

FRANCESCO PALERMO y KARL KÖSSLER: *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, 2017, 478 págs.

El libro recientemente publicado por los profesores Palermo y Kössler supone una importante novedad teórica, pues pretende acercarnos la realidad del federalismo comparado desde la perspectiva del derecho constitucional, en contraposición al enfoque de ciencia política predominante en la mayoría de la doctrina⁸.

Este libro intenta dar respuesta a la gran cantidad de interrogantes que surgen sobre la idea federal, la que, para los autores, es más que una forma de gobierno, pues supone el sustrato ideológico de la misma. Para ello, Palermo y Kössler recurren a un enfoque de derecho constitucional comparado cuya perspectiva jurídica supone una novedad, dada su ausencia en la literatura académica en este sentido, la cual no suele tener en cuenta el papel de los tribunales en la configuración del modelo federal.

Es importante destacar que esta obra se caracteriza por su enfoque práctico y no formalista, no solo identificando aquellos elementos del modelo federal que son determinantes a la hora de juzgar el desempeño del mismo, sino que también presta especial detalle a la práctica federal, es decir, al modelo federal en acción. Esta comparación se realiza con una metodología poco frecuente pero de gran valor didáctico. En lugar de preseleccionar los casos de estudio en los que se analizará cada cuestión, los profesores Palermo y Kössler han optado por describir inicialmente el marco teórico general de la institución o aspecto constitucional que se estudia. Una vez identificado y descrito el mismo, proceden a analizarlo en una serie de casos modelo. Estos son seleccionados atendiendo a factores como ser pionero en adoptar una determinada solución o institución, la relevancia como modelo de referencia comparada o la presencia de elementos que lo conviertan en un sistema especialmente distintivo. Por lo tanto, este enfoque metodológico hace que no todas las instituciones sean analizadas en los mismos países, como sucede en otros trabajos, presentando al lector un análisis de los modelos más relevantes lo más completo y detallado posible. Además, con el fin de resaltar la especial trascendencia de la jurisprudencia constitucional en la configuración y desarrollo del modelo federal, el libro incluye unos recuadros sombreados donde se ilustra lo descrito con ejemplos jurisprudenciales de distintos países.

La obra está estructurada en tres bloques principales. En el primero de ellos, bajo la rúbrica de «Foundations», los autores nos ofrecen el marco

⁸ Esta ha seguido la estela de las obra de WATTS, R. (2008). *Comparing Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

teórico principal, en el que observamos cómo adoptan una noción de federalismo en términos muy amplios. El primer capítulo recopila diferentes conceptos de federalismo, diferenciando entre la tradición anglosajona y la europeo-continental. Además, se presta especial atención al regionalismo como forma de distribución del poder con un marcado énfasis en la Unión Europea como construcción regional, aspecto que se reiterará a lo largo de toda la obra. El segundo capítulo versa sobre las múltiples manifestaciones de la idea federal, donde los autores intentan conceptualizar y distinguir diferentes modelos como el Estado federal, la confederación, el Estado regional o los sistemas de devolución de poder. Además, este bloque nos ofrece una panorámica histórica en la que se trata el recorrido de la idea federal a lo largo del tiempo desde sus orígenes en la antigua Grecia o Israel hasta nuestros días, con especial atención a los modelos federales clásicos, caso de Estados Unidos, Suiza o Alemania. Junto con estos, también son objeto de análisis otros modelos de repartición de poder que, si bien no son federales de *nomen iuris*, sí presentan rasgos federales como los casos de España, Italia, Reino Unido o, incluso, la Unión Europea.

Este bloque concluye con el intento por parte de los autores de arrojar algo de luz acerca de diferentes cuestiones, algunas de ellas de rigurosa actualidad, sobre las que existe cierta controversia en la literatura académica. Este es el caso de la divisibilidad de la soberanía, la cual se analiza con los casos de Estados Unidos y la Unión Europea como hilo conductor, teorizando sobre la posible naturaleza federal de esta última. También son objeto de estudio otras cuestiones de interés en relación con el federalismo, como el pluralismo, la democracia participativa o el papel de las minorías en sociedades divididas. En relación con este último aspecto, los autores hacen referencia a la regulación, o más bien prohibición, de la secesión desde el derecho constitucional, así como nos presentan el modelo federal como alternativa a la misma especialmente en el caso de las sociedades plurinacionales.

El segundo bloque, titulado, según la clásica definición de Elazar, «Self-rule and Shared rule», profundiza en el análisis del modelo federal evaluando el nivel de autonomía de las entidades federadas (*self-rule*) dentro de un marco e instituciones comunes a nivel nacional (*shared-rule*). El primer capítulo de este bloque se ocupa de analizar la autonomía de la que gozan las unidades federadas desde los planos constitucional, legal, administrativo y judicial. Así, los autores desgranar aspectos como los modelos de distribución de competencias, el papel de las cláusulas residuales, los poderes implícitos, la cooperación en los sistemas federales o el sistema de tribunales.

El siguiente capítulo está dedicado a la participación de las entidades territoriales en el nivel nacional tanto a través de instituciones (segundas cámaras, mecanismos de relaciones intergubernamentales, etc.) como desde

un punto de vista procedimental, centrado este último aspecto en la participación subestatal en los procesos de reforma constitucional. A continuación, los autores se ocupan de las relaciones financieras, una materia frecuentemente olvidada por parte de los juristas. La importancia de la misma reside en que esta es determinante para ejercer la autonomía legal y administrativa. Sin recursos financieros, la autonomía reconocida quedará limitada al plano formal, pues no podrá ser ejercida materialmente. En esta línea, se analizan los tres pilares de los sistemas de financiación: la capacidad para recaudar recursos financieros y su división entre los niveles de gobierno, el poder de gasto por el que el nivel nacional suele intervenir en áreas que se encuentran fuera de su competencia y los programas de nivelación, diseñados con el objetivo de paliar las diferencias existentes entre territorios. De gran interés es la discusión que apuntan Palermo y Kössler sobre si se está produciendo una recentralización de competencias a través de los instrumentos de control del gasto, pues mediante estos el nivel nacional coarta la autonomía de las entidades subestatales para ejercer sus competencias, supeditando las mismas a la habilitación del gasto por parte del nivel nacional.

Los dos capítulos finales de este bloque se encargan de las relaciones del nivel nacional con las unidades subestatales y los Gobiernos locales, respectivamente. En los mismos se discuten numerosos puntos de interés como la cooperación intergubernamental, la exigibilidad judicial de los acuerdos cooperativos, la legislación delegada, el control *ex-ante* de las normas aprobadas por las entidades subestatales o la garantía de la autonomía local y las competencias de estos entes. Todas estas materias son ilustradas con multitud de ejemplos, los cuales refuerzan la visión práctica que los autores quieren dar a la obra. Aunque la mayoría de estos ejemplos versa sobre los modelos federales clásicos, la casuística se extiende más allá de los mismos, acercando al lector la realidad de sistemas como los de India, Rusia o Sudáfrica.

La tercera parte del libro, «Powers and Policies: Between Autonomy and Homogeneity», se centra en analizar cinco áreas de políticas públicas que los autores consideran de especial trascendencia tanto para el nivel nacional como para el subestatal. Estas son: derechos fundamentales, salud y servicios sociales, la protección del medio ambiente, inmigración y relaciones internacionales. La intención de los autores reside en examinar, en perspectiva comparada, la respuesta de los sistemas de distribución de competencias ante los desafíos que supone la gestión compartida de estas materias. Los profesores Palermo y Kössler enlazan esta parte con el marco teórico descrito a lo largo de todo el libro, desarrollando el mismo con base en cinco casos nacionales por cada área.

En relación con los derechos fundamentales, los autores teorizan sobre la existencia de «espacio constitucional» para que los mismos sean parcialmente regulados por el nivel subestatal, en contra de la tónica general que supone su

atribución exclusiva al nivel nacional. Así, resaltan ejemplos de Estados donde el «espacio constitucional» ha permitido cierta regulación de los derechos fundamentales por parte del nivel subestatal, como Canadá, donde Quebec cuenta con su propia declaración de derechos; o España, donde se han incorporado declaraciones de derechos en los estatutos de autonomía de segunda generación.

La trascendencia de las relaciones financieras es puesta de manifiesto en el capítulo dedicado a la salud y asistencia social. El análisis comparado de esta materia evidencia que existe un patrón general consistente en que la planificación general es llevada a cabo por el nivel nacional, mientras que la implementación de las políticas y la prestación de los servicios es competencia de las entidades subestatales. Este tipo de relación requiere de constante coordinación y cooperación, abriendo la puerta a la implantación de modelos cooperativos de federalismo. Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta este sistema es la extralimitación del nivel nacional a la hora de fijar las bases o los criterios básicos para ejercer la competencia, pues esta puede resultar en una anulación de la competencia subestatal al dejarla vacía de contenido.

Al igual que sucede en el campo sanitario, la cooperación entre Administraciones es vital al abordar una materia tan amplia como el medio ambiente, la cual se interrelaciona con otras que se encuentran distribuidas entre los dos niveles de gobierno dado su carácter difuso. Este fenómeno ha provocado que la mayor parte de los Estados no aborde la cuestión de forma integral, sino que coexistan multitud de regulaciones generalmente orientadas a resolver problemas específicos.

En lo relativo a la inmigración los autores constatan cómo dicha materia es, de forma mayoritaria, asignada en exclusiva al nivel nacional. De los casos que analizan, únicamente Canadá permite la competencia concurrente en dicha materia, aspecto que ha posibilitado que Quebec desarrolle, a través de un esquema cooperativo, su propio modelo. A excepción del caso canadiense, las competencias de las entidades subnacionales en materia de inmigración suelen limitarse a la integración de los recién llegados. Se echa de menos que los autores hubieran profundizado en la relación existente entre esta integración y la preservación de la identidad cultural y lingüística de las comunidades de acogida, especialmente en sociedades con características distintivas, como Flandes o Cataluña.

El tercer bloque concluye con el capítulo dedicado a las relaciones internacionales. Esta función, tradicionalmente considerada parte esencial de la esfera competencial nacional, ha ido, progresivamente, extendiéndose también al área jurisdiccional de las entidades subestatales. Así, se observa un patrón consistente en permitir un creciente grado de participación de las entidades subestatales en la escena internacional a la vez que se limita la potestad de estas para contraer obligaciones internacionales propias más allá de la

participación en los órganos estatales encargados de dicha función. En lo concerniente a la implementación de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, la cooperación se torna en un valor esencial en los Estados federales. Esto se debe a que, en multitud de ocasiones, los mismos afectan a áreas de competencia subestatal, por lo que depende de estas unidades su implementación, siendo el Estado el responsable internacional de cualquier incumplimiento. Estados Unidos es la excepción a este sistema, pues la Constitución asigna al Gobierno federal un poder general para la implementación de tratados internacionales, con independencia de si los mismos afectan a materias situadas fuera de su esfera competencial.

Llegados al siglo XXI, la idea federal ha sido ampliamente estudiada, siendo reducidos los casos de creación de nuevas federaciones mediante procesos de descentralización, al tiempo que la creación de nuevas federaciones a partir de Estados soberanos parece descartada tras renunciar la UE a ello. Por esta razón, Palermo y Kössler estiman que los retos que aguardan al federalismo en los próximos años pueden resumirse en una fórmula que denominan «las 4 P», en referencia a la gestión del pluralismo a través de la participación, los procedimientos y las políticas.

Como bien señalan los autores, la gestión del pluralismo, ya sea territorial o etnocultural, es el gran reto al que se enfrentan hoy en día los Estados compuestos. Los mecanismos de participación y los procedimientos de decisión son cada vez más complejos, debido al creciente número de actores que intervienen en los mismos. Por lo tanto, es necesario asegurar que estos instrumentos garanticen la participación territorial en el nivel federal o nacional para evitar que surjan tensiones que amenacen con desestabilizar el sistema constitucional. El análisis de las políticas y, especialmente, de su sustrato legal muestra el funcionamiento práctico del modelo federal, apreciándose un creciente grado de interrelación entre Gobiernos donde el papel de los tribunales es decisivo a la hora de interpretar el modelo de división de poderes. Precisamente en este campo es donde reside la principal virtud de esta obra, pues no solo se ocupa de explicar el marco teórico general del modelo federal, sino que lo desarrolla con multitud de ejemplos prácticos que ayudan al lector a entender cómo la interpretación judicial ha ido desarrollando y modulando cada modelo.

Por estos motivos, esta obra está llamada a ser referencia en la materia, no solo entre los estudiosos del federalismo, sino también para aquellos que quieran acercarse a la idea federal desde un enfoque netamente jurídico, pues su claridad en la exposición y la multitud de ejemplos que la acompañan la hacen accesible para aquellos que pretendan iniciarse en el estudio del modelo federal.

Francisco Javier Romero Caro
Universidad del País Vasco