

# Breves notas sobre las formas de gobierno de los Estados Regionales y Federales

Nino Olivetti Rason

1. En 1796, la Administración general de Lombardia convocó un concurso en el que se invitó a participar «a todos los buenos ciudadanos y amantes de la libertad». La cuestión se planteó del siguiente modo: «¿Cuál de los gobiernos libres es el más adecuado para la felicidad de Italia?».

Resultó vencedor Melchiorre Gioia, en cuyo ensayo se proponía una solución unitaria para Italia. Otros participantes optaron, en cambio, por formas de descentralización más o menos acentuadas. Entre éstos se encontraba RANZA, quien sugería como «modelo» «la unidad del gobierno federal de los Estados Unidos de América o de los cantones suizos, a pesar de ese espantajo para necios llamado federalismo»<sup>1</sup>.

No es mi intención, al hacer referencia a este «célebre» concurso, discutir aquí sobre los temores que la palabra federalismo despertaba en la Italia de fines del setecientos, y ni siquiera pretendo detenerme en las expectativas que el término suscita en el debate contemporáneo. Al igual que RANZA considero, sin embargo, que las propuestas de revisión del sistema constitucional italiano pueden enriquecerse con las útiles sugerencias que se derivan de las soluciones formuladas y elaboradas en otros países, aun cuando, en último término, todo ordenamiento —y en este caso el nuestro— deba tener en cuenta los elementos que le son propios y que lo caracterizan.

---

Traducción de Augusto MARTÍN DE LA VEGA.

<sup>1</sup> Las actas del concurso han sido publicadas por SAITTA, *Alle Origini del Risorgimento: i testi di un «celebre» concorso*—1976— Roma, 1964. Sobre éstos y en particular sobre la intervención de RANZA, ver Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e Regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Bari, 1994, p. 12.

2. Dos problemas se entrelazan: el paso desde el actual regionalismo hacia un regionalismo más fuerte, o bien hacia una forma auténticamente federal; y el problema de la transformación del parlamentarismo vigente, para dar vida a un presidencialismo, a un semipresidencialismo o a un parlamentarismo «racionalizado».

Es interesante conocer cómo otros países han resuelto estos problemas y cuáles son las distintas posibilidades que se presentan. Antes de proceder en este sentido, me gustaría señalar brevemente mi punto de vista al respecto.

He tenido oportunidad de comentar, en otras ocasiones, algunas de las tesis doctrinales acerca de la naturaleza jurídica de los distintos ordenamientos en los que se manifiesta, de forma más o menos acentuada, la descentralización de las comunidades políticamente organizadas. Sin insistir de nuevo sobre el tema, quisiera precisar, en primer lugar, mi conformidad con la línea doctrinal que mantiene que en la categoría del federalismo, entendida en un sentido amplio, es posible agrupar una pluralidad de «figuras», diversamente centralizadas. Entre éstas, en palabras de Giovanni BOGNETTI, «existen diferencias, pero no rígidas separaciones»<sup>2</sup>.

Por otro lado, comparto la tesis según la cual el Estado federal y el regional pertenecen a una única categoría: en ambos casos el verdadero Estado es el ente central, mientras que los entes periféricos —Estados federados, Regiones, Provincias— se presentan como autónomo-autárquicos<sup>3</sup>. Tales formaciones se diferencian así de los Estados unitarios descentralizados, cuyos entes periféricos resultan dotados de autarquía, pero no de autonomía. Desde esta perspectiva, la diferencia entre el Estado federal y el Estado regional es, en primer lugar, cuantitativa: las unidades que componen el Estado federal están dotadas de funciones más amplias que las del Estado regional, pero la diferencia sería cualitativa, si, como a veces se sostiene, es necesaria la participación de los entes federados, pero no de las Regiones, en el procedimiento de reforma constitucional<sup>4</sup>.

El hecho de señalar las características propias de semejantes «figuras» no significa, obviamente, que éstas no puedan modificarse por la intervención de «fuerzas» centrífugas y/o centrípetas que —con el paso del tiempo y debido a una pluralidad de factores— pueden llegar incluso a determinar el desplazamiento, el «tránsito», se diría, de una figura a otra. Precisamente es éste el carácter dinámico —centrífugo o centrípeto— del federalismo.

Me es grato recordar, transcurridos ya más de cuarenta años, que escuché por primera vez hablar de *federalizing process* al propio Carl FRIEDRICH, en el concurrido curso de *Government I* del Harvard College. La riqueza, la profundidad, la precisión de su dicción en lengua inglesa, permanecen aún en mi memoria, al igual que su inconfundible acento alemán.

<sup>2</sup> Vid. G. BOGNETTI «Federalismo», tomado del *Dig. IV*, p. 275.

<sup>3</sup> Vid. LUCA TELLO, voz «Stato Federale», en *Novissimo Dig. It.* Ahora ya en *Scritti giuridici*, Padova, 1983, pp. 181 y ss.

<sup>4</sup> Vid. A. REPOSO, voz «Stato Federale», en *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma 1993.

En estas breves notas intentaré remarcar la estrecha relación existente entre las formas de descentralización adoptadas, y la organización y distribución de las funciones entre los órganos que operaran bien a nivel central, bien como órganos de los entes periféricos.

De hecho, las formas de gobierno del centro y de la periferia siempre se articulan en función de las exigencias del sistema político-constitucional al cual pertenecen. Por ello, los términos «federal» y «regional» se refieren tanto a la forma de Estado como a la forma de gobierno: o en otros términos, las articulaciones horizontales y verticales del poder son elementos de un mismo diseño y contribuyen conjuntamente a determinar su desarrollo, sea éste progresivo o regresivo<sup>5</sup>.

3. Las posibles conclusiones suministradas por el análisis comparatista tan sólo resultarán útiles cuando los ordenamientos estudiados sean realmente parangonables con aquel del que partimos. En nuestro caso, los ordenamientos jurídicos que se tomen como punto de referencia deben ser particularmente sensibles, como en el caso italiano, a las vicisitudes actuales *del federalizing process* y ser reconducibles, en cierta medida, al actual modelo constitucional de las democracias occidentales. Han de acoger, por tanto, las demandas «sociales» que en la mayor parte de los casos caracterizan tal modelo constitucional y dar cuenta, añadiría, de las dificultades que actualmente parecen acuciar, desde distintas direcciones, al Estado social.

Por fuerza, la comparación terminará sacando a la luz más diferencias que analogías. No en vano la experiencia enseña (y, como vimos, cada ordenamiento tiene la suya propia) que la disciplina de las relaciones entre el centro y la periferia, y la elección de una y no otra de las formas de gobierno inicialmente dispuestas, por así decirlo, «sobre la mesa», no se acompasa al ritmo cadencioso de la historia (y pensando en los sucesos más cercanos a nosotros), ni siquiera al ritmo de la crónica.

4. Comenzaremos con una sumaria referencia a la Constitución estadounidense. En este texto, una obra verdaderamente meritoria de la ingeniería constitucional, los padres fundadores conjugaron federalismo y presidencialismo para hacer frente a las necesidades del momento, pero también con miras al futuro. Eran plenamente conscientes de que el cambio de las circunstancias provocaría inmediatas modificaciones en el esquema inicial.

Cabe subrayar que el *federalizing process* se manifiesta, en sus términos más claros, precisamente en Filadelfia, puesto que el Estado federal americano encuentra su razón de ser en la voluntad centripeta de los Estados de la Unión.

---

<sup>5</sup> Vid. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994, pp. 168-169.

Las exigencias de transformación del sistema y la necesidad de redactar una Carta que fuese atrayente para los Estados que deberían ratificarla — además de las limitaciones propias de toda obra humana— explican algunas de las ambigüedades que es posible percibir en las disposiciones constitucionales.

Así, si por una parte aparecía desde el principio como fundada, y con la conclusión de la guerra civil como vencedora, la tesis que entendía la Unión como un Estado federal y por tanto excluía la secesión de los Estados miembros; por otra parte, el amplio e inicial compromiso entre federalistas y antifederalistas hacía posible que la tesis de todos aquellos que creían que la Unión no era un Estado, sino una Confederación de Estados (con todo lo que ello comportaba, especialmente el «derecho» de secesión), encontrara en la Carta de Filadelfia más de una justificación.

El *federalizing process* se desarrolla en sentido centrípeto tras la guerra civil y experimenta una fuerte aceleración, siempre a favor del centro, con la «revolución» del *New Deal*. Los acontecimientos más recientes, reconducibles, a pesar de sus oscilaciones, a una ulterior concentración progresiva del poder, llevan a algún autor a poner en duda que el modelo estadounidense pueda considerarse un ejemplo paradigmático de la forma de Estado federal. Ciertamente, los Estados Unidos pertenecen todavía a la tipología federal, pero este nuevo federalismo, condicionado por una pluralidad de factores, se ha vuelto débil y complicado.

El proceso de transformación del Estado resulta indudablemente condicionado por el modo en el que se distribuyen las funciones de los órganos federales. Me estoy refiriendo aquí a la forma de gobierno presidencial por la que optaron los padres fundadores, y que ha ido desarrollándose en un sentido distinto al previsto en el diseño constitucional.

El presidencialismo, como señala Giovanni SARTORI, se basa en los siguientes elementos: el Jefe del Estado (el Presidente) es fruto de la elección popular; el Parlamento no puede someterle a un voto de censura, y preside y dirige el equipo de gobierno que él mismo elige<sup>6</sup>. Siguiendo al ilustre politólogo, puede considerarse que éstos son los rasgos necesarios de todo presidencialismo. Sin embargo, a la hora de articular en la realidad una forma de gobierno presidencialista, estos elementos no son suficientes y deben combinarse con algunos otros: en términos operativos, incluso el esquema más cuidado y completo se revela insatisfactorio, ya que son demasiados los factores de orden económico, ético, social o de cualquier otra naturaleza, que condicionan la forma de ser de un Estado, y ni la más desenfadada fantasía de la ingeniería constitucional puede preverlas en su totalidad.

Existe la generalizada convicción de que —con la notable excepción de los Estados Unidos— el presidencialismo no ha funcionado<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Vid. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1994, p. 98.

<sup>7</sup> Vid. SARTORI, op cit., pp. 97-111, también aquí la idea de que en los sistemas donde el presidencialismo no ha funcionado, no funcionarían tampoco otras formas de gobierno. Para una decidida crítica

No es una casualidad que únicamente este país, entre las democracias consolidadas, haya acogido semejante forma para el *Central Government*, mientras que otros países, que en igual o mayor medida que los Estados Unidos intentan alcanzar con éxito los objetivos del «modelo social», han optado por formas de gobierno distintas.

No es tampoco una casualidad que, en cambio, el presidencialismo haya arraigado —bajo formas de tipo estadounidense— en democracias inestables y en regímenes autoritarios.

Una primera explicación del éxito de la forma de gobierno presidencial en los EE.UU. ha de buscarse en su diseño constitucional, donde federalismo y presidencialismo se integran muy satisfactoriamente en un complejo sistema de controles y contrapesos. De hecho, el ejercicio del poder por parte de los órganos del *Central Government* se encuentra en este sistema doblemente limitado: en primer lugar, porque el criterio de reparto de las competencias entre el centro y la periferia se estructura de tal forma que a los órganos federales se les atribuyen unas competencias «enumeradas», mientras que el resto de las competencias, que podríamos denominar «residuales», pertenecen a los Estados. En segundo lugar, los poderes del Gobierno central resultan limitados por el hecho de que los padres fundadores, acogiendo formalmente a la separación de poderes que MONTESQUIEU elaboró en su momento, la atenuaron eficazmente al prever que ningún órgano del *Central Government* pudiese actuar sin estar sujeto a alguna forma de control por parte de los otros órganos. Así, instituciones separadas comparten el poder, y —como puede comprobarse— compiten a veces por un poder compartido.

Las reglas del federalismo fueron un instrumento sumamente valioso en manos del Presidente a la hora de adoptar, con el respaldo del Congreso, nuevas líneas de actuación política, y así sucedió en el caso del *New Deal*, pero aquella «revolución» no habría podido llevarse a cabo si el Poder Judicial, y en particular la Corte Suprema, no hubiesen aceptado la constitucionalidad de disposiciones que hasta aquel momento parecían y habían sido juzgadas como inconstitucionales. Por su parte, los Estados miembros también se dirigieron a la Corte en busca de la tutela de sus propios derechos. De este modo, el órgano que desde un principio fue considerado «la rama menos peligrosa del poder» se ha convertido en el fiel de la balanza del sistema federal.

No sin razón afirma Mario COMBA que, desde esta perspectiva, los Estados Unidos se caracterizan por su *judicial federalism*<sup>8</sup>.

---

a los sistemas presidencialistas, cfr. J.J. LINZ, «Democrazia Presidenziale o Democrazia parlamentare: esiste differenza?», en *Il fallimento del Presidzialismo* (coord. por LINZ y VALENZUELA), Bologna 1995, pp. 19 y ss.

<sup>8</sup> Vid. M. COMBA, *Esperienze Federaliste tra garantismo e democrazia. Il caso del Judicial Federalism negli Stati Uniti*. Napoli, 1996.

5. La forma de gobierno parlamentaria, de la cual el Reino Unido ofrece el «modelo» más antiguo y significativo, fue la preferida por algunos ordenamientos federales de origen anglosajón.

El ordenamiento canadiense —en el que las relaciones entre el centro y la periferia se han diseñado para hacer frente a la difícil convivencia entre grupos étnico-lingüísticos separados, especialmente entre el anglófono y el francófono— puede considerarse, desde este punto de vista, un ejemplo particularmente interesante.

Un ejemplo que debe examinarse teniendo en cuenta la existencia de dos períodos distintos: antes y después de la *Patriation*.

Las líneas esenciales del sistema todavía son en gran medida las mismas que dictara el Parlamento de Westminster en 1867, cuando Canadá aún era un *Dominion* británico. Las relaciones entre el centro y la periferia se articulaban de tal modo —y todavía hoy se articulan, con modificaciones de escasa importancia— que tanto la Federación como las Provincias ejercitan una amplia autonomía, y así por ejemplo en Québec todavía perviven la lengua, las tradiciones y también en parte el Derecho, que sus antecesores franco-canadienses trajeron desde Francia. No obstante, los «poderes residuales» corresponden a la Federación, lo que da lugar a un federalismo más centralizado que el estadounidense<sup>9</sup>.

En 1931, Canadá, que ya desde hace tiempo era considerado desde el punto de vista político un Estado independiente y soberano, obtiene el pleno y definitivo reconocimiento jurídico de tal situación gracias a la *Westminster Act*. No obstante, la ley fundamental del país seguía siendo, hasta la *Patriation*, un acto del Reino Unido modificable, a propuesta del Canadá, por el Parlamento británico.

La separación definitiva, tantas veces reclamada y tantas veces aplazada, se produce en 1962 por voluntad de la Federación y de las Provincias anglófonas, pero con la oposición —que por otra parte no surte ningún efecto jurídico— de la Provincia de Québec.

La *Constitution Act* de 1982, nacida de la *Patriation*, modifica sensiblemente el sistema canadiense. Con esta operación de *lifting* se introduce en el ordenamiento federal una Declaración de derechos, se regula la reforma constitucional y se garantiza, por otra parte, de forma insuficiente, el *status* de los habitantes autóctonos. Con todo ello, como se ha dicho con cierta retórica, los canadienses se convierten en dueños de su propio destino. En este marco, sin embargo, el *federalizing process* canadiense muestra —firmemente asentado el método democrático en el sistema— no pocos signos de disgregación.

Todo ello nos lleva a preguntarnos si la forma de gobierno de la Federación y la de las Provincias ha sido y es adecuada a las exigencias del sistema.

<sup>9</sup> Vid. M. GOBBO (coord.), *Costituzioni Federali e anglosassoni*. Torino, 1994, pp. 19 y ss.; N. OLIVETTI «Recenti tendenze di decentramento istituzionale in Belgio e Canada», en *Regione e Governo locale fra decentramento istituzionale e riforme* (coord. por S. GAMBINO y G. FABRINI), Rimini, 1997, pp. 145 y ss.

Ciertamente, hoy en día, el papel del Monarca como Jefe del Estado puede considerarse estrictamente simbólico y las funciones de sus representantes —el Gobernador federal y el Lugarteniente-Gobernador de las Provincias— son extremadamente reducidas, cuando no meramente formales. Es cierto también que el Gobierno de la Federación, en el que prevalece la figura del Primer Ministro, es responsable ante la única Cámara representativa, la Cámara de los Comunes, y no ante el Senado, cuyos miembros son nombrados por el Gobernador a propuesta del propio Ejecutivo. En la práctica, sin embargo, de manera análoga a lo que sucede en el Reino Unido, el Primer Ministro y el Gobierno controlan el debate parlamentario, determinan la dirección política del Estado y orientan la producción legislativa. La forma de gobierno de las Provincias se asemeja en gran medida a la del sistema central.

De manera no muy distinta a la de Estados Unidos, y más en general a la de todas las Federaciones que integran la familia jurídica del *common law*, el poder judicial disfruta de una posición importante, no sólo en la forma de Estado, sino en la forma de gobierno. Sin embargo, el núcleo fundamental del ordenamiento está representado por el Primer Ministro de la Federación y sus homólogos de las Provincias. Son ellos quienes en más de una ocasión han alcanzado un consenso sobre las líneas de actuación política común, y también sobre propuestas de reforma constitucional (entre las cuales, no obstante, las últimas, formuladas en Mech Lake y en Charlotetown, no han surtido los efectos esperados). La doctrina canadiense está en lo cierto cuando concluye que nos encontramos ante un *executive federalism*.

6. Ente las formas de gobierno que un Estado regional o federal podría eficazmente adoptar se encuentra, según un gran número de estudiosos, la forma semipresidencial. Ésta aparece como una mera hipótesis a experimentar, en cuanto, hasta hoy día, el binomio federalismo-semipresidencialismo no ha tenido una efectiva aplicación en las democracias occidentales <sup>10</sup>.

El modelo semipresidencial que comúnmente se toma como referencia es el francés, debido a que en éste la distribución y la organización de las funciones de los supremos órganos del Estado se ha revelado, en el sentido examinado, como la forma más significativa y en conjunto como la más satisfactoria. Y todo ello precisamente en Francia, un país cuyo ordenamiento, aun regulando la presencia de Regiones no puede considerarse sin embargo

---

<sup>10</sup> A pesar de sus elementos semipresidencialistas, la forma de gobierno austríaca es considerada por un gran número de autores como un semipresidencialismo aparente, *vid. A. RINELLA, La forma di governo semipresidenziale della V Repubblica. Profili metodologici della circolazione di un modello nell'Europa centro-orientale*. Padova, 1996, pp. 194 y 195.

un Estado regional ni mucho menos aún, como de todos es sabido, un Estado federal.

El semipresidencialismo a la francesa presenta elementos tanto presidencialistas como parlamentarios, pero no constituye un modelo intermedio entre las formas recordadas anteriormente<sup>11</sup>. Consiste, en cambio, en una articulación del poder claramente distinta que se caracteriza por la presencia tanto de un Presidente de la República, elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes, como por la de un Primer Ministro y un Gobierno responsables ante la Asamblea Nacional<sup>12</sup>. Estos elementos no son suficientes, sin embargo, a la hora de caracterizar el modelo francés, en el que existe una intrincada red de controles y contrapesos, en parte previstos por la Constitución y en parte fruto de la experiencia práctica.

En este esquema puede situarse también al artículo 16 de la Constitución, en virtud del cual el Jefe del Estado, en los supuestos excepcionales previstos expresamente en el artículo, asume personalmente un conjunto de atribuciones tal que le permita adoptar las medidas necesarias para superar la situación de emergencia. Estoy de acuerdo con PASQUINO cuando mantiene que las normas contenidas en dicho artículo no deben sobrevalorarse y que encuentran su explicación en el marco del «dificilísimo clima» creado a finales de los años cincuenta por la crisis argentina<sup>13</sup>. Al valorar las posibles consecuencias del artículo no debemos perder de vista que, al contrario de otros ordenamientos de la Europa occidental, el francés tiene tras de sí una larga y sólida tradición democrática que debería protegerlo —y de hecho así ha ocurrido— frente a un uso indebido de tales poderes excepcionales. Se diría, no obstante, que durante la aplicación del artículo 16, las reglas del semipresidencialismo son temporalmente preteridas, para reintegrarse en el sistema en el más breve plazo de tiempo posible.

Tales reglas afectan principalmente a la relación entre el Presidente y el Primer Ministro. Una relación que como enseña la experiencia varía según las circunstancias. En realidad, si la mayoría de la Asamblea Nacional coincide con la que ha elegido al Presidente, éste disfrutará de una posición de neta superioridad. Puede por tanto nombrar un Primer Ministro de su confianza y, si bien no puede destituirle, sí puede, en caso de desacuerdo, «forzarlo» a dimitir. En estas situaciones el Primer Ministro que, por otra parte, no preside el Consejo de Ministros —función que corresponde al Presidente— aparece como «segundo» en el sistema cons-

<sup>11</sup> Vid. PASQUINO, «Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi», en S. CECCANTI, O. MASARRI y G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996, pp. 99 y ss.

<sup>12</sup> Vid. M. DUVERGER, «La nozione di regime "semi-presidenziale" e l'esperienza francese», en *Quaderni Costituzionali*, 1983, pp. 259 y ss. Sobre la reciente evolución del semipresidencialismo con especial referencia a Francia, ver A. RINELLA, *La forma di governo*, op. cit., pp. 71-187. 13.

<sup>13</sup> Vid. G. PASQUINO, op. cit., p. 102.

titucional. Cuando, a la inversa, la mayoría de la Asamblea es distinta, o directamente contraria a la que ha elegido al Jefe del Estado, este último no puede sino seguir las preferencias parlamentarias en la elección del Primer Ministro: los dos componentes de esta diarquía están condenados a entenderse, a «cohabitar», en una situación que puede por lo demás revelarse conflictiva.

La Constitución ha consagrado una preeminencia del Ejecutivo que en otros sistemas tan sólo se garantiza en la praxis. Basta una ojeada a los artículos 34 y 37 para darse cuenta de que la potestad normativa primaria se encuentra distribuida entre el Legislativo y el Ejecutivo. La ley regula determinadas materias a ella encomendadas, el resto se confía al reglamento. Por otra parte, el Gobierno goza de un trato preferencial en la tramitación de los proyectos de ley, puede solicitar que la Asamblea se pronuncie globalmente sobre todo o parte del texto en discusión, incluyendo las enmiendas propuestas o aceptadas por el propio Gobierno, y puede, en fin, plantear la cuestión de confianza sobre un proyecto, de tal manera que si el Parlamento no le retira dicha confianza, la ley entra en vigor sin necesidad de aprobación por las Cámaras.

Finalmente, el artículo 11 —cuyo contenido ha sido ampliado recientemente— permite que determinadas materias sean reguladas por la vía del referéndum, y se ha utilizado semejante instrumento no sólo para sustituir al Parlamento como legislador ordinario u orgánico, sino incluso para la reforma de la Constitución.

Parece claro que la adaptación de esta forma de gobierno a una estructura regional o federal implicaría, necesariamente, la introducción de ciertos correctivos. Es obvio, por ejemplo, que, en la articulación vertical del poder, el principio jerárquico tendría que conjugarse con el principio de competencia, y que debería existir un órgano encargado de la delicada tarea de dirimir las controversias entre centro y periferia.

7. El federalismo puede a veces coexistir con una forma de gobierno parlamentaria distinta de las tradicionales. Como es sabido, ésta es la opción elegida por Alemania, pero también —con variantes— por Bélgica y España. Optando por un parlamentarismo «racionalizado» estos ordenamientos intentan evitar la aparición de ciertas patologías en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, resueltas en la práctica por las federaciones de tipo anglosajón y que, en Italia, a falta de remedios específicos, inciden negativamente en el funcionamiento del sistema constitucional.

La «racionalización» consiste en un reforzamiento del Ejecutivo y en la potenciación de su presidente, sin despojar, por otra parte, a la organización y distribución de las funciones de los supremos órganos del Estado de aquel carácter parlamentario que constituye su signo de identidad. En Alemania, el Presidente de la República, el Canciller y el Gobierno, las dos Cámaras del Parlamento y el Tribunal Constitucional, contribu-

yen en este sentido a la articulación del poder central, con la doble finalidad de dar cumplida actuación a los programas del Estado en su conjunto, y de combinar las exigencias de este último con las especificidades de los entes federados.

La Constitución dibuja todo este complejo mecanismo en el conjunto de artículos que regulan las interrelaciones entre los órganos. Así, el artículo 63 establece que la Cámara baja, el *Bundestag*, puede elegir por mayoría absoluta al Canciller propuesto por el Presidente federal. Si no se alcanza tal mayoría, la votación puede repetirse transcurridas dos semanas, siendo ahora suficiente la mayoría simple, y en caso de no alcanzarse, es elegido Canciller el candidato con mayor número de votos. Sólo en el primer supuesto es obligatorio para el Presidente Federal aceptar el resultado. En los demás casos puede optar, en un plazo de siete días, entre proceder al nombramiento del Canciller o disolver el *Bundestag*. El Canciller, por su parte, propone al Jefe del Estado el nombramiento y cese de los ministros.

A su vez, el *Bundestag* puede utilizar el mecanismo de la «censura constructiva» para sustituir al Canciller en ejercicio por otro elegido por mayoría absoluta. Pero si no se alcanza dicho objetivo, el Jefe del Estado dispone de la alternativa de disolver la Cámara baja o de proclamar —con el consentimiento de la Cámara alta, el *Bundestag*— la emergencia legislativa. En este último supuesto el *Bundesrat* es investido de poderes específicos: señaladamente el de poder aprobar la ley sobre la cual se planteó, y se perdió, la cuestión de confianza ante el *Bundestag*. La existencia de este complejo mecanismo, pocas veces llevado a la práctica, refuerza al Gobierno y a su Presidente, sin privar por otra parte al Jefe del Estado de un importante papel en los momentos de crisis.

El respeto a la diversidad de los entes federales se pone sobre todo de manifiesto en el *Bundesrat*. Es ésta una verdadera Cámara de los Estados, compuesta por representantes de los gobiernos de los *Länder* vinculados por un mandato imperativo. Se ha observado que esta Cámara desarrolla una función de reequilibrio simbólico de las relaciones entre el centro y la periferia<sup>14</sup>. La Constitución establece también las reglas de un «federalismo cooperativo», alcanzado por otros ordenamientos gracias a una interpretación extensiva de su Ley fundamental, que deja en manos de los *Länder* la ejecución, no sólo de sus propias leyes, sino también de las del Estado central. Un federalismo que, por otra parte, y siguiendo la lógica de la «solidaridad»<sup>15</sup>, no se reduce a las relaciones entre *Bund y Länder*, sino que permite también reequilibrar las diferencias económico-financieras entre estos últimos.

<sup>14</sup> Vid. J. LUTHER, «Il modello tedesco dello Stato Sociale federale», en F. PIZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, pp. 241 y ss., en especial p. 246.

<sup>15</sup> Sobre el tema del federalismo solidario, vid. Comisión Diocesana «Justicia y Paz», *Autonomie regionali e federalismo solidale*, Milano, 1996.

8. Mantenía al principio de estas breves reflexiones que existen dos problemas entrelazados: la articulación del poder en sentido vertical y en sentido horizontal. Dichos problemas se entrelazan también en la búsqueda de una solución única que pueda considerarse, sino plenamente satisfactoria, al menos adecuada a las exigencias del ordenamiento en su conjunto. Están presentes allí donde aparezca el *federalizing process* y se intente compatibilizar la unidad con la diversidad, la estructura de la organización central con la de las organizaciones periféricas. Los encontramos en todo sistema donde actúen fuerzas centrífugas y centrípetas, desde el Estado unitario hasta las organizaciones internacionales. En este marco puede o no incluirse a los intentos de «secesión». Pero sería bueno no perder de vista que escindirse quiere decir separarse y, por tanto, renunciar al intento de dar una respuesta única a los dos problemas antes planteados.

Todas las soluciones que hemos expuesto pretenden, con mayor o menor fortuna, garantizar la estabilidad y la gobernabilidad. Al comparatista no se le escapa que ninguna de las combinaciones posibles entre estos dos problemas tiene el éxito asegurado, las experiencias ajenas, útiles para el debate que se desarrolla en nuestro país, no pueden sin embargo repetirse miméticamente: antes de «trasplantar» un órgano o un instituto, deben valorarse seriamente los riesgos del «rechazo». La complejidad de cualquiera de los anteriores modelos sugiere, especialmente, prudencia en la transposición de los sistemas electorales y en la introducción de mecanismos innovadores <sup>16</sup>.

Los numerosos proyectos de reforma del esquema constitucional italiano —sobre los que se discute, pero no pocas veces simplemente se perora, en las sedes más acreditadas, y de los que la prensa cotidiana da amplia información— dibujan para nuestro país nuevas articulaciones del poder. No obstante, como ha puesto de manifiesto Franco PIZZETTI, «el modelo perseguido todavía no ha sido completamente definido» <sup>17</sup>, y no podrá serlo, añadiría, mientras no se le calibre en relación con las difusas razones del malestar del ciudadano (considerado especialmente en su calidad de contribuyente) sobre las que Mario BERTOLISSI ha reclamado oportunamente la atención <sup>18</sup>.

Estoy convencido de que las reformas conciernen —hoy aún más que a fines del setecientos— «a todos los buenos ciudadanos y amantes de la libertad». En realidad, las experiencias de los países de democracia occidental a los que me he referido —y las de otros que no he mencionado— se fundamentan siempre sobre el consenso de los gobernados, alcanzado tras siglos

---

<sup>16</sup> Sobre este argumento, recientemente objeto de numerosas y autorizadas intervenciones, SARTORI *Ingegneria...*, op. cit.; M. S. SHUGART y J. M. CARY, *Presidenti e Assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, 1995.

<sup>17</sup> PIZZETTI, op. cit., p. 187.

<sup>18</sup> Vid. BERTOLISSI, *Rivolta fiscale, federalismo e riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, 1997, pp. 130-148.

de historia y de praxis <sup>19</sup>, incluyendo aquí al caso canadiense, donde, aun existiendo impulsos disgregadores, sigue vigente un pleno respeto por las reglas del juego democrático.

Si bien es cierto que la opción entre una forma de gobierno regional o federal ha de buscarse «en el lugar adecuado» y debe haber sido refrendada por la experiencia <sup>20</sup>, también es verdad, o al menos eso creo, que en la base de esta elección debería volver a encontrarse aquella pregunta de la que demasiadas veces nos hemos olvidado: «¿Cuál de los gobiernos libres es el más adecuado para la felicidad de Italia?».

---

<sup>19</sup> R. BIN, «Veri e falsi problemi del federalismo in Italia», en L. MAURICCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO y G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996, p. 64.

<sup>20</sup> BERTOLISSI, op. cit., pp. 200-204.