

# COMENTARIOS Y NOTAS



# MODELO FEDERAL/MODELO AUTONÓMICO. UNA REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE CANADÁ\*

Xavier Arbós

Catedrático de Derecho constitucional  
de la Universidad de Girona

El encuentro Quebec-Catalunya nos ofrece una excelente oportunidad para reflexionar en torno a algunos problemas políticos de gran importancia. Las experiencias históricas son lo bastante parecidas como para establecer bases de diálogo, sin que haya que explicar todo a nuestros interlocutores: todos podemos imaginar los problemas de una comunidad con un fuerte sentimiento de identidad que reclama su reconocimiento y un cierto grado de institucionalización política que lo posibilite. Sin embargo, existen diferencias y éstas son las que aportan interés al diálogo. Para contribuir a ello se me ha encargado que compare dos modelos diferentes: «modelo federal» y «modelo autonómico». Ello parece apuntar una diferencia cualitativa en las formas de articulación política de Canadá y España, y lo primero que desearía discutir sería la radical contraposición que parece darse por supuesta al plantear la dicotomía entre el modelo federal y el modelo autonómico. En segundo lugar, trasladaré la reflexión a las fórmulas políticas vigentes en ambos Estados y me referiré a las pautas que se han seguido para proceder a la distribución territorial del poder; dicho en otras palabras, del esquema de distribución de competencias.<sup>1</sup> Por último, intentaré llegar a alguna conclusión, para trasladar el centro de interés a la política. Después de todo, los diseños institucionales que realmente funcionan se explican mejor si se tiene en cuenta la realidad política.

## 1. La dicotomía modelo federal/modelo autonómico

Cuando hablamos de modelos nos situamos en un plano de abstracción muy resbaladizo, en que uno debe moverse con plena conciencia del terreno estrictamente conceptual sobre el cual se camina, para no perder el equilibrio. Para algunos, un modelo es una referencia que se propone como digna de imitación, por lo menos potencialmente. En otras ocasiones, el término «modelo» se utiliza de forma más especulativa,

---

\*Este texto está basado en el trabajo presentado en las «Jornadas sobre Canadá», organizadas por la Fundación Acta en Barcelona, los días 12, 13 y 14 de abril de 1994.

1. En este campo es imprescindible guiarse por el trabajo de Antoni Milian i Massana, «Reflexions sobre l'autonomia de Catalunya davant del model federal canadenc», en la recopilación *Seminari sobre el federalisme canadenc*. Barcelona, 23, 24 i 25 d'octubre de 1991 (Quaderns de treball de l'Institut d'Estudis Autònoms núm. 36, 1992), pág. 7-21. También es muy útil el «Estudio preliminar» de Agustín Ruiz Robledo, *Bibliografía de Derecho constitucional canadiense*, Santa Cruz de Tenerife, Centro de Estudios Canadienses de la Universidad de La Laguna, 1993, pág. 15-38.

como tipo genérico que reúne las características esenciales que permiten identificar un caso específico, sin que pueda asimilarse a ninguno en particular.<sup>2</sup>

Además de «modelos» hay experiencias. Si se prefiere, existen ejemplos históricos concretos a partir de los cuales podemos señalar casos dignos de estudio y quizá de imitación. Desde la experiencia catalana podemos fijarnos en un régimen lingüístico como el canadiense, en un Senado como el alemán o en una fiscalidad como la de Estados Unidos. Evidentemente, lo que tomaremos como «modelos», en el sentido primigenio de la expresión, serán fórmulas políticas verdaderamente efectivas y experimentadas, y no etiquetas vacías de contenido. Muchas polémicas en torno al federalismo, por lo menos en Catalunya, están marcadas por un escepticismo de principio, por asimilación del modelo federal a alguna experiencia histórica concreta en que es un calificativo hueco. Tal y como lo veo, sucede lo mismo que si negáramos la validez de la forma presidencialista de gobierno invocando la experiencia mexicana.

### 1.1 *El modelo federal*

Si debe hablarse de «modelos» en el segundo sentido, como tipos conceptuales que nos permiten comprender mejor las experiencias históricas, resulta fácil beneficiarse del hecho de que el modelo federal es, hoy día, una categoría consolidada entre los estudiosos de ciencia política y de derecho público.<sup>3</sup> Los elementos definitorios de un modelo federal varían mucho según los autores, pero normalmente comienzan por recordar que nos hallamos ante un Estado compuesto.<sup>4</sup> Desde el punto de vista externo, el Estado federal aparece como una unidad en política internacional; sin embargo, desde el punto de vista interno, el ejercicio de sus poderes no es homogéneo porque:

- a) En su interior se encuentran entidades que disfrutan de facultades de autogobierno derivadas de la Constitución del Estado federal. Aunque las denominaciones concretas pueden variar, las llamaremos Estados miembros.<sup>5</sup>

2. En estos temas, desde la perspectiva del Derecho público, debe tenerse en cuenta la obra de Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1978 (traducción de Fernando de los Ríos de la segunda edición alemana de 1905 del *Allgemeine Staatslehre*), pág. 25-30. Véase también la introducción de Miguel Herrero de Miñón en Georg Jellinek, *Fragmentos de Estado*, Ed. Civitas, Madrid, 1978, pág. 13-51 (pág. 22-23), sobre la relación entre los tipos que propone Jellinek y los «tipos ideales» de Max Weber.

3. Por citar algunos ejemplos recientes, Maurice Croizat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrestien, París, 1992; Michel Burgess y Alain-G. Cagnon (dirs.), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Harvester/Wheatsheaf, Londres, 1993; Thomas Eleiner-Gerster y otros, *El federalismo en Europa*, Ed. Hacer/Fundació Rafael Campalans, Barcelona, 1993.

4. Véase Isidre Molas, «El federalismo entre la ideología y las técnicas para resolver problemas prácticos», en Antoni Monreal (coord.), *El Estado de las autonomías*, Ed. Tecnos/Escurdi General de Lleida, Madrid, 1991, pág. 37-45.

5. Un tema doctrinal muy entretenido es si los Estados miembros son o no verdaderos «Estados», tal y como muestra la obra citada de G. Jellinek, *Fragmentos de Estado*; más recientemente, José Juan González Encinar, *El Estado unitario-federal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 51-89. A mi entender, la denominación puede explicarse por el nombre que reciben las entidades que componen el Estado federal por antonomasia, que tiene, justamente, una denominación plural: Estados Unidos de América. Si esto debe conducir a la polémica sobre si los Estados miembros tienen o no soberanía como los Estados federales, quizá sería mejor abandonarla porque me parece irrelevante al objeto de mi exposición. Véase la de Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984 (reimpresión de la segunda edición de 1951) pág. 205-248.

- b) Hay un órgano jurisdiccional, un Tribunal, que resuelve los conflictos según criterios jurídico-constitucionales.<sup>6</sup>
- c) Los Estados miembros que componen el Estado federal participan como tales en el proceso de formación de la voluntad común. Ello significa que participan en la función legislativa y en la reforma de la Constitución del Estado federal.

Desde un punto de vista jurídico, lo que inmediatamente nos hace pensar en un modelo federal es la pluralidad de órganos legislativos, del Estado federal y de los Estados miembros, actuando cada uno en planos diferentes según sus competencias. En efecto, según el esquema ideal del sistema normativo, la Constitución es la norma suprema y la ley está subordinada. En el caso de los Estados federales encontramos dos tipos de ley diferenciadas según el órgano que las ha producido: en unos casos será el del Estado federal, que legislará para todo el territorio; en otros será el poder legislativo del Estado miembro que sólo legislará para su territorio. Quisiera destacar que el punto de vista jurídico es muy relevante: la distribución territorial del poder no es el resultado de criterios coyunturales de conveniencia política, sino que deriva de la constitución del Estado federal y, en último extremo, las disputas se resuelven por la vía de una decisión judicial.<sup>7</sup> Sin Estado de derecho —o *rule of law*— difícilmente podrá hablarse de modelo federal.

Así pues, el modelo federal configura un sistema político compuesto, basado en la hegemonía de las normas constitucionales que forman la pluralidad de poderes legislativos, situados en planos diferentes por sus competencias y no por su jerarquía. Sin embargo, planos diferentes que llegan a relacionarse en la medida en que los Estados miembros pueden participar en la formación de la voluntad estatal: el mecanismo habitual es la participación en la legislación federal a través de una cámara del poder legislativo federal en que están representados los estados federados, añadido a alguna cláusula en la Constitución federal que imponga la participación de los mismos en los procedimientos para su reforma. Cabe señalar que el modelo federal es un modelo más de estructura que de contenidos, es decir, un Estado federal no supone necesariamente la atribución de muchas o pocas competencias a los Estados miembros, aunque las competencias atribuidas sean importantes o menores. En la medida en que existe un Tribunal encargado de resolver los conflictos de competencia interpretando las normas que los regulan, puede afirmarse que la orientación de las resoluciones jurisdiccionales será en la práctica tanto o más relevante que la sola letra de los textos constitucionales. A buen seguro que nuestros amigos canadienses podrán aportarnos ejemplos muy significativos, y bien sabemos de qué manera la interpretación que el Tribunal Constitucional realice de lo que pueda ser la normativa estatal «básica» condiciona el alcance de la legislación de las comunidades autónomas.<sup>8</sup>

6. Véase las páginas clásicas de A. V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, St. Martin's Press, Nueva York, 1967 (1.ª edición 1885), pág. 144 y 175-180.

7. Véase Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1984; pág. 195-196; también, Jean-Louis Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Ed. du Seuil, París, 1986, pág. 271-272.

8. Véase J. Jiménez Campo, «¿Qué es básico? La legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pág. 39-92; más reciente, Joaquín Tornos Mas, «Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (junio 1991-junio 1993)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), pág. 117-140. Vale la pena destacar el esfuerzo para definir las

## 1.2. *El modelo autonómico*

Resulta difícil hablar de un modelo autonómico contando tan sólo con la experiencia española.<sup>9</sup> La caracterización hay que realizarla a partir de los dos modelos que los constituyentes estudiaban: el federal y el que se conoce con el calificativo de «regional», deducible de la Constitución republicana de 1931 y de la Constitución italiana de 1948. Si debemos tomar como referencia el constitucionalismo histórico, parece claro que los constituyentes republicanos se proponían, sobre todo, dar respuesta a las reivindicaciones catalanas más que generalizar la autonomía a todo el territorio del Estado.<sup>10</sup> El carácter excepcional de la autonomía durante la II República, que sólo pudo mantener cierta estabilidad en Catalunya, impide, en mi opinión, deducir un «modelo» de distribución territorial del poder. En cuanto a la comparación con Italia,<sup>11</sup> me parece que el art. 127 de su Constitución marca una diferencia cualitativa fundamental respecto al sistema español: las leyes regionales son susceptibles de control por parte del legislador estatal, lo cual no es posible en España.

Así pues, es difícil asimilar el régimen de autogobierno de la II República al modelo federal propiamente dicho y no llega a constituir un modelo que sirva de matriz a otros sistemas. El sistema italiano puede emparentarse, pero en relación con el sistema español actual presenta la importante diferencia que acabo de señalar. Los estudiosos españoles más cercanos en el tiempo a la promulgación de la Constitución de 1978 también tenían sus dudas cuando se trataba de situar al Estado español en alguna de las clasificaciones de formas de Estado por la distribución territorial de poder, que algunos identificaban como «Estado regional».<sup>12</sup> Entre los que tenían una perspectiva quizá más matizada, Gumersindo Trujillo no encontraba otra salida que caracterizarlo como «federo-regional».<sup>13</sup> Otros, como Jesús Leguina, lo calificaban

---

categorias competenciales y dar un marco a la actuación del Tribunal Constitucional español realizado por Carles Viver i Pi-Sunyer, *Materias Competenciales y Tribunal Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1989; un trabajo más reciente, Marc Carrillo, «La noción de «materia» y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pág. 101-116.

9. José Juan González Encinar dice: «Sin duda, uno de los intentos más estériles en que se ha embarcado la ciencia del Derecho en España ha sido el de intentar averiguar cuál era el «modelo» de Estado que, en lo referente a la organización territorial, había establecido la Constitución de 1978»; en «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado», publicado en Antoni Montreal (coord.): *El Estado de las autonomías*, obra citada, pág. 49-62 (pág. 51).

10. Véase Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución española*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 41; también, Adolfo Posada, *Tratado de Derecho Político*, Librería General de Victorino Suárez, Madrid, 1935, 2 vols., vol. II, pág. 307-398. Desde una perspectiva contemporánea reciente, J. L. Cascajo Castro, «Notas sobre el ordenamiento constitucional de la segunda República: la distribución de competencias en el Estado integral», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pág. 13-27, y Francisco Tomás y Valiente, «La primera fase de la construcción del Estado de las autonomías», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pág. 45-62 (especialmente pág. 48-53).

11. Véase la intervención de Livio Paladín, «L'ordinamento regionale in Spagna in relazione a l'esperienza italiana», en varios autores, *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana*, Arnaldo Forni Editore, Bolonia, 1978, pág. 133-140.

12. Tomás R. Fernández Rodríguez, «La organización territorial del Estado y la Administración pública en la nueva Constitución», en Tomás R. Fernández Rodríguez (coord.), *Lecturas sobre la Constitución española*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, 2 vols., vol. I, pág. 345-376 (pág. 345 y 346).

13. Gumersindo Trujillo, «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado «federo-regional»», en Gumersindo Trujillo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estu-

teniendo en cuenta el texto constitucional y las posibilidades que abría, en la misma línea que la Constitución republicana de 1931, y utilizaban la expresión de Estado «unitario regionalizable».<sup>14</sup>

Creo que puede afirmarse que el diseño constitucional español se caracteriza por su indeterminación, explicable probablemente porque fue preparado en un contexto en que intervenían nacionalismos enfrentados.<sup>15</sup> Por esta indeterminación de salida, por las dificultades de emparentarlo con otros modelos, es casi imposible presentar un modelo autonómico con unos rasgos esencialmente diferentes del modelo federal. En esta línea parece situarse la reciente reflexión de una de las autoridades en los estudios federalistas en España como es Gumersindo Trujillo.<sup>16</sup>

## 2. Las fórmulas de distribución de competencias

### 2.1. España

El sistema constitucional en España está presidido por lo que llamamos «principio dispositivo» que permite el acceso a la autonomía, pero que no obliga a ella: el art. 137 indica que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas *que se constituyan*» —la cursiva es mía— y en la misma línea está el art. 143.1. Además, establece varios niveles de autogobierno a los que pueden optar las comunidades autónomas en función de la vía de acceso al autogobierno por la que se hayan decantado. La primera, la general, se desarrolla a partir de lo dispuesto en el art. 143.2, y permite acceder a todas las competencias en el marco del art. 148, sin que pueda superarse antes de los cinco primeros años de vigencia de la autonomía. Después de este período, podrán acceder a un grado más elevado de autonomía, pasando a tener como límite el que marcan las competencias exclusivas del Estado a que se refiere el art. 149.1. Recordemos que el Estado es el titular de las competencias no asumidas por los estatutos de las comunidades autónomas, según el art. 149.3.

La segunda y tercera vías de acceso a la autonomía también tienen como límite la enumeración de competencias exclusivas del Estado que figura en el art. 149.1. La segunda vía es la que comienza por la aplicación de lo dispuesto en el art. 151, y la

dios Constitucionales, Madrid, 1979, pág. 13-45 (especialmente pág. 15-20). Véase también Juan Luis de Simón Tobalina, *El Estado autonómico y sus matices federales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pág. 196-197.

14. Jesús Leguina Villa, «Las comunidades autónomas», en Eduardo García de Enterría y Alberro Predieri, *La Constitución española de 1978*, Ed. Civitas, Madrid, 1981 (la primera edición es de 1980), pág. 769-828 (pág. 777-782). En esta línea se situaba quien fue el ministro para las Regiones durante el período constituyente, Bartolomé Clavero, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Ed. Planeta, Barcelona, 1983, pág. 100-101. Véase también Miguel Herrero de Miñón, «La gestación del sistema autonómico español: claves del sistema constituyente», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pág. 29-44.

15. Sobre este tema puede verse mi trabajo «Central vs. Peripheral Nationalisms in Building Democracy: the Case of Spain», *Canadian Review of Studies in Nationalism/Revue canadienne d'études sur le nationalisme*, núm. 1, 1987, pág. 143-160.

16. Gumersindo Trujillo, «Principio federal y Estado autonómico», en Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Ed. Tecnos/Parlamento de Andalucía, Madrid, 1994, pág. 25-35.

tercera permite ahorrarse muchos trámites por aplicación de la disposición transitoria segunda de la Constitución, pensada sobre todo para satisfacer de inmediato las aspiraciones de Catalunya y del País Vasco.

Importa destacar que en todos los casos hay que partir del hecho de que la Constitución configura la autonomía de las nacionalidades y regiones como un derecho en los términos del art. 2, sin precisar ningún mapa ni indicar cuáles son las nacionalidades y cuáles las regiones. Además, el legislador estatal puede modificar el ámbito de la autonomía. Puede ampliar las competencias —apartados 1 y 2 del art. 150— y, respetando su contenido, modificarlas para proceder a la armonización de que habla el apartado 3 del citado art. 150. Como puede apreciarse, según el texto de la Constitución española, la distribución territorial del poder es muy abierta y siempre mantiene una gran flexibilidad, con la que puede operar, si lo desea, el legislador estatal. Por otra parte, si bien se imponen límites que pueden considerarse demasiado restrictivos, no se determina de antemano el contenido de los estatutos de autonomía.

El marco jurídico es, como vemos, muy abierto.<sup>17</sup> La experiencia autonómica resulta de la evolución política, por la que el régimen de autonomía se ha generalizado por todo el territorio —con las excepciones de las ciudades de Ceuta y Melilla—, evolucionando hacia una ampliación de las competencias de las comunidades autónomas de nivel más bajo.<sup>18</sup> Evidentemente, ello no significa que el grado de autonomía sea satisfactorio para todos, y algunos temen que la generalización autonómica vaya en detrimento del respeto a lo que consideran el hecho diferencial de su propia Comunidad autónoma. Con todo, es indiscutible que España vive una experiencia inédita en su historia: democracia, paz civil y distribución territorial del poder durante más de quince años.

## 2.2. Canadá

Este es el tipo de experiencias que muchos hemos envidiado a Canadá. Ahora me referiré a este país con algunos apuntes que no tienen otro objetivo que permitir la comparación.<sup>19</sup> El art. 52.2 de la Ley constitucional de 1982 indica que la Constitución canadiense la forman la propia Ley y las normas a que remite en sus anexos, entre los que destaca la Ley constitucional de 1867. En ella, en su preámbulo, se habla de la Unión Federal como modelo de relación entre las provincias, lo que de entrada proporciona una identidad federal a Canadá. Así pues, no podemos hablar de la misma indeterminación que se desprende de la Constitución española.

Respecto a la distribución de competencias, el esquema canadiense le parece más sencillo a un observador externo. El art. 91 de la Ley constitucional de 1867 enumera las que corresponden al poder legislativo canadiense; a este artículo hay que añadir la ampliación realizada por el art. 94A. Las competencias de las provincias canadienses

17. Véase Luis López Guerra, «El modelo autonómico como modelo variable», en Antoni Monreal, *El Estado de las autonomías*, obra citada, pág. 65-78.

18. Véase la descripción sintética que se ofrece en Manuel Ballbé Mallol y Joaquim Ferrer i Jacas (dirs.), *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 1993, pág. 85-92.

19. Para una visión reciente, sintética y al alcance del lector catalán, véase André Bran y Antoni Milian i Massana, «Canadá 1992: el fracaso del acuerdo de Charlottetown», en Manuel Ballbé Mallol y Joaquim Ferrer i Jacas, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1992*, obra citada, pág. 486-503.

se recogen en los art. 92, 92A, 93 y 95. En cuanto a la cláusula de atribución de las competencias residuales, que en el texto español se encuentra en el art. 149.3, aparece en el ya citado art. 91.

### 2.3. *Un apunte comparativo*

Sin entrar en contenidos, quizá lo más notable de la yuxtaposición de ambos esquemas de distribución de competencias es la indeterminación del español, que descansa sobre el principio dispositivo y permite que se amplíen las competencias de las comunidades autónomas, incluso transfiriendo o delegando competencias estatales, en los términos del art. 150.2 de la Constitución de 1978. Eso sí, más que comparar Canadá y España, puede resultar interesante poner a ambos países en el mismo plano y señalar similitudes y diferencias respecto al modelo federal.

En primer lugar, respecto al carácter compuesto del Estado y la garantía constitucional del autogobierno de las unidades que lo forman, es posible afirmar que tanto Canadá como España poseen esta característica definitoria del modelo federal. La distribución territorial del poder no está condicionada por la voluntad de las mayorías legislativas, sino que viene determinada de antemano por las normas constitucionales.

La segunda característica, la garantía jurisdiccional de la distribución territorial del poder que realiza la Constitución, no tiene el mismo tratamiento en los dos sistemas. Respecto a España, el art. 161.1 de la Constitución de 1978 atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los recursos y temas de inconstitucionalidad —apartado a) del citado artículo— y de los conflictos de competencias —apartado b)—, destinados sobre todo a aclarar el ámbito territorial de las disposiciones normativas del Estado y de las comunidades autónomas. Conviene señalar que el art. 28 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional incluye los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas entre las normas que el Tribunal Constitucional debe utilizar como parámetro para determinar la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley.

El caso de Canadá presenta perfiles diferentes, seguramente debidos a una evolución histórica peculiar a juicio de un observador de la Europa continental.<sup>20</sup> Lo que importa señalar es que la normativa constitucional canadiense no prevé explícitamente la garantía jurisdiccional de la supremacía de los preceptos constitucionales, lo que, por otra parte, tampoco refleja la Constitución federal de Estados Unidos. De hecho, la garantía ha funcionado: primero, a cargo del Comité judicial del Consejo privado del monarca británico; a partir de 1949, bajo la responsabilidad del Tribunal Supremo de Canadá, cuando se convirtió en la máxima instancia jurisdiccional del país.<sup>21</sup>

La tercera característica que presentaba como definitoria de la estructura federal

20. Véase José Woehrling, «L'évolution constitutionnelle du Canada et du Québec de 1867 à nos jours», en Jacques-Yvan Morin y José Woehrling, *Les constitutions du Canada et du Québec. Du régime français à nos jours*, Themis, Montreal, 1992, pág. 123-571 (especialmente pág. 283-289).

21. Véase C. Lloyd Brown-John, «Structural Decentralization in the Canadian Federal System: Judicial Decisions vs. Political Accommodation», en Thomas Fleiner-Gerster y Silvan Hutter, *Federalism and Decentralization/Fédéralisme et décentralisation*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, Friburgo, 1987, pág. 189-206

era la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad del Estado federal. Respecto al proceso legislativo, esto se concreta normalmente en la existencia de un parlamento bicameral, en que la segunda cámara acoge la representación de los Estados miembros, como, por ejemplo, el Senado en los Estados Unidos. En cuanto a la reforma de la Constitución federal, los preceptos que la regulan deben prever, en cada caso, alguna vía de participación de los Estados miembros, de modo que su voluntad pueda manifestarse de forma individual y sea relevante para la aprobación de la reforma.

Comenzando por el problema de la reforma constitucional, está claro que la norma fundamental española no prevé ningún tipo de participación específica de las comunidades autónomas. En cambio, la Ley constitucional de Canadá de 1982 ha previsto en su artículo 38.1.b) la participación de las asambleas legislativas de las provincias canadienses. Tampoco en la República Federal Alemana hay lugar para una participación específica de los *Länder*, aunque en el art. 79.3 de la Ley fundamental de Bonn se proclama que la estructura federal de la República es intangible.

La dimensión federal del proceso legislativo quizá sea más significativa; la reforma constitucional probablemente sea un fenómeno extraordinario, mientras que la actividad legislativa tiene una trascendencia permanente. Es de sobras conocido que el Senado español no acaba de constituir una verdadera segunda cámara federal:<sup>22</sup> en realidad, la regulación establecida en el art. 69 de la Constitución de 1978 tan sólo establece una fórmula electoral diferente —mayoritaria— para las mismas circunscripciones que operan para la elección de los diputados, en que se sigue una fórmula proporcional. El número de senadores elegidos en las comunidades autónomas es inferior al de los elegidos en las provincias.

Si el Senado español no es una auténtica cámara de representación territorial, del Senado canadiense no puede decirse ni que sea una cámara representativa. La Ley constitucional de 1867, en sus art. 21 a 36, lo convierte en una institución compuesta por personas designadas por el Gobernador general —representante de la reina—, de conformidad con el Gobierno canadiense. Aunque sus poderes son formalmente casi los mismos que los de la otra cámara legislativa —la Cámara de los Comunes—, en la práctica siempre acepta sus decisiones.

Habría que añadir de inmediato que, a pesar de ello, no puede afirmarse, ni mucho menos, que la participación de las provincias canadienses en el proceso legislativo sea inexistente. En la práctica, es el Gabinete federal quien asume la representación de las provincias: una convención constitucional impone que todas tienen que estar representadas por un ministro que sea diputado. Así pues, las aspiraciones de las provincias pueden canalizarse tanto en la fase de iniciativa legislativa como en el debate de la Cámara de los Comunes.

---

22. He tratado este tema en Xavier Arbós, «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 24, 1991, pág. 8-33. Una visión reciente del problema es la que ofrece Pablo Lucas Murillo de la Cueva, «El Senado y su reforma», en Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, obra citada, pág. 46-53, en la que, en las págs. 54-62, se incluye un interesante coloquio sobre las tesis expuestas por Pablo Lucas Murillo de la Cueva en las págs. 54-62, y puede encontrarse una nutrida bibliografía en las págs. 170-173. Véase también Antonio Torres del Moral, «El Senado», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, pág. 357-375, y Manuel Martínez Sospedra, «Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, pág. 377-397.

### 3. Conclusión

¿Por qué motivo un sistema político concreto merece el calificativo de «federal»? No es el grado de poder que se distribuye, sino, más bien, la pauta constitucional seguida para distribuirlo. El modelo federal lo construimos tomando como referencia la estructura constitucional, porque en un Estado de derecho la norma suprema garantiza que la distribución territorial del poder no está sometida a los criterios de oportunidad de las mayorías parlamentarias de una coyuntura política determinada. Por otra parte, desde mi punto de vista no puede hablarse de «modelo autonómico»: no encontramos experiencias asimilables a las de España para, a partir de ellas, formular un modelo con características específicas y claramente diferentes de las que se señalan para definir el modelo federal.

El modelo federal, como otros modelos teóricos, puede ayudar a comprender la realidad pero no la describe. Si comparamos el modelo federal con los casos canadiense y español, el razonamiento parece conducirnos a una conclusión que choca con el sentido común. España no encaja en el modelo federal porque las comunidades autónomas no participan como tales en el proceso legislativo, pero Canadá tampoco, porque no cuentan con más garantía que una convención constitucional. Debe recordarse que el Tribunal Supremo no puede obligar a cumplir las convenciones constitucionales.<sup>23</sup> Obviamente, esta conclusión no se corresponde con la realidad, ya que, por la vía de convenciones constitucionales, las provincias canadienses participan en el gobierno federal, y, en consecuencia, en la iniciativa legislativa.

Quisiera destacar este punto: por vía convencional puede actuar un modelo que no se da en el plano de la normativa constitucional. Debe ponderarse el peso de las convenciones en la cultura jurídica anglosajona; como es bien sabido, las normas constitucionales británicas son, en gran parte, convencionales. No obstante, parece claro que la realidad federal descansa sobre la base de actitudes y prácticas federalistas.<sup>24</sup> Desde una perspectiva europea continental, esta base no parece demasiado sólida hasta que no llega a aflorar en el texto de una constitución escrita, pero tampoco podemos confiar mucho en la eficacia de las normas constitucionales si sus líneas básicas no son interiorizadas por los actores políticos. Quizá la historia canadiense puede enseñarnos la importancia de las prácticas políticas.

La práctica federalista, como yo la entiendo, implica la voluntad de coparticipar en la decisión federal; algo distinto del autonomismo, que se contenta con condicionarla desde fuera. Y debe añadirse que la práctica federalista no se difundirá, o por lo menos no será creíble, si los principales actores políticos no la asumen en su propia vida interna. Si la lógica partidaria se impone a la de la representación de los territorios en una segunda cámara federal, el modelo federal no trascenderá del papel. Debería considerarse si el sistema electoral facilita mucho o poco la dinámica federalista,

23. La doctrina se expone en la sentencia *Renvoi: résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, pág. 880-882, que he consultado en Jacques-Yvan y José Woehrling, *Les Constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, obra citada, pág. 136.

24. En los estudios federalistas es un tema clásico la distinción entre el federalismo como ideología o práctica, por una parte, y la federación como estructura política. Véase Michael Burgess, «Federalism and Federation: A Reappraisal», en Michael Burgess y Alain-G. Cagnon (dirs.), *Comparative Federalism and Federation*, obra citada, pág. 3-14.

haciendo pagar un elevado precio en resultados a las direcciones de los partidos que quieran ignorar a los candidatos de las organizaciones territoriales.

La experiencia federal canadiense puede mostrarnos el grado en que los modelos teóricos son tributarios de la política. Una interesante lección, cuando, más allá de las disputas terminológicas, en esta experiencia vemos tantos ejemplos envidiables.