- MAGGS, G. E. 2007: «A Concise Guide to the Federalist Papers as a Source of the Original Meaning of the United States Constitution». *Boston University Law Review*, 2007, núm. 87, 801 y ss.
- MANNING, J. F. 2009: «Federalism and the Generality Problem in Constitutional Interpretation». *Harvard Law Review*, 2009, núm. 122, 2003.
- Manual de Derecho Constitucional*, 2003, vol. II, *Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, 6.ª ed. Tirant Lo Blanch.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. 2016: «Trascendencia e improcedencia del estado federal para España». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- NAGEL, P. C. 1964: *One Nation Indivisible: The Union in American Thought, 1776-1861*.
- OLTRA, J. 1972: *La influencia norteamericana en la constitución española de 1869*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- PÉREZ AYALA, A. 1999: «La Primera República marco político y proyecto constitucional». *Revista de Estudios Políticos*, 1999, número 105.
- PÉREZ MARTÍNEZ, I. 2014: «Federalismo y la cuestión territorial española: una actualización para una aplicación imprescindible». *Iterluris Law Review*, 2014.
- PÉREZ MORENO, A. 2016: «El concepto de “Autonomías Integradas”: una clave interpretativa de la Constitución Española». En *Memorial para la reforma del estado, Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- PÉREZ ROYO, J. 2007: *Curso de Derecho Constitucional*, 11.<sup>a</sup> ed. Editorial Marcial Pons.
- PURSLEY, G. B. 2012: «Defeasible Federalism». *Alabama Law Review*, 2012, núm. 63.
- RAKOVE, J. N. 1996: *Original Meanings: Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, 162.
- REDISH, M. H. y NUGENT, S. V. «The Dormant Commerce Clause and the Constitutional Balance of Federalism». *Duke Law Journal*, núm. 1987.
- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. 2002: «Estado federal, confederal y autonómico». En sus *Estudios sobre la Constitución*. Madrid: La Ley.
- RUIZ GONZÁLEZ, J. «La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas». *Revista d'estudis autonòmics i federals*, abril 2012, núm. 15.
- SÁENZ ROYO, E. 2014: *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Editorial Marcial Pons.
- SCHAPIRO, R. A. 2005: «Toward a Theory of Interactive Federalism». *Iowa Law Review*, 2005, núm. 91.
- SEIJAS VILLADANGOS, M. E. 2003: *Configuración del Sistema de Comunidades Autónomas*, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales.
- Seminario Federalismo y Estado Federal: ¿Un pensamiento político y un modelo de Estado para el futuro de Andalucía y España?* 2013, *Texto introductorio*, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- SEVILLA ANDRÉS, D. 1969: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, t. 1. Madrid: Editora Nacional.
- SULLIVAN Y GUNTER, 2007: *Constitutional Law*, 17.<sup>a</sup> ed. New York: Thomson West.
- TRUJILLO, G. 1979: «Federalismo y Regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado federo-regional». En *Seminario Federalismo y Regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- VALENCIA SÁIZ, A. 2013: «Estado Federal: ¿Un debate posible y necesario en medio de la crisis?». En *Seminario Federalismo y Estado Federal: ¿Un pensamiento político y un modelo de Estado para el futuro de Andalucía y España?* Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- WATTS, R. 2006: *Sistemas Federales Comparados*. Editorial Marcial Pons.
- WHEARE, K. C. 1961: *Federal Government*, 2.<sup>a</sup> ed. London: Oxford University Press.
- WOOD, G. S. 1993: «Foreword: State Constitution-Making in the American Revolution». *Rutgers Law Journal*, 1993, núm. 24.
- XIFRAS HERAS, J. 1962: *Curso de Derecho Constitucional*, 2.<sup>a</sup> ed., tomo I. Barcelona: Casa Editorial Bosch.
- YOUNG, E. A. 2005: «Making Federalism Doctrine: Fidelity, Institutional Competence, and Compensating Adjustments». *William and Mary Law Review*, 2005, núm. 46.