

# ESTUDIOS

## EL ESTADO UNITARIO

### LAS FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO. DISTINCION ENTRE LAS FORMAS DE GOBIERNO, LAS FORMAS JURIDICAS DE ESTADO Y LAS «LLAMADAS» FORMAS POLITICAS DE ESTADO

#### SUMARIO:

- A) *Introducción.*—B) *Formas de Estado y regímenes políticos.*—C) *Las formas de Estado propiamente dichas o formas jurídicas de Estado.*—D) *El Estado unitario. Concepto y clases:* a) *Clases de Estados unitarios.* b) *Centralización y descentralización.*—E) *Autarquía, autonomía y Estado-miembro. Concepto y diferencias.*—F) *La burguesía, la Revolución francesa y el Estado unitario centralizado.*—G) *El Estado unitario centralizador.*—H) *El Estado contra los grupos sociales.*—I) *La democracia pluralista exige la descentralización.*—J) *Anacronismo del Estado unitario.*

#### A) INTRODUCCIÓN

Con la expresión formas de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran las diversas instituciones y órganos constitucionales del *Estado-sujeto*, tomando el vocablo gobierno no en el *sentido lato* que le es propio como *elemento constitutivo* del Estado, según la teoría clásica del Estado, sino en otro *más estricto* que significa sólo el conjunto de las principales instituciones estatales, superando, por consiguiente, el sentido ulterior restringidísimo que se refiere sólo «a los órganos colocados en los departamentos del Poder ejecutivo», por ejemplo, el «Gobierno de la República». Así, ya es posible deducir la diferencia intrínseca con la noción de formas de Estado, relativa, en cambio, a la posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los tres elementos constitutivos de Estado (territorio, pueblo y Poder), todo esto siempre moviéndose en el campo de la *conocida teoría clásica del Estado*. Con la expresión *formas de gobierno* (gobierno=conjunto de instituciones gubernamentales) apuntamos a la tipología de la estructura gubernamental=gobiernos parlamentario, presidencial y de asamblea. Lucas Verdú lo denomina *sistemas de gobierno* para diferenciarlo de lo que él tipifica como *formas de*

gobierno, tomando este vocablo en su *sentido más restringido*, que apunta tan sólo a la suprema magistratura del país, verbigracia, «al *carácter electivo o no electivo* del Jefe del Estado».

«La doctrina ha intentado siempre encuadrar dogmáticamente —dice Biscaretti di Ruffia— las distintas formas de gobierno en clasificaciones sistemáticas para determinar al respecto... aproximaciones significativas entre los diferentes tipos históricos ofrecidos por la realidad. Sin embargo, puesto que sólo una característica puede aceptarse como criterio discriminador de cada clasificación, está claro que cada una de las mismas (para adoptar un significado concreto) debe presuponer que todas las demás características no examinadas son, por lo menos, en líneas generales, comunes entre ellas (por ejemplo: una aproximación entre la forma faraónica y la inglesa contemporánea no tendría relieve alguno; es mucho más semejante a esta última, considerada en su complejo ordenamiento, la República italiana parlamentaria actual). Puesto que parece imposible trazar una clasificación tan completa que contenga a todas las diversas *formas históricas* (y, a propósito, habría que reconocer que realmente no puede llegarse más que a una descripción de algunas *formas típicas*, en las cuales otras se han ido inspirando, según Crosa), la tarea parece realizable, limitándose a un período histórico dado o, más exactamente aún, a una particular *forma de Estado* (dentro de la cual se presupone, en consecuencia, un extenso fondo común de características esenciales)» (1).

El problema de la clasificación de las formas de gobierno se conecta, pues, con la determinación previa de las principales *formas de Poder político*, y, en particular, con el de la configuración del Estado. Nos explicamos: Hemos expuesto en trabajos anteriores que las *formas históricas del Poder político* eran tres: Poder anónimo, Poder individualizado y Poder estatal (2); también hemos expuesto que el Poder, en cualesquiera de sus versiones históricas, era uno de los dos elementos de la relación política: el otro eran los gobernados. También hemos escrito y analizado en otra parte (3) que tanto el Poder como los gobernados se vertebraban en instituciones y estructuras: estructuras de los gobernantes y de los gobernados. Para la *teoría clásica del Estado* (cuyos tres elementos esenciales son: territorio, pueblo y Poder) las formas de gobierno apuntan tan sólo o al *gobierno supremo de la nación* —en su acepción

(1) Vid. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, traducción e introducción de P. LUCAS VERDÚ. Ed. Tecnos, Madrid, 1973, págs. 223-224. Vid. P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho Político*, vol. II, Madrid, 1974, págs. 210-227.

(2) Vid. J. FERRANDO BADIA: «Las formas históricas de poder político y sus legitimidades», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 138, Madrid, 1964.

(3) Vid. J. FERRANDO BADIA: *La democracia en transformación*, Madrid, 1973, páginas 103-105 y sigs.

más estricta— o la tipología de la estructura gubernamental = sistema de gobierno, en terminología de Lucas Verdú, marginando los otros elementos constitutivos del Estado. Nosotros partiremos de otros supuestos. Para nosotros el concepto de Estado —tal y como se expuso anteriormente— queda limitado al Poder político institucionalizado jurídicamente, despreocupándonos de los otros dos elementos clásicos de la teoría del Estado: territorio y pueblo. Y partiendo de esta acepción estricta de Estado digamos que la estructura gubernamental se integra de pluralidad de instituciones políticas y que, por tanto, al referirnos a las formas de gobierno —en el marco ya de nuestra concepción del Estado—, podemos apuntar a dos realidades: una —acepción amplia de las formas de gobierno—, la que se refiere a la diversa interrelación de las diferentes instituciones gubernamentales dando lugar entonces a las formas de gobierno en función de la relación que existe entre las distintas instituciones gubernamentales: gobierno de asamblea, presidencial y parlamentario; y, otra —acepción estricta de las formas de gobierno—, la que apunta a la suprema magistratura del país. En esta última acepción será asumida la teoría de las formas de gobierno cuando se habla o escribe de las formas de gobierno en función de la Jefatura de Estado: Monarquía y República.

La teoría de las formas de gobierno, tanto si nos movemos en el campo de la teoría clásica del Estado —la sustentada por la mayoría de los constitucionalistas— como si lo hacemos partiendo de nuestra concepción del Estado, se ha de diferenciar de la teoría de las formas jurídicas del Estado —que expondremos posteriormente— como de la llamada teoría de las formas políticas del Estado —que para nosotros es equivalente, esta última, a nuestra teoría de los sistemas y regímenes políticos, que hemos expuesto en nuestro trabajo: «En torno a los conceptos de sistemas y régimen» (4).

Aquí, y ahora —hechas estas aclaraciones—, nos limitaremos a la exposición de las formas jurídicas de Estado o formas de Estado propiamente dichas, ya que todo lo que se expondrá en este trabajo se limitará a uno de los términos del binomio político: al Poder, y al Poder estatal; mientras que con la expresión «formas políticas de Estado» se apunta tanto a los gobernantes como a los gobernados y, por tanto, al régimen o sistema político en el sentido ya definido en nuestro trabajo ya citado. Por eso no se puede hablar de formas políticas de Estado desde el momento que, en esta expresión, quedan abarcadas las estructuras de los gobernantes y la de los gobernados, y no tan

---

(4) Sobre la distinción entre sistema y régimen político, vid. J. FERRANDO BADÍA: «En torno a los conceptos de sistema y régimen», en *Atlántida*, núm. 39, Madrid, 1969.

sólo la de los primeros. Por eso rechazamos la expresión *formas políticas de Estado* y la sustituimos por la de *sistemas* (=tipos *ideales* de organización política) o regímenes políticos (*formas concretas* de organización política de una sociedad). *Detengámonos un poco más en la distinción entre formas jurídicas de Estado y formas políticas de Estado o sistemas y o regímenes políticos.*

## B) FORMAS DE ESTADO Y REGÍMENES POLÍTICOS

Paolo Biscaretti di Ruffia plantea temáticamente el problema de la clasificación de los sistemas contemporáneos. La terminología que usa para denominar algunas realidades políticas no es la misma que, según se indicó, adoptamos nosotros. Pero su teoría es un buen testimonio de lo que hoy opinan al respecto bastantes constitucionalistas.

Biscaretti distingue entre formas de Estado y formas de gobierno:

a) Las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el Gobierno, el pueblo y el territorio: los «tres elementos constitutivos del Estado».

b) La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado.

No es posible —dice Biscaretti— estudiar en abstracto las formas de gobierno. Para que todas y cada una de ellas adquiriera su verdadero perfil hay que considerarlas en el marco concreto de una forma determinada de Estado. Un fondo común de caracteres esenciales resulta imprescindible. La tarea previa, por tanto, es clasificar las diferentes formas de Estado.

Veamos:

I. Hasta 1918 la doctrina señalaba *tres formas fundamentales de Estado*: el *Estado patrimonial*, el *Estado de policía* y el *Estado de Derecho*.

— El *Estado patrimonial* fue la organización típica de la época feudal que, como expusimos en otros trabajos, no era para nosotros un Estado: confusión entre las potestades públicas y los derechos patrimoniales, falta de garantía para las libertades, pactos de vasallaje, etc.

— El *Estado de policía* se extendió por Europa desde el Renaci-

miento hasta la Revolución francesa. Se llama también «Estado absoluto». Diferenciación entre derechos públicos y derechos privados, «razón de Estado», un pueblo de «súbditos» (no de «ciudadanos»): *suprema lex, regis voluntas*. Nos hallábamos —como indicamos en nuestro trabajo citado— en el nacimiento del llamado propiamente Estado.

— El Estado de Derecho —o Estado propiamente dicho— nace con la Revolución francesa. Sus notas definitorias son las siguientes: gobierno constitucional, división de poderes, plena garantía de los derechos públicos subjetivos; en suma: frente al gobierno de los hombres el gobierno de la ley.

Esta última forma de Estado, el *Rechtsstaat*, está lograda, según Biscaretti, gracias a tres aportaciones nacionales: la inglesa, la francesa y la norteamericana. a) De Inglaterra el Estado de Derecho recibió la experiencia de una Monarquía constitucional, un Parlamento con dos Cámaras, un Jefe de Estado irresponsable y unas libertades civiles dotadas de tutela jurisdiccional. b) Francia le legó la doctrina de la división de los poderes y el postulado de la soberanía nacional. c) Los Estados Unidos contribuyeron, por su parte, con el ejemplo de un control judicial de la constitucionalidad de las leyes y una estructura federal del Estado.

II. Entre 1918 y 1939, en los veinte años que separan el fin de una gran guerra y el comienzo de otra, dos grupos de Estados se distinguen: los democráticos y los autoritarios. A partir de 1945 una tercera clase se añade: las llamadas «democracias progresivas», mientras que los regímenes autoritarios quedan arrinconados en unas cuantas —pocas— zonas geográficas, perdiendo día a día relieve político. (Piénsese en el caso reciente de Portugal.)

Para Biscaretti, por tanto, tres son las formas de Estado hoy existentes: los Estados de democracia clásica, los Estados autoritarios y los Estados de democracia progresiva.

— El Estado de democracia clásica se basa en el deseo de autogobierno: máxima identificación de gobernantes y gobernados. Su principio jurídico puede resumirse en este aforismo: «Gobierno de la mayoría respetando los derechos de la minoría»; el derecho constitucional que lo formaliza es concebido como «técnica de la libertad».

— El Estado autoritario está inspirado por el postulado de que ciertas minorías (*élites*) son superiores a las masas y que el jefe posee

cualidades excepcionales que lo eleven sobre todos los ciudadanos. Se tiende, en consecuencia, a la concentración de poderes en el jefe, a la abolición de los procedimientos electorales, o de sus garantías; se reduce la libertad; surge la hipertrofia administrativa, etc. El principio jurídico del Estado autoritario se condensa en esta fórmula: «El interés de la colectividad, interpretado autoritariamente por el más capaz, debe prevalecer sobre los intereses singulares», su derecho constitucional se articula como «técnica de la autoridad».

— El *Estado de democracia progresiva* o democracia socialista se apoya en el dogma de que los factores económicos-sociales tienen un primado absoluto sobre las normas jurídicas. En el ámbito capitalista —argumentan sus teóricos— los temas constitucionales se plantean de una manera falsa. Se habla de división de poderes, de garantía de derechos, de libertad electoral, etc., sin tener en cuenta que en la base de todas esas *cuestiones formales* se encuentra un *hecho real*: la desigualdad social y económica. Este hecho básico es el que hay que atacar: en una primera fase revolucionaria el Estado seguirá siendo un instrumento de fuerza (con la dictadura del proletariado); en una fase final se alcanzará el Estado verdaderamente democrático, es decir, un sistema de vida —comunismo— sin Estado.

El derecho constitucional del Estado de democracia socialista o progresiva tiene, pues, un valor secundario: es un *simple instrumento para realizar* la revolución social. Ni técnica de la libertad, ni técnica de la autoridad. Técnica pura y simple (5).

«He aquí —comenta Jiménez de Parga— las tres "formas de Estado" que Biscaretti señala en el actual momento político. En realidad son más que *formas de organizar el Estado*. En todas ellas se hace alusión a *la totalidad de la vida política*.» En todas ellas se incluyen los dos términos de la relación política: gobernantes y gobernados, a lo jurídico y a lo metajurídico; en todas ellas se considera directamente la solución dada, de hecho, a los problemas políticos. Biscaretti no formula, desde luego, una tipología constitucional. Según nuestra concepción, la exposición de Biscaretti di Ruffia es una tipología de los regímenes políticos contemporáneos. Y como tal queda al margen del presente trabajo (6).

Tras esta distinción hecha —como se ha visto— entre formas jurídicas de

(5) Vid. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, cit., págs. 223-234.

(6) Sobre la tipología de los sistemas políticos actuales, vid. J. FERRANDO BADIA: *La democracia en transformación*, cit.

Estado y sistemas o regímenes políticos o *impropiamente* llamadas formas políticas de Estado —cuya exposición sintética, siguiendo a Biscaretti di Ruffia, ha sido la realizada por Jiménez de Parga, y que nosotros, por economía de trabajo, hemos transcrito (7)—, dejaremos para otra ocasión la exposición de las *tipologías clásicas y contemporáneas* de los sistemas políticos y la de los diversos criterios de clasificación utilizados por los autores, y el criterio seguido por nosotros al respecto (8).

### C) LAS FORMAS DE ESTADO PROPIAMENTE DICHAS O FORMAS JURÍDICAS DE ESTADO

Según Burdeau, en la clasificación de las formas de Estado caben dos puntos de vista posibles: *político*, uno, y, *jurídico*, el otro. Si aplicamos el criterio *político* o *ideológico* desembocaremos en la tipología de Estado liberal, socialista, autoritario, etc..., que, como se expuso, no eran propiamente formas de Estado, sino sistemas políticos; si, por el contrario, el criterio seguido en la clasificación de las formas de Estado es el *jurídico* se está apuntando a la «estructura interna del Poder estatal». Según que este Poder «tenga un titular único o tenga múltiples centros de poder» desembocaremos en las formas jurídicas de Estado que, a continuación, expondremos (9).

A este respecto, dice Biscaretti di Ruffia:

«Partiendo de otros puntos de vista —es decir, del no político—, está claro, sin embargo, que puede aún llegarse a ulteriores distinciones de *formas de Estado*, las cuales, aunque de por sí parezcan menos significativas que las anteriores, tienen considerable alcance.

»Así, por ejemplo, se podrá distinguir un *Estado unitario* de otro *complejo*, según el ordenamiento jurídico estatal se presente simple en su estructura o bien como resultado de la íntima unión de muchos ordenamientos jurídicos estatales, originando los llamados *Estados de Estados* (cuya forma moderna está constituida por el *Estado federal*). Y es evidente que tal contraposición conviene no sólo al elemento *gobierno* (que se manifiesta dife-

(7) Vid. M. JIMÉNEZ DE PARGA: *Regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1973, páginas 128-131.

(8) Aunque tenemos en proyecto inmediato la publicación de un libro titulado *La ciencia política como sistema*, a publicar por la Editorial Tecnos, en el que expondremos nuestro criterio de clasificación de los sistemas y regímenes políticos, sin embargo puede verse, en embrión, una aproximación al tema en nuestro libro *La democracia en transformación*, cit., págs. 109-123.

(9) Vid. G. BURDEAU: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, 1971, páginas 47-48.

rentemente en las dos hipótesis), sino también a los restantes elementos del pueblo y territorio (llamados, en el segundo caso, a formar parte, al mismo tiempo, de más ordenamientos estatales).

»El Estado unitario puede, a su vez, presentarse en formas distintas, según la descentralización de funciones realizadas respecto a los ordenamientos jurídicos territoriales menores en él comprendidos (*descentralización autárquica* frente a la meramente *burocrática*, es decir, relativa a las respectivas atribuciones de los órganos centrales y locales de la Administración estatal). En consecuencia, junto al Estado centralizado podrá darse uno descentralizado hasta llegar a la *descentralización constitucionalmente garantizada* (como la regional italiana)» (10).

Teniendo en cuenta la estructura interna del Poder estatal —siguiendo el criterio jurídico en la tipificación de las formas jurídicas del Estado— y partiendo de nuestra definición de Estado como Poder político *jurídicamente institucionalizado*, hemos de concluir que según sea el tipo de estructura interna institucionalizada jurídicamente surgirán unas u otras formas jurídicas de Estado: *tipología jurídica del Estado*, es decir, Estado unitario, federal y regional.

El Estado —sociológicamente hablando son los gobernantes— es una de las dos ruedas (la otra son los gobernados) de todo sistema o régimen político. Todo Estado —se dijo— tiene una estructura interna que lo tipifica: puede integrarse por un solo centro decisorio constituyente y legislativo = Estado unitario; o por múltiples centros decisivos constituyentes y legislativos = Estado federal; y, por último, el Estado regional, la tercera forma jurídica de Estado, que está integrada por múltiples centros decisivos políticos, es decir, por una parte, existe el poder político constituyente nacional, que tiene lógicamente también sus competencias legislativas establecidas por la Constitución, y, por otra parte, existen las regiones —otros centros de decisión política— con competencias *exclusivamente* legislativas concedidas por la misma Constitución. Las regiones son entes dotados de autonomía legislativa y que tienen una personalidad jurídica diversa de la del Poder político central. Son entes estatales, en cuanto que entendemos por Estado regional un sistema vertebrado de pluralidad de centros de decisión político-legislativa y jurídicamente normativizados. El objeto central del presente artículo no es «las formas jurídicas de Estado», es decir, las formas de organización jurídica del Estado, sino tan sólo la exposición minuciosa del Estado unitario y su actual transformación en Estado regional.

---

(10) Vid. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, cit., págs. 233-234.



D) EL ESTADO UNITARIO. CONCEPTO Y CLASES

Quando un Estado posee —dice Prélot— sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, constituye un Estado *simple* o *unitario*. Un buen número de estructuras políticas actuales responden a esta forma, en la que el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la *persona jurídica estatal*. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo Poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común.

La denominación Estado *unitario* —escribe Prélot— se justifica porque en esta forma política el Poder es *uno* en su *estructura*, en su *elemento humano* y en sus *límites territoriales*.

a) «La organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único.»

b) La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (*homogeneidad del poder*).

c) La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales (II).

Al Estado unitario, así concebido, no se le debe confundir con lo que con K. Loewenstein denominaríamos sistema autocrático o como también les denomina Prélot formas políticas *monocráticas* (12).

En efecto: la unidad *monocrática* supone una concentración de poder en manos de *uno* o de *unos pocos* individuos, mientras que el Estado unitario es compatible con la *separación de poderes* y con la existencia de una *pluralidad* de órganos que ejercen el poder unitario del Estado. El sistema autocrático, que niega toda limitación de fines a los gobernantes, nada tiene que ver con la estructura simple o compleja del Estado, sino con la extensión de

(11) Vid. M. PRÉLOT: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, 1972, páginas 234.

(12) Cfr. K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, traducción y estudios a la obra por A. GALLEGU ANABITARTE, Barcelona, 1964, págs. 422-439 y 456-466; M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 108-133.

su acción sobre los individuos y las colectividades. El que los regímenes autocráticos (verbigracia, autoritarios, como el fascismo y el nacional-socialismo) hayan superpuesto la monocracia, el totalitarismo y la centralización (*de hecho*, mediante el vínculo del partido *único*), obedece a la necesidad de su propia lógica política, y no a una contingencia histórica.

La forma político-estatal *unitaria*, por el contrario, ha respondido a una exigencia histórica. Las sociedades, por razones históricas conocidas, han necesitado de una organización y un fin común; han tendido hacia su unidad jurídica. El problema radica en concretar el nivel que debe alcanzar esta unidad. Las *monarquías absolutas* han sido el centro en torno a las cuales se han ido formando las *naciones*.

#### a) *Clases de Estados unitarios*

El Estado unitario es compatible con una *descentralización* que conceda cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar una autonomía total. Ello permite configurar ciertas formas complejas de Estado unitario en contraste con su manifestación simple.

El Estado unitario *simple* implica la unidad de la estructura *administrativa* junto a la *política*. Adopta la figura piramidal con toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios más insignificantes), a la vez que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice. En toda su sencillez, esta estructura es meramente ideal e irrealizable: «un Estado en el cual ninguna entidad inferior poseyera órganos propios, sería el Estado unitario por excelencia. Salvo a lo relativo a la gestión de su eventual propiedad privada, las colectividades inferiores no serían sino los resortes de la competencia territorial de los órganos del Estado. La centralización sería absoluta...». Pero, en la realidad, no existe un Estado tan centralizado... abstracción hecha de aquellos Estados minúsculos en los que las entidades locales menores no tienen cabida.

La acción de la *desconcentración* y de la *descentralización* administrativa y o política alteran considerablemente la fisonomía del Estado unitario, dando origen a una gran variedad de formas jurídicas que oscilan entre el Estado federal, el Estado regional, el Estado unitario simple o totalmente centralizado y el Estado unitario complejo (13).

Estados unitarios complejos son aquéllos que comportan tan sólo una «descentralización administrativamente», pues, en un plano político, la descentra-

(13) Vid. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 238-243.

lización constitucional o legislativa nos llevaría a una forma política federal o regional.

Para mejor comprender la tipología del Estado unitario —y diferenciarlo del Estado regional y del federal— nada más conveniente que explayar los conceptos de *autarquía*, *autonomía* y de *Estado-miembro*, pero antes exponemos los conceptos de centralización y descentralización.

#### b) Centralización y descentralización

*Conceptos generales.*—Uno de los mayores problemas que deben resolver quienes organizan el aparato político o colectivo de un Estado —afirma Eisenmann— consiste en decidir, para cada actividad estatal, si debe ser confiada a los mismos agentes para todo el Estado, o bien a agentes diferentes para las distintas fracciones del propio Estado. En estos términos se plantea el problema de la centralización y descentralización (14).

El problema de la centralización o de la descentralización de los Estados es el problema del carácter central o no central de sus órganos, y se condensa en esta alternativa: órganos de competencia personal ilimitada o total, u órganos de competencia personal limitada o parcial.

El adjetivo *central* implica que el órgano a que se aplica *constituye un centro* (no que está en el centro): el centro jurídico de una colectividad o de un grupo humano. Es decir, la competencia del órgano central irradia hacia todos y cada uno de los individuos que componen la colectividad, sin distinción. En cambio, un órgano cuya competencia se limita a una fracción de esa colectividad no es un centro unitario y común a todos sus miembros, sino a una parte de ellos, de manera que la existencia de una pluralidad de estos órganos supone la de una pluralidad de centros en la colectividad. En suma, *centralización significa centro único, unidad de centro; descentralización, centros múltiples, pluralidad de centros*. El Estado centralizado posee un aparato gubernamental unitario sobre la colectividad a la vez que el Estado descentralizado lo posee dividido.

*Centralización.*—Son centralizadas todas aquellas actividades cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado. En consecuencia, *centralización* equivale a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único.

El fenómeno de la centralización, afirma Prélot, posee un alcance ge-

---

(14) Vid. EISENMANN: *Centralisation et decentralisation*, París, 1948, págs. 235 y siguientes.

neral, no sólo político y administrativo, sino también sociológico: «Se le puede considerar "natural" —según Prélot—, pues la tendencia hacia la unidad se observa, no sólo en el Estado, sino en todo ser viviente. En el organismo animal, el cerebro ordena la actividad del cuerpo; en el organismo social, el poder central dicta las órdenes que movilizan todos los sectores de la comunidad.»

La integración se manifestará, pues, a través de la institución de un centro de atracción que querrá someter primero y absorber, después, a todos los demás centros. El movimiento centralizador sucederá a un proceso de coordinación, después a uno de subordinación y, finalmente, a uno de sustitución. El poder central dominará a los poderes locales o particulares: provinciales, municipales, profesionales, etc... «Asegurará su autoridad mediante un adecuado procedimiento de intervención. La centralización se tipifica de esta manera como la primacía del *Estado-sujeto* sobre el *Estado-sociedad*, gracias al monopolio que aquél se atribuye de satisfacer las necesidades del país por medio de sus propias decisiones y de sus propios agentes (15). En cuanto realización de la unidad estatal, la centralización es, pues, un fenómeno muy general y muy antiguo. El Estado —afirma Hauriou— no surge del contrato social (Rousseau) ni del político (Locke), sino que «el fundamento jurídico de un Estado reside normalmente en una fundación acompañada de adhesiones». La fundación por el tiempo se transforma en una institución que implica un consentimiento habitual. La constitución *juridiza* el hecho social del agregado humano institucionalizado (16). Y la centralización *de facto* o *de iure* ha servido para el nacimiento del Estado moderno.

En resumen, la centralización —como veremos más adelante— es un proceso correlativo a la misma formación del Estado. Desde que aparece un jefe con poder sobre un territorio y población concretos nace fatalmente un proceso centralizador. Casi todos los fundadores de los Estados modernos —reyes, capitanes, juristas, etc.— «han sido centralizadores..., todos se han forzado para poner fin a la diversidad de centros de poder que existían durante la época feudal (sociedad sin Estado), y para reducir a la unidad la compleja variedad del mundo medieval». De ahí que la primera manifestación del Estado aparezca como la reunión, en manos de una autoridad única, de todos los poderes del orden temporal para hacer del mismo una unidad

(15) Vid. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 236-237.

(16) Vid. A. HAURIUO: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1970, páginas 126-133. Existe versión castellana realizada por J. A. GONZÁLEZ CASANOVA. Ed. Ariel, Barcelona, 1971.

política completa: legislativa y judicial, diplomática y militar; jurídica y económica» (17).

La concentración, no obstante su fundamento histórico «natural», puede conducir a extremos desastrosos. Tocqueville ha sido uno de los críticos más duros de la misma. Las sociedades aristócratas contienen «cuerpos intermedios o cuerpos secundarios», como diría Montesquieu, que se interponen entre el pesado Estado y los individuos. Las sociedades democráticas —escribe Chevallier exponiendo a Tocqueville— se basan en la idea contraria de «un poder *único y central*, que se ejerce sin intermediario y se abate con todo su peso sobre los individuos; entre el Estado y el individuo, nadie, ninguna "sociedad parcial" (así lo quería el *Contrato social* de Rousseau, así lo quiere la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789)». Las sociedades igualitarias tienden al poder único y central. Pero, frente a este gran poder que impone a todos las mismas leyes, el individuo se siente pequeño e indefenso; la idea aristocrática de poderes intermedios es sustituida por la «idea del derecho omnipotente y, por decirlo así, único de la sociedad...; por la unidad, la ubicuidad, la omnipotencia del poder social, la uniformidad de sus reglas». La centralización se presenta a Tocqueville como la asfixia mortal de la libertad. La centralización absoluta traería como resultado un despotismo que, a diferencia de las tiranías antiguas que sólo pesaban sobre algunos, se impondría a todos. El despotismo de estilo antiguo —expone Chevallier— «era violento, pero restringido. El de mañana, sería —dice Tocqueville— "más extenso y más suave, y *degradaría a los hombres sin atormentarlos*".» «No sería violento —comenta Chevallier— ni siquiera cruel, más que en raros momentos: los de los grandes peligros» (18). Por encima de «una muchedumbre innumerable de hombres semejantes e iguales... —dice Tocqueville— se eleva un poder inmenso y tutelar, que es el único que se encarga de asegurar sus goces y de velar por su suerte. Es absoluto, detallado, regular, previsor y suave. Se parecería al poder paterno, si, como éste, tuviese por objeto preparar a los hombres para la edad viril; pero, por el contrario, no persigue más que fijarlos irrevocablemente en la infancia; le gusta que los ciudadanos gocen, con tal que no piensen más que en gozar. Trabaja gustosamente para su felicidad, pero quiere ser su único agente y su único árbitro; provee a su seguridad, prevé y asegura sus necesidades, facilita sus placeres, conduce sus principales

(17) Vid. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 237.

(18) Vid. J. J. CHEVALLIER: *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo hasta nuestros días*, traducción de A. RODRÍGUEZ HUÉSCAR, Madrid, 1972, págs. 247-250.

negocios, dirige su industria, regula sus sucesiones ... ¡qué lastima que no pueda quitarles enteramente la molestia de pensar y el trabajo de vivir!» (19).

La centralización ofrece una pluralidad de manifestaciones. Veamos algunos criterios de clasificación:

a) Atendiendo su intensidad, la centralización puede ser *pura o perfecta e imperfecta o relativa*.

La *centralización pura o perfecta* implica el ejercicio de una actividad, de manera exclusiva y total, por un órgano o unos órganos centrales. Toda decisión proviene del centro.

La *centralización relativa* supone, junto al órgano central que dirige la actividad, la existencia de órganos no centrales que participan en la misma. La superioridad del órgano o de los órganos centrales se manifiesta en la autoridad jerárquica que ejercen sobre los órganos no centrales.

b) Con relación a la unidad de la colectividad estatal, puede hablarse de una centralización *personal* y de una centralización *territorial*. La primera supone que no existe división gubernamental de la colectividad de diversas funciones sobre la base de un criterio de orden personal (nacionalidad, raza, religión, clase social, etc.); mientras que la territorial rechaza toda división basada en un criterio de este orden (municipio, provincia, religión, etc.).

c) Tomando en consideración el objeto a que se aplica la centralización, adoptará tantas formas como funciones estatales existan: *centralización constitucional, legislativa, administrativa, etc...*

Normalmente, cuando se habla de *centralización*, sin concretar, quiere expresarse la centralización administrativa, que refuerza la unidad política del Estado. La Administración unificada y jerarquizada, como luego veremos, al sustituir a las Administraciones locales diversas y yuxtapuestas, facilita la unificación política. El poder administrativo centralizado imprime así una dirección uniforme que implica tres elementos esenciales: «1) Una concentración de poder desde el triple punto de vista de la fuerza pública, de la competencia técnica y de las facultades de decisión y de nombramiento. 2) Una superposición jerarquizada de autoridades y de los agentes ejecutivos; y 3) Una atribución al superior de un poder jerárquico sobre el inferior» (20).

*Descentralización.*—Cuando la dirección de una actividad corre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales, nos encontramos ante un caso de

---

(19) A. DE TOCQUEVILLE: *La democracia en América* (1835-1840), traducción castellana por el Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1965, págs., 236 y sigs.

(20) Vid. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 237-238.

descentralización, o sea, ante una fuerza contraria al movimiento centralizador que se ha calificado de natural.

Como dice Prélot, a partir del momento en que la autoridad política logra un nivel de poder muy elevado, nace la fuerza descentralizadora que, obedeciendo a motivos psicológicos y exigencias reales, aspira a separar del gobierno central una serie de atribuciones. «La centralización tiende naturalmente a lo absoluto; organiza, desarrolla, amplía y multiplica los servicios.» Pero llega un momento en que, a fuerza de acumular, se ve obligada a abrir la mano so pena de perecer aplastada por el cúmulo de asuntos concentrados. Al llegar a cierto nivel, la centralización produce un grave riesgo y puede ser fatal para el mismo Estado, dando entonces origen al movimiento contrario —de descentralización— que se impone ya sea por la vía legal o por medios violentos. La historia nos muestra ejemplos distintos de movimientos centralizadores y de fuerzas descentralizadoras (21).

Garrido Falla concibe la descentralización en función de los conceptos de organización y de competencia. Si la técnica de la organización consiste en agrupar a los individuos especializados en una determinada función, la consecuencia será la «aprobación» de dicha función por los individuos encargados de realizarla; es decir, los individuos adscritos a una determinada función por razón de la especialización se hacen «competentes», y la totalidad de las funciones por ellos realizadas constituirán su «competencia». Cuando en un Estado predomina la adscripción de la realización de sus fines directos e indirectos a las competencias de personas jurídicas distintas del Estado (administración indirecta) nos hallamos ante un caso de descentralización, mientras que si esa adscripción se realiza por órganos de la administración directa del Estado, entonces existe una estructura centralizada (22).

Mientras el Estado centralizado ofrece un cuerpo único de servicios dependientes, un conjunto de agentes ejecutivos estrechamente subordinados y vinculados imperativamente a las órdenes recibidas, el Estado descentralizado presenta, según Prélot, las siguientes características: 1.º Una pluralidad de órganos de decisión y de centros particulares de intereses; 2.º Una dirección de estas instituciones por autoridades propias, de carácter independiente o semi-independiente (reflejado con frecuencia en el modo de su designación); y 3.º Una sujeción de estas autoridades a un control cualificado (*tutela*) (23).

Otro concepto diferente al de centralización y descentralización es el de desconcentración. Duverger dice que «la desconcentración consiste en transferir

(21) Vid. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., 240 págs.

(22) Vid. F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, págs. 13 y sigs.

(23) Vid. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 241.

el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas mismas, y que son dependientes de las autoridades centrales. La diferencia con la descentralización es la ausencia de *elección* de las autoridades locales. La diferencia con la centralización simple es que la decisión es tomada localmente y no en la sede central» (24).

La desconcentración no crea agentes administrativos independientes; se limita a desplazar la sede de decisión: «es siempre el mismo martillo —se ha dicho gráficamente— el que golpea, pero se acorta al mango».

La desconcentración puede llevarse a cabo perfectamente en regímenes autoritarios (recuérdense los mal llamados *decretos de descentralización* del segundo Imperio francés), pues excepto en los Estados muy pequeños, la centralización implica necesariamente la existencia de eslabones sucesivos y centros locales que representan a la autoridad central.

*Conceptos afines.*—El confusionismo terminológico reinante alrededor de palabras afines a la idea de descentralización es considerable, no obstante significar conceptos distintos (desconcentración) o especies de lo que podríamos llamar el *género* descentralización (autarquía, autonomía, *selfgovernment*, autoadministración, etc.).

Nos referimos en primer lugar a las diferencias existentes entre descentralización y *selfgovernment*, por una parte, y, por otra, con el concepto de autoadministración. Posteriormente nos detendremos con detalle a exponer los conceptos de *autarquía*, *autonomía* y el de *Estado-miembro*, conceptos medulares para comprender lo que se entiende, respectivamente, por Estado unitario descentralizado, Estado regional y Estado federal.

El *selfgovernment* es uno de los procedimientos de descentralización —no es el único— basado en la utilización de la idea de la representación del administrado. Pero representación no significa elección, pues si el *selfgovernment* es un procedimiento para descentralizar, la elección no es sino un procedimiento para lograr la representación. La esencia del *selfgovernment* debe centrarse en la intervención en la Administración local de aquellos que, *frente a la Administración central*, representan a los administrados locales.

La *autoadministración* tiene un significado netamente político, por lo que Jellinek la estudió como una de las formas de organizarse el Estado. Se trata de que la «actividad, dentro de los límites legales del Estado, es desarrollada por una persona de Derecho público para conducir un círculo de negocios bajo su propia responsabilidad, que no son ni la legislación ni la jurisdicción» (Peters).

---

(24) Vid. M. DUVERGER: *Droit public*, París, 1957, pág. 232.



*Descentralización política y descentralización administrativa.*—La descentralización puede clasificarse paralelamente a la centralización, distinguiendo los mismos tipos que, con relación a ésta, hemos citado anteriormente.

El problema más importante a este respecto se refiere a si puede hablarse realmente de descentralización política en el Estado unitario, lo que no ofrece dudas con respecto a la descentralización administrativa. En efecto, la descentralización política y su sistema opuesto, la centralización, se refieren a un supuesto distinto del que resuelve la descentralización administrativa. Atañe la primera al grado de unidad política que se haya realizado en un determinado Estado, equiparándose normalmente al federalismo y al Estado regional y supone la traslación de la autoridad de gobierno desde las unidades o miembros más elevados a los inferiores, con las tendencias a lograr el máximo de poder. La descentralización administrativa afecta sólo a la organización de la Administración pública, lo que entraña también, como es lógico, consecuencias políticas. Duguit negó expresamente la posibilidad de conciliar la descentralización con el carácter unitario y la personalidad soberana del Estado (25), tendencia que actualmente se halla desplazada tanto por la doctrina como por los textos positivos. El Estado descentralizado políticamente se aproxima ciertamente al Estado regional y al federal en cuanto engloba una serie de instituciones con personalidad jurídica, pero éstas no aparecen separadas *políticamente* del propio Estado ni poseen vida autónoma completa, sino que dependen de la institución central. Más adelante nos detendremos en estos extremos.

Para perfilar la verdadera naturaleza de la descentralización es preciso considerar, de una parte, que el elemento unitario es el preponderante, pues ninguna de las instituciones descentralizadas podrían vivir por sí solas, porque recibe parte de su existencia y de su subsistencia de la institución central; pero, por otra parte, es necesario colocar el acento en el carácter pluralista de sistema, que, al lado de los elementos centrales, instituye otros focos locales y corporativos. Aparece como dominante la institución central, pero de ella se desprende un cierto número de instituciones secundarias. Se trata de una especie de *coadministración*, que implica un reparto de atribuciones entre las instituciones centrales y las periféricas.

En resumen, la descentralización, es, a la vez, creadora de instituciones y limitadora de sus libertades. No se propone ir muy lejos en su marcha ha-

---

(25) Vid. L. DUGUIT: *Traité de droit constitutionnel*, vol. II, Paris, 1927, páginas 120 y sigs.

cia la autonomía; se para en el camino. A pesar de atenuar la uniformidad del Estado, respeta su carácter unitario (26).

E) AUTARQUÍA, AUTONOMÍA Y ESTADO-MIEMBRO.  
CONCEPTO Y DIFERENCIAS

Después de haber analizado los conceptos de *centralización* y de *descentralización* —meollo del Estado unitario centralizado o simple y del descentralizado— y expuestas las diferencias entre la idea de descentralización y sus conceptos afines, creemos oportuno —para el posterior desarrollo de este trabajo— analizar minuciosamente los conceptos de *autarquía* —base del Estado unitario descentralizado—, de *autonomía* —esencia del concepto del Estado regional— y del *Estado miembro*, quicio en torno al cual gira el Estado federal. Veámoslo:

*Introducción.*—El carácter y el objeto que nos hemos propuesto estudiar, como también la naturaleza jurídica de la teoría de las formas de Estado, *propriamente dichas*, nos empujan a buscar en el campo estrictamente jurídico elementos que nos permitan encontrar una definición jurídica de autarquía, autonomía y de Estado-miembro. Basándonos en ellos, analizaremos si existen o no diferencias esenciales entre esos términos. Si existen, nos apartaremos de

---

(26) La doctrina tradicional italiana distingue tres clases de descentralización: jerárquica, institucional y autárquica; vid., a este respecto, A. AMORTH: *Il problema della struttura dello Stato in Italia*, Como, Milán, 1945, pág. 19.

Para VIRGA existen sólo dos especies de descentralización: la burocrática, que «implica una transferencia de potestades deliberativas de los órganos centrales a los órganos locales», y la institucional, por la que los entes públicos «ejercen potestades administrativas en lugar del Estado». La descentralización autárquica es, para VIRGA, una subespecie de la institucional, en P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 3, nota 1. Vid. también, J. L. DE LA VALLINA VELARDE: «La descentración administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 35, Madrid, 1961, pág. 86.

Sobre los conceptos de centralización, desconcentración, descentralización y sus formas, vid., entre otros, G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 319-375; EINSENMANN: *Centralisation et decentralisation*, París, 1948; M. DUVERGER: *Droit public*, París, 1957, págs. 232-233. En España, vid. GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1941, pág. 461; vid. el documentado artículo de J. L. DE LA VALLINA: «Desconcentración administrativa», en *Revista de Administración Pública*, citado, pág. 75. Sobre los conceptos de descentralización política y administrativa, vid., entre otros, G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 344-346; F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado*, cit., págs. 17-20 y 24 y 34 y sigs.

las teorías clásicas acerca de que no existen más formas de Estado que la unitaria y la federal, y habremos encontrado el punto de partida para la teoría que afirma que el Estado regional goza de una entidad jurídica independiente y, además, nos habremos adentrado más profundamente también en el campo de la tipología del Estado unitario.

*Autarquía.*—No nos interesa ni la acepción política de autarquía como autogobierno, ni la económica... (27). Nos interesan únicamente las definiciones jurídicas de autarquía. Pero de las diversas definiciones jurídicas en torno a la autarquía, consideramos que el punto de vista más acertado es el de Virga. El profesor italiano opina que la autarquía consiste en una «cualidad jurídica de un ente que deriva de la atribución de ciertos poderes, o bien de la presencia de determinadas características estructurales, ya que al ente autárquico no puede reconocérsele más que un simple interés legítimo a que el Estado le respete los límites de su propia competencia» (28). Nuestro punto de partida será, pues, el de Virga. Con él nos podemos preguntar por los caracteres esenciales en que se concreta la autarquía. De todos los criterios aducidos para individuar los entes autárquicos de los que no lo son, como, verbigracia, el teleológico, el de la impendencia de los entes, en cuestión, en orden a la esfera de su autodeterminación, el elemento de interés y el de la voluntad, etc. (29), consideramos con Virga que, para una elaboración jurídica del concepto de autarquía, es imprescindible que nos atengamos no a elementos externos —los escolásticos dirían causas extrínsecas y también dirían que el obrar sigue al ser—, sino a los elementos intrínsecos ínsitos en la «autarquía». Ellos nos darán su esencia. Por eso rechazamos la teoría de la descentralización o teoría pura del Derecho, pues para ella la cualificación de autárquico, autónomo, y Estado-miembro de un ente depende de que se ejerzan sobre su actividad más o menos controles por parte del Estado. Por tanto —y consecuente consigo misma—, la teoría de la descentralización basará la noción de autarquía, autonomía y Estado-miembro en el criterio *cuantitativo*, y no en el *cualitativo*. Opinamos que la independencia o no de un ente es una consecuencia de su ser. A él, y no a elementos externos, nos hemos de referir para establecer una definición jurídica de autarquía y de autonomía. Para nosotros, como para Virga, el elemento característico de autar-

---

(27) Sobre las interpretaciones extrajurídicas del concepto de autarquía, vid. P. VIRGA: *La regione*, Roma, 1948, pág. 6 y notas 11 y 12.

(28) P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 7.

(29) Para una refutación de estas teorías, vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., páginas 7-8, notas 22, 23 y 24.

quía es el de la *naturaleza de los poderes ejercidos* por el ente autárquico (30). Zanobini define la autarquía como la «facultad de un ente de administrarse por sí mismo, operando para la consecución de sus fines mediante actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la Administración pública del Estado» (31). Ateniéndonos a la opinión dominante, la autarquía se caracteriza por el ejercicio de una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado, pero «tal potestad se ejerce no ya en ejecución de leyes emanadas por el mismo ente», sino para ejecutar leyes estatales (32).

En la misma línea la define Llorens. Autarquía —dice— es la «facultad reconocida al ente de administrarse por sí mismo, operando para la consecución de sus fines mediante la actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la Administración pública del Estado» (33).

La autarquía es una de las especies de descentralización administrativa. La descentralización supone —como dice Garrido Falla— «una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del Estado. Y la administración indirecta se basa en la existencia de una serie de personas jurídicas de Derecho público que realizan actividad administrativa para el cumplimiento de fines públicos. Pues bien: cabalmente, tales personas de Derecho público son las que dan lugar a la autarquía» (34).

La actividad administrativa «puede ser impuesta a quien la realiza, bien en concepto de órgano del Estado, o bien en nombre propio. En el primer caso, la única personalidad jurídica productora de tal actividad es el Estado: el órgano carece de personalidad. En el segundo caso, la actividad no es imputable al Estado, sino a «otra» persona jurídica pública: la esencia de esta personalidad jurídica pública está justamente en ser «sujeto diferenciado de actividades administrativas». Por consiguiente, la autarquía se manifiesta como «una cualidad de la persona jurídica pública descentralizada» (35). Podemos, pues, concluir afirmando que la esencia de los entes autárquicos radica en una potestad reglamentaria ejercida en nombre propio para el cumplimiento de fines públicos. Es, pues, la naturaleza de los poderes ejercidos lo que diferencia los entes autárquicos —descentralización administrativo-institucional (36)—

(30) Vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 9-10.

(31) G. ZANOBINI: *La amministrazione locale*, Padua, 1936, pág. 131.

(32) P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 9.

(33) E. L. LLORENS: *La autonomía regional en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*, Madrid, 1932.

(34) F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta*, cit., pág. 14.

(35) F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta*, cit., págs. 42-43.

(36) Vid. nota 26 de este mismo capítulo.

de los demás entes con descentralización administrativo-jerárquica, es decir, de la desconcentración administrativa (37), por una parte, y, por otra, de los entes autónomos y Estados-miembros —descentralización política (38)—.

La doctrina jurídica italiana desconoce el término desconcentración, no así las doctrinas española, francesa y alemana. Creemos que los términos descentralización y desconcentración son imprescindibles para expresar realidades no asumibles en un mismo concepto de descentralización. Para nosotros lo que la doctrina administrativa italiana llama descentralización burocrática o jerárquica, no es más que una simple desconcentración administrativa. Existen marcadas diferencias entre la descentralización y la desconcentración que hacen imposible su equiparación. Dice De la Vallina que «la diferencia entre descentralización y desconcentración es... fácil de precisar; la descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que, por el contrario, la desconcentración supone simplemente una relación entre órganos de la misma persona jurídica» (39).

Hemos intentado determinar lo que entendemos por autarquía; ahora nos corresponde dilucidar el contenido del concepto de autonomía. Más adelante nos ocuparemos de hacer otro tanto en relación con el concepto de Estado-miembro. Sólo así podremos establecer las bases de nuestra actitud ante el problema de la naturaleza jurídica de las *diversas formas jurídicas de Estado*, al propio tiempo que nos servirá para redondear el concepto de autarquía, cuya esencia, como se ha visto, radica en su potestad administrativa para ejecutar leyes estatales y el concepto de autarquía es la base del Estado unitario descentralizado = Estado unitario complejo.

*Autonomía.*—Con el Estado moderno se ha afirmado, de una manera definitiva, el principio unitario de la soberanía, como carácter principal del mismo que asumía en sí todo el ordenamiento jurídico, con la consecuente acentuación de las relaciones de dependencia de los entes locales con relación al Estado (40). La autarquía de los entes locales menores aparece, pues, en el seno de los Estados modernos unitarios. Los autores italianos, en un principio empleaban el término autonomía administrativa en lugar de autarquía. Esta locución fue posteriormente abandonada y sustituida por el término autarquía. En efecto, fue principalmente para eludir el equívoco significado de la palabra autonomía, que encerraba ya un sentido preciso y enérgico dentro del campo constitucional y en conexión con el concepto de *imperium*

(37) Vid. nota 26.

(38) Vid. nota 26.

(39) Vid. nota 26.

(40) Vid. O. RANELLETTI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milán, 1953, págs. 319-322.

estatal, por lo que Santi Romano utilizó, en lugar de dicha expresión, el término autarquía, afirmándose así en el campo del Derecho administrativo (41).

La autonomía conservó su significado histórico y etimológico cual atributo del Estado soberano, que se da leyes, desenvolviéndose su *imperium* con normas obligatorias y coactivas.

Se había llegado a este punto y parecía sistematizada la materia con este doble concepto de autarquía —referido a los entes locales descentralizados— y de autonomía —limitada a los Estados soberanos—, cuando el concepto de autonomía ha venido destacándose paulatinamente del de soberanía, adquiriendo significados diversos frecuentemente mal definidos (42). Unas veces se ha dado un concepto político de autonomía, identificándola con el de autogobierno, o con la independencia del ente en relación con los controles del Estado (43); otras se han ofrecido conceptos jurídicos de autonomía, pero sin que se hayan puesto de acuerdo los autores en cuanto al contenido jurídico de la misma. Unos han considerado la autonomía como la facultad que tienen los entes públicos menores de dar normas jurídicas: a los entes autárquicos les es atribuída una función normativa con el fin de disciplinar su propio ordenamiento dentro de los límites fijados por el Estado; por tanto, los entes autárquicos son también autónomos. Claro es que la potestad normativa a la que se refieren los autores, en cuestión, es la reglamentaria. En este sentido, la autonomía venía a tener el mismo sentido restringido que la autarquía. Otros autores han ampliado, por el contrario, el concepto y contenido del término autonomía al afirmar que la autonomía implicaría una potestad de imperio originaria, que se manifestaría particularmente a través de las tres funciones tradicionales: legislativa, ejecutiva y judicial. Se trataría, en síntesis, de la llamada *autonomía constitucional* propia de todos los Estados. Una posición intermedia es la sustentada por Santi Romano, para quien la autonomía se concretaría en una especial relación de un ordenamiento jurídico con relación a otro (44).

---

(41) Cfr. RAGGI: *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione di autarchia*, Turín, 1922, págs. 10 y sigs.

(42) Cfr. M. RUINI: «Descenramento ed autonomia regionale», en *Verso la costituente*, Roma, 1945, págs. 113 y sigs.

(43) Sobre todas estas teorías y su refutación, vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., páginas 9-10.

(44) Vid. SANTI ROMANO: «Autonomía», en *Framenti di un dizionario giuridico*, Milán, 1947, pág. 29. Esta opinión de SANTI ROMANO es una consecuencia de su teoría de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, vid., al respecto, SANTI ROMANO: *Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, 1947, especialmente el cap. VI, 2.º número 3, «El Estado y los ordenamientos jurídicos», págs. 58-59.

Nosotros no podemos aquí, por los límites impuestos por el carácter del presente trabajo, adentrarnos en el examen crítico de las varias opiniones que se han dado en la doctrina sobre el concepto de autonomía. Para nuestros fines basta afirmar que, entre las opiniones emitidas al respecto, la que nos parece más aceptable es la que afirma, según palabras de Virga, que «la esencia de la autonomía (radica) en la potestad que tiene un ente público de dar leyes en sentido material (que son diversas de las simples normas jurídicas) destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal» (45).

Aceptamos, pues, con Zanobini, la definición de autonomía como «la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos» (46). «La autonomía implica siempre competencias legislativas. Ser entidades autónomas no supone que sean soberanas, sino que presupone su integración en el Estado. De ahí que la actividad legislativa de los entes autónomos ha de estar de acuerdo con los principios de integración del Estado del que forman parte: «La autonomía —nos dice Lloréns— implica facultad de declarar normas con arreglo a los principios de la integración del Estado» (47). La autonomía es, en efecto, libertad, facultad de promulgar normas, pero con coordinación necesaria respecto a una colectividad más grande. La facultad de legislar, afirma Lloréns, «en el fondo y en la forma, trasciende de la Administración», y, por ende, si bien sometida a «normas constitucionales y legales», tiene una «esfera propia, exenta de instrucciones específicas concretas». Por eso, concluye taxativamente Lloréns afirmando que el «elemento distintivo de autonomía es la libertad dentro de la ley». Una ley constitucional u ordinaria puede declarar ilícito lo que una colectividad puede estatuir en uso de su autonomía, «pero mientras haya autonomía, existe la libertad de apreciación» (48). Como consecuencia hay que admitir el carácter político de la autonomía: la llamada *autonomía administrativa* (y municipal sobre todo) no es tal autonomía sino *descentralización* (Lloréns). La autonomía regional de la Constitución española de 1931, es un verdadero ejemplo de autonomía regional, es un verdadero ejemplo de autonomía; no en cambio la autonomía municipal que también cita. Después de lo expuesto es bien evidente la diferencia que existe entre *autarquía*

---

(45) P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 9-10.

(46) G. ZANOBINI: «Caratteri particolari della autonomia», en *Studi in onore di O. Ronchetti*, II, Padua, 1931, págs. 394-396.

(47) E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., pág. 71.

(48) E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., pág. 81.

y *autonomía*, pues mientras la autarquía se caracteriza por el ejercicio de la potestad reglamentaria, la autonomía se cualifica por el ejercicio de la potestad legislativa. El ente autónomo tiene también la potestad reglamentaria, pero la ejerce en aplicación de sus propias leyes, a diferencia de lo que sucede con el ente autárquico. El ente autárquico goza de potestad normativa, pero tal potestad tiene sólo un carácter reglamentario, no legislativo.

No hay autonomía, sino descentralización administrativa, si las decisiones de los órganos del «ente integrante pueden ser revocadas por una autonomía superior por razones ajenas a la ilegalidad en sentido amplio». Las decisiones de los órganos descentralizados pueden ser sustituidas por el órgano central, «las de los órganos autónomos pueden ser anuladas, no sustituidas definitivamente» (49).

Opinamos con Garrido Falla que la *autonomía presupone la descentralización política*, no así la autarquía: «Lo que nosotros queremos mantener —nos dice— es que el instituto de la autonomía presenta su lugar adecuado en el capítulo relativo a la descentralización política, pues que atañe al problema de la unidad política del Estado. Su aplicación a un ente administrativo descentralizado va contra la propia esencia de la descentralización administrativa y la destruye» (50).

Una vez establecido el concepto de autarquía y autonomía, y centradas ambas nociones en sus marcos respectivos —descentralización administrativa y política—, solamente nos resta afirmar, verbigracia, que sólo las regiones, a tenor de lo dispuesto en los artículos 11, 15, 16 y 18 de la Constitución española de 1931, y de acuerdo con los artículos 115, 116 y 117 de la Constitución italiana de 1947, pueden ser calificadas de autónomas. Los municipios y provincias, no obstante que vienen denominados como entes autónomos en ambas Constituciones, si nos atenemos a sus competencias, los habremos de cualificar de entes autárquicos. *Solamente sería posible encasillar a ambas categorías de entes en una misma categoría si se llegase a demostrar, lo que no nos parece posible, que la potestad normativa de las regiones tuviera carácter reglamentario. Por el contrario, creemos que la potestad legislativa regional es idéntica a la estatal y que las leyes regionales son parificables a las estatales, dentro siempre del marco constitucional* (51).

Si queremos, pues, distinguir la región autónoma de los entes autárqui-

(49) E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., pág. 81.

(50) F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado*, cit., págs. 40 y sigs.

(51) Sobre la eficacia jurídica de la ley regional en Italia, vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, Madrid, 1962, págs. 280-297.



cos nos hemos de basar en la naturaleza jurídica de los poderes ejercidos por ambos tipos de entes. Los demás criterios que se aduzcan para distinguirlos y diferenciarlos solamente vendrán a ratificar esta distinción, pero no a basarla; presupondrán la distinción, no la creación. Y así, no nos sirve el criterio del origen derivado u originario de los poderes de los entes autárquicos y autónomos —como aduce GIOVENCO (52), por ejemplo— ya que unos y otros derivan su existencia y poderes de la Constitución, es decir, del *Stato-ordinamento*, y no del *Stato-persona*, como diría Santi Romano (53).

Otro criterio de distinción es el aducido por el profesor Ambrosini, y consiste en lo siguiente: los entes autónomos están dotados de «propios poderes», de naturaleza constitucional, ya que han sido establecidos por la Constitución y «puestos bajo su particular garantía» (54). Esto implica que la Constitución sea rígida y, como es obvio, pueden existir entes autónomos sin una «particular garantía» constitucional. Sería el caso en que estuviera vigente una Constitución flexible. Además, *el hecho de que una entidad jurídica esté más o menos protegida constitucionalmente, dependerá, en último término, de su importancia, es decir, de su naturaleza, poderes y funciones*. A ello, pues, nos hemos de referir si queremos fijarnos en lo accidental y en lo esencial.

Conclusión: los entes autónomos se diferencian de los entes autárquicos en que, además de tener una potestad legislativa igual a la del Estado, tienen una potestad reglamentaria en aplicación de sus propias leyes. El ente autárquico sólo goza de la potestad administrativa y de la reglamentaria, en ejecución de las leyes estatales.

(52) Cfr. GIOVENCO: *Autarchia amministrativa e governo locale*, Empoli, 1946, páginas 11 y 48.

(53) Sobre los conceptos del «Stato come ordinamento giuridico» y de «Stato come persona giuridica», vid. SANTI ROMANO: *Principii di diritto costituzionale*, cit., páginas 55-65, especialmente págs. 59-60: «no todo ordenamiento jurídico es persona, pero toda persona jurídica que sea un cuerpo social ... es un ordenamiento, es decir, un ente, que si se le considera en su momento estático, en su estructura, aparece como un ordenamiento objetivo; pero en cuanto se anima, en cuanto entra en una vida de relación y actúa directamente o por medio de otros, afirmando sus poderes o derechos o cumpliendo sus obligaciones, se revela como persona. Esto puede acaecerle al Estado, aunque no necesariamente. La cualidad de persona que pueda corresponder al Estado es una ulterior especificación de su carácter de ordenamiento jurídico, del que se puede prescindir: si adolece de personalidad, siempre permanece tal carácter que representa un *genus*, en el que se distinguen dos especies: Estados con y sin personalidad», pág. 64.

(54) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale», en *Rivista di Diritto pubblico*, Roma, 1933, páginas 93 y sigs.

*Estado miembro.*—Se han admitido varios criterios para diferenciar el Estado-miembro de la entidad autónoma. Algunos de ellos son de carácter extrínseco a la naturaleza de los entes en cuestión. Otros se fundan en la naturaleza misma del ente autónomo y del Estado-miembro de un Estado federal (55). Nosotros hallaremos nuestro criterio de distinción basándonos en la naturaleza de los poderes ejercidos por el ente autónomo y por el Estado-miembro. Opinamos que todos los otros criterios diferenciadores son consecuencia de esta diferenciación por razón de naturaleza.

Partimos del supuesto basado en que los *Estados-miembros* gozan de autonomía legislativa y constitucional y de que la *autonomía* se limita solamente a la *potestad legislativa*. El ordenamiento estatutario regional es, por ejemplo, siempre derivado del ordenamiento constitucional del Estado, es decir, del poder constituyente único estatal. Y aún en el caso de las regiones con estatuto especial, éste viene aprobado por el poder constituyente único estatal mediante una ley constitucional. Sin ella no entra en vigor el estatuto (56). Las entidades autónomas, pues, no gozan de autonomía constitucional. El *Estado-ordenamiento* es el autor único del estatuto especial de las entidades autónomas tanto desde el punto de vista de su formación como de producción de sus efectos (57). No sucede esto tratándose de los Estados-miembros. Los Estados-miembros se dan, a través de sus órganos constituyentes, una Constitución que ha de observar las normas y límites contenidos en la Constitución federal. Por eso también hemos de afirmar que la autonomía constitucional del Estado-miembro no es absoluta. En todas las Constituciones federales, como veremos más adelante, se limita la potestad constituyente del Estado-miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales, establecidos por la misma Constitución federal. Y sólo corresponde a los órganos constituyentes federales —si bien integrados por representantes de los Estados-miembros— determinar tal reparto y, por tanto, restringir los poderes de los Estados-miembros.

El principal límite al poder constituyente de los Estados-miembros deriva de que el reparto de competencias entre los poderes centrales y locales viene establecido por la Constitución federal. A los órganos constituyentes federales les corresponde determinar tal reparto y, por tanto, ampliar o restringir los

---

(55) Sobre las diferentes teorías en torno a los criterios diferenciadores del Estado-miembro en relación con la región autónoma, vid., entre otros, H. BARRAIL: *L'autonomie regionale en Espagne, Aix en Provence, 1933*, págs. 170-179, y P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 14-18, notas 45-48.

(56) Sobre la potestad estatutaria de las regiones, vid. J. FERRANDO BADIA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 234-247.

(57) Vid. J. FERRANDO BADIA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 244-247.

poderes de los Estados-miembros, si bien éstos deben participar en la reforma constitucional, interviniendo así en la actividad suprema de la vida constitucional. (*Esta participación directa, en materia constitucional, como veremos también más adelante, junto con la participación indirecta en materia legislativa ordinaria es una de las principales consecuencias de la naturaleza estatal de los Estados-miembros.*) La Constitución federal impone otros límites a las Constituciones federadas, así, por ejemplo, en relación con la forma de gobierno y con la estructura constitucional de los órganos de los mismos Estados-miembros: la Constitución de la U. S. A. impone a los Estados-miembros la obligación de tener una forma republicana de gobierno (art. IV, sección 4.<sup>a</sup>). El artículo 6.<sup>o</sup>, apartado b), de la Constitución suiza, establece que «La Confederación garantiza a los Cantones su Constitución cuando asegure el ejercicio de derechos políticos según las formas republicanas representativas o democráticas» (58).

Pero no pueden excederse estas limitaciones, so pena de que el Estado-miembro se convierta en una simple entidad autónoma; por eso, el control de legitimidad constitucional ejercido por el Estado federal sobre las Constituciones de los Estados-miembros es un control de naturaleza más restringida que el ejercido por el Estado al aprobar el estatuto de las entidades autónomas. Sin la ley estatal de aprobación, el estatuto no entra en vigor. No sucede lo mismo tratándose de las Constituciones de los Estados-miembros.

Para algún autor, el hecho de que la estructura constitucional de los Estados-miembros venga condicionada por el ordenamiento federal, es suficiente para afirmar que el poder constituyente de los Estados-miembros es limitado, subordinado, derivado «del poder del Estado central». En una palabra: no es poder constituyente. Se podría, pues, decir —afirma Lucatello— que resulta

---

(58) Sobre estos límites en el Derecho positivo vigente, vid., por ejemplo, artículo V de la Constitución de los Estados Unidos y comentario a este respecto en E. S. CORWIN: *The Constitutions and What it means today*, Princenton, 1954; artículos 118-123 de la Constitución federal de la Confederación Helvética (29 de mayo de 1874); artículo 79 de la Ley Fundamental de la República Federal alemana (23 de mayo de 1949); artículos 113-131 de la Constitución de la República socialista federal de Yugoslavia del 7 de abril de 1963. La Constitución federal impone otros límites a las Constituciones federadas, así, por ejemplo —y como se expuso en el texto— en relación con la forma de gobierno y con la estructura constitucional de los órganos de los mismos Estados-miembros; la Constitución de los Estados Unidos impone a los Estados-miembros la obligación de tener una forma republicana de gobierno (art. 4.<sup>o</sup>, sección 4.<sup>o</sup>). El artículo 6.<sup>o</sup>, apartado b), de la Constitución suiza establece que «la Confederación garantiza a los cantones su constitución». Vid. G. LUCATELLO: «Lo stato regionale quale nuova forma di stato», en *Atti del primo convegno, di studi regionali*, Padua, 1955, pág. 146, nota 20.

difícil «distinguir la potestad de autoorganización constitucional de los Estados-miembros de la potestad de autoorganización administrativa de las regiones», y, para mayor abundamiento, nos dice que, aún «admitida la posibilidad de esta distinción, ello no implicaría que los Estados regionales y los federales (formas jurídicas de Estado que serán expuestas en sendos trabajos posteriores) no deban ser incluídos en una única categoría distinta de la del Estado unitario.» A lo sumo implicaría —dice— que el Estado federal no era más que un «subtipo del Estado regional». Concluye así: «Los Estados federales serían, en síntesis, Estados regionales, en los que los Estados-miembros tendrían naturaleza de comunidades no soberanas que gozan de una autonomía particular».

Creemos errónea la opinión de este autor de que «las regiones están dotadas de potestad de autoorganización constitucional». Según ello, los estatutos regionales deberían ser considerados, desde el punto de vista jurídico, «actos de las regiones mismas»..., «porque no solamente los órganos regionales podrán deliberarlos, por primera vez, sino también sustituirlos y modificarlos». Estamos de acuerdo con Lucatello de que los estatutos de las regiones deben ser considerados como «actos de las regiones», como también lo estamos cuando afirma que las leyes estatales que han de aprobar los estatutos regionales tienen una simple función de control (59), pero discrepamos de él cuando intenta deducir de ello que las regiones gozan de autonomía constitucional como los Estados-miembros. Su error radica en querer parificar, jurídicamente, la ley estatal aprobatoria del estatuto regional con la llamada «garantía» que el poder legislativo del Estado central debe dar, en algunos Estados federales, a las nuevas constituciones y a las modificaciones de las Constituciones de los Estados-miembros. Su diferencia es ésta: los estatutos regionales no entran en vigor mientras no han sido aprobados por el Estado, y éste, cuando acepta, con su ley, el estatuto de una región, hace un acto de propia soberanía (60).

---

(59) G. LUCATELLO: «L' stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., páginas 145-148 y notas 24 y 25.

(60) Los Estatutos regionales en la Constitución española de 1931, y los Estatutos regionales ordinarios, en la Constitución italiana de 1947, son actos propios de las regiones, actos de autonomía. La ley estatal que los aprueba constituye solamente un requisito para la eficacia jurídica de las mismas. Esta es la opinión dominante. A este respecto, vid. G. MIELE: *La regione nella Costituzione italiana*, Florencia, 1949, páginas 51 y sigs.; P. BODDA: «Sulla potestà normativa delle regioni secondo la nuova Costituzione», en *Nuova Rassegna*, 1948, pág. 614; P. VIRGA: *La regione*, cit., páginas 55 y sigs. Contra: C. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, 1952, páginas 395 y sigs. Para MORTATI, los Estatutos revestirían la figura de un acto complejo producto de una colaboración de las regiones y del Estado, pero tengamos en

Por el contrario, en aquellos Estados federales, en los que el Poder federal debe controlar la legitimidad constitucional de las Constituciones de los Estados-miembros, este control o garantía se limita, en primer lugar, a establecer la legitimidad constitucional de dichas constituciones y, en segundo lugar —y esto es *fundamental*—, este control de legitimidad constitucional es sucesivo a la entrada en vigor de las nuevas normas constitucionales. Si se establece su ilegitimidad constitucional, estas normas vienen derogadas *ex tunc* (61). La aprobación estatal de los estatutos regionales es, por el contrario, un requisito para la eficacia jurídica de los mismos. Opinamos que la diferencia de ambos controles estatales deriva del hecho de que, en el caso de los Estados federales, el Poder central se enfrenta con otros poderes constituyentes que gozan de autonomía constitucional originaria. El Poder central ha de velar por el mantenimiento de la federación. Es lógico, pues, su control de legitimidad constitucional, pero también es lógico que sea sucesiva a la entrada en vigor de la Constitución del Estado-miembro. En el caso del Estado regional, el *Estado-persona* se enfrenta con otros poderes político-administrativo ordinarios. Tanto uno como otros derivan su existencia, poderes, etc., del *Estado-ordenamiento*, es decir, de la Constitución promulgada por el poder constituyente único nacional. El *Estado-persona* tiene la misión de velar por la legitimidad constitucional y de fondo del estatuto y darle eficacia jurídica mediante su propia ley, que tampoco podrá negar cuando el estatuto reúna los requisitos nece-

---

cuenta que tanto en la Constitución española de 1931, en sus artículos 11 y 12, como en la Constitución italiana, en su artículo 123, emplean el término «aprobar» y no el de deliberar. El Estatuto lo deliberan las regiones y lo aprueba el Parlamento, que no puede modificarlo. Otros autores, como CARENA: *Tendenze federali*, cit., página 172, y F. PIERANDREI: *La Costituzione Spagnola*, cit., pág. 42, nota 1, en relación con el Estatuto de las regiones españolas, sostienen que los Estatutos son normas especiales que difieren de las otras leyes regionales y desde el punto de vista estatal, no pueden ser consideradas como constitucionales ni como ordinarias; G. AMBROSINI: *Autonomia regionale*, cit., págs. 58 y 72, en relación con los Estatutos regionales españoles, afirma que el Estatuto tiene carácter y valor de ley constitucional, ya que una vez aprobado no puede ser modificado por una simple ley ordinaria, sino con un procedimiento especial. Una tesis opuesta a la de AMBROSINI es la sustentada por MASSO Y ESCOFFET y GAY DE MONTELLA: *L'Estatut de Catalunya*, Barcelona, 1933, página 12. Para estos autores el Estatuto de Cataluña le concede una potestad de auto-organización constitucional, y el Estatuto sería su máxima expresión. Creemos que es infundada tal opinión. Debemos poner en relación el artículo 1.º del Estatuto de Cataluña (21 de septiembre de 1932), en el que se fundamentan tales autores, con el artículo 12, apartado c), de la Constitución española de 1931.

(61) Cfr. artículos 5.º, 6.º y 28 de la Constitución federal de la Confederación Helvética de 29 de mayo de 1874; artículo 5.º de la Constitución argentina de 1853 y de 1949.

sarios establecidos por la Constitución. Si lo hiciera, las respectivas regiones podrían recurrir ante el Tribunal constitucional (62).

Algunos autores, como Le Fur (63), Mouskhély (64), Friedrich (65), etcétera, consideran como elemento esencial y primario del Estado federal la participación directa e indirecta del Estado miembro en la formación de la voluntad federal. Nosotros opinamos que la participación en la formación de la voluntad federal es un criterio subsidiario de distinción entre el Estado federal y el Estado unitario, entre el Estado-miembro y la entidad autónoma, pues creemos que esta participación es un trasunto de la naturaleza político-jurídica de los poderes, etc., de los Estados-miembros. Aquí es donde hemos de fijarnos para establecer una distinción entre el Estado-miembro y la entidad autónoma. Este será nuestro criterio de distinción principal. La participación directa e indirecta del Estado-miembro en la formación de la voluntad federal y su representación, en cuanto tal, en los órganos federales es considerada por nosotros como una consecuencia de su titularidad de un poder constituyente originario y, por ende, de autonomía constitucional y legislativa ordinaria (66). Lo mismo podemos decir, pero en sentido contrario, de los entes autónomos. Estos, sin bien poseen una potestad legislativa ordinaria, carecen de autonomía constitucional. No deben participar, por tanto, en la formación de la voluntad federal.

Podemos concluir, pues, definiendo la región como una corporación territorial pública dotada de autonomía legislativa, o también la podemos definir como una entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica no originaria ni soberana. No originaria, porque deriva su vida del reconocimiento por parte del Estado (entiéndase *Stato-ordinamento*; esta es una de las características que la diferencian del Estado-miembro en un Estado federal); no soberana, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propio del Estado, sino solamente de una potestad legislativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada y, a su vez, la entidad autónoma se diferencia del ente autárquico —propio del Estado unitario descentralizado— en que éste goza tan sólo de una potestad administrativa.

(62) Vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 22-26; cfr. artículo 12, apartado c), de la Constitución española de 1931 en relación con el artículo 121, apartados a) y c), y artículo 123 de la Constitución italiana en relación con el artículo 134 de la misma.

(63) Vid. M. LE FUR: *La Confédération d'Etat et l'Etat fédéral*, París, 1896, páginas 586 y sigs.

(64) Vid. MOUSKHÉLY: *Le theorie juridique de l'Etat fédéral*, París, 1931, páginas 229 y sigs.

(65) Vid. C. J. FRIEDRICH: *Constitutional Government and democracy*, Nueva York, 1950, especialmente el capítulo X.

(66) Vid. M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 220-231.

Con todos los conceptos expuestos queda redondeado —negativa y positivamente— lo que no es y lo que es Estado unitario *centralizado, desconcentrado y autárquico* o *descentralizado*. Pasemos ahora a otras consideraciones complementarias que evidenciarán la naturaleza y crisis del Estado unitario, al menos en su versión centralizada.

#### F) LA BURGUESÍA, LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y EL ESTADO UNITARIO CENTRALIZADO

Se ha expuesto, desde un punto de vista jurídico, el Estado unitario y su tipología, así como otros conceptos —autonomía y Estado-miembro— que lo diferencian del Estado regional y del federal, respectivamente; justo es que exponamos ahora esta misma forma jurídica de Estado desde un enfoque sociológico. A este objetivo responde este epígrafe.

*El Estado unitario centralizado.*—Decir que el Estado unitario se caracteriza por la existencia de un centro único de poder es, sin duda, explicación suficiente para el Derecho constitucional, pero, socialmente, es infinitamente más delicado explicar cómo esta unidad de poder pueda ser realizada, sin artificio. Que, desde un punto de vista de la organización político-positiva, la multiplicidad de voluntades individuales sea considerada como unificada y, por esta razón, susceptible de dar origen a una idea de derecho lo suficientemente amplia para ser tenida como idea de derecho de la colectividad entera, esto no es más que una hipótesis. «Y la legitimidad de un poder estatal único depende de la exactitud de esta hipótesis. Para comprender la significación profunda del Estado unitario, no nos podemos limitar a considerar la superestructura a través de las instituciones jurídicas que la definen exteriormente. Es necesario buscar cómo estas instituciones, que aparecen uniformes, se armonizan con la exuberante diversidad de su infraestructura social (67).

Como es bien sabido, el hombre forma parte de una pluralidad de grupos sociales; el hombre es, por tanto, portador de una pluralidad de *status*: es miembro de una familia, vecino de un municipio..., feligrés de una parroquia, pertenece a un lugar de trabajo o de profesión... Pero, por encima de estos grupos sociales, en los que el hombre está inserto, está la superestructura jurídico-política estatal. Su existencia no implica necesariamente la desaparición de los grupos *secundarios*, sino que tan sólo necesita que la actividad, y

(67) G. BURDEAU: *Traité de science politique*, II, París, 1949, pág. 317.

especialmente los comportamientos que los grupos sociales exigen a sus miembros, no esté en contradicción con el interés público del grupo social global o sociedad del que el Estado, es decir, el poder político jurídicamente institucionalizado (=de hecho, los gobernantes), es responsable. La actividad del poder estatal, limitando o suprimiendo las prerrogativas de los grupos sociales, será legítima en la medida que lo exija la idea del interés general de la sociedad. Si los individuos conciben —como una exigencia— la unidad del poder como necesidad para el servicio del interés público, fundan por ello mismo —legitimándolas, sociológicamente hablando— las pretensiones del poder unitario. La exigencia de un derecho unitario que los individuos se *representan* servirá de base para un poder neutro, es decir, más allá de las particularidades que pueden dividir a la pluralidad de grupos sociales (68). Un poder indiferente a la diversidad de las estructuras sociales parciales tan sólo se halla fundamentado en esta *exigencia vivida por los gobernados*. Pero hay que comprobarla, no suponerla.

#### G) EL ESTADO UNITARIO CENTRALIZADOR

Frente al pluralismo social y político el Estado puede adoptar dos actitudes: o reconocerlo o negarlo. La actividad espontánea de los gobernantes ha sido, históricamente, durante el siglo pasado, desconocer sistemáticamente la existencia de grupos secundarios. Por un instinto de defensa los gobernantes se han inclinado a concentrar todas las prerrogativas en un único poder, vinculado a la idea de un interés nacional, a una idea global y uniforme del llamado bien común, y por tanto, del derecho, única e indiferente. Históricamente, esta desconfianza del Estado frente a los grupos sociales se explica por el proceso en virtud del cual se ha establecido el poder estatal en la mayor parte de los países. Este se ha constituido superponiendo su poder al de los diversos cuerpos o colectividades para subordinarlos a él o para, finalmente, eliminarlos. De esta manera, los gobernantes han realizado al mismo tiempo la unidad de derecho y la unidad de poder de coacción sobre todo el territorio nacional. El poder estatal soberano se constituyó, pues, históricamente, por una centralización progresiva de las prerrogativas del poder público que durante el Medioevo se hallaban esparcidas en pluralidad de centros de decisión política autónoma. El poder establecido tendió a convertirse, a la vez que en centralizado, en centralizador.

El Estado unitario centralizado se caracteriza por dos facetas: política y

---

(68) G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 318-319.



administrativa. Políticamente, está fundamentado sobre una idea *uniforme* de un interés general para toda la sociedad, que los gobernantes deben intentar realizar mediante una reglamentación también uniforme en su contenido, y universal en su aplicación. Desde el punto de vista administrativo el poder estatal unitario se caracteriza —según Burdeau— porque la ejecución de las leyes y la gestión de los servicios «depende exclusivamente de las autoridades independientes del medio en el que obran y del grupo al que interesan los servicios». El poder unitario centralizado se legitima tan sólo por su relación con la existencia de una comunidad unificada y homogénea. En otras palabras, *la centralización postula la homogeneidad de la estructura social* (69).

La unidad del poder estatal realiza —o al menos formalmente lo pretende— la síntesis de las voluntades particulares en una voluntad única. Quienes han puesto de relieve el carácter orgánico de la unidad del Poder han sido los filósofos del siglo XVIII y los diputados de la Asamblea constituyente de la Revolución francesa. La teoría de la soberanía nacional, la teoría de la representación y la teoría de la voluntad general han contribuido, fundamentalmente, a la construcción del Estado unitario centralizado, y, por ende, del Poder unitario, porque él es el único centro decisivo de una *colectividad hipotéticamente unificada*, de la que dicho Poder unitario expresa su voluntad (70).

La existencia de un centro exclusivo de decisión política para todo el territorio nacional, y para la totalidad de una colectividad, lleva consigo la presencia del Poder estatal en todas las partes de su territorio. Por consiguiente, la centralización, desde un punto de vista político, es un medio de realizar y de mantener la unidad de la colectividad nacional. Desde un punto de vista sociológico la centralización resulta de la concentración en las manos de un *único poder* (en el período de las monarquías absolutas, en el Soberano, y más tarde, a partir de la Revolución francesa, en unas instituciones gubernamentales), de todas las competencias y prerrogativas que anteriormente habían estado territorialmente esparcidas. Jurídicamente, la centralización se realiza por la concentración del Poder público, concentración que hace posible la organización de los funcionarios en un cuerpo jerárquico. Estos dos aspectos, tienden a un mismo fin: *la unificación del poder*. La concentración del poder público significa el monopolio reservado a los gobernantes de dar reglas jurídicas y la centralización, a su provecho, de los medios materiales para asegurar la ejecución de las mismas. Para que sea efectiva la concentración del Poder público se exige que todos los agentes encargados de ponerla

(69) G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 319-320.

(70) G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 321-322.

en obra pertenezcan a un cuerpo jerarquizado colocado bajo la dependencia del Poder central. La incorporación de todos los funcionarios en una jerarquía conduce a reservar al gobernante o gobernantes el nombramiento de todos los funcionarios públicos, lo que trae consigo la garantía de que éstos actuarán de acuerdo con las directrices estatales (71).

#### H) EL ESTADO CONTRA LOS GRUPOS SOCIALES

El Estado unitario centralizado triunfó con la Revolución francesa. Es sabido que la filosofía política de la Revolución francesa ponía el acento sobre los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos. De ahí que la centralización apareciese como medio de eliminar los privilegios. *La afirmación de la unidad y de la indivisibilidad de la nación soberana tenía como consecuencia la destrucción de los cuerpos intermedios.*

La Revolución francesa colocó a la nación, como soberana, por encima de la voluntad de los ciudadanos. A la *comunidad estamental*, la Revolución francesa opuso la *comunidad nacional*, la soberanía nacional, identificando la nación con el «tercer estado», es decir, la burguesía (72).

Jurídicamente, la centralización se opone a la yuxtaposición de centros de decisión relativamente independientes del Estado. Filosóficamente, se presenta como una consecuencia de las teorías individualistas que, en nombre de la libertad, sin trabas, y de la igualdad, no toleran ningún intermediario entre el Estado y el individuo, y centraliza en las manos de los gobernantes la totalidad del ejercicio de un Poder que ha surgido —se afirma— indivisiblemente de la colectividad nacional. Socialmente la centralización responde al intento de identificar la nación con la burguesía, que surge después del predominio sucesivo de la aristocracia y del clero. Por tanto, podemos afirmar que la centralización política y administrativa es consecuencia del carácter individualista de la democracia política surgida de la Revolución francesa. La democracia política, tal y como se presentó desde los principios mismos de la Revolución francesa, eliminó a todos los grupos sociales *secundarios* que podían interponerse entre los individuos y el Estado. En su fobia a los cuerpos intermedios confundió, como dice Burdeau, lo que era sano, espontáneo y lo que era un grupo artificial, parásito y opresor (73).

(71) G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 322-325.

(72) Vid. J. LAFERRIÈRE: *Manuel de droit constitutionnel*, París, 1947, págs. 60-61; M. DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, 1970, páginas 115-118.

(73) Vid. G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 339.

## I) LA DEMOCRACIA PLURALISTA EXIGE LA DESCENTRALIZACIÓN

Es conveniente disociar los conceptos de democracia e individualismo. Frente a la democracia individualista, propia de la Revolución francesa, modernamente está apareciendo un nuevo tipo de democracia: la democracia de grupos tanto sociales como políticos = la democracia pluralista (74).

La democracia individualista y, por ende, centralizadora, fue un producto de la burguesía en su intento por destruir a los otros grupos intermedios y de controlar la vida toda del país en beneficio propio. De ahí que los conceptos de soberanía nacional, electorado-función y de sufragio censatario se hallen íntimamente trabados no sólo por vínculos lógicos, sino —y ello es lo más importante— en la mente y en el corazón de la burguesía triunfante (75).

Pero, a medida que los otros grupos sociales, tanto los de interés como los de promoción, etc., así como los políticos, se han ido fortaleciendo, el Estado se ha visto obligado a reconocer su existencia, y, por ende, a descentralizarse administrativamente en beneficio de tales grupos, en el primer caso, y a reconocer funciones políticas —previa regulación legislativa— en el caso de los partidos. *La democracia pluralista implica el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de grupos sociales intermedios entre el individuo y el Estado. De ahí que la democracia pluralista se vea obligada a recurrir a la descentralización como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una verdadera y real democracia.*

*Conclusión.*—El pluralismo social y político, junto con la instauración de respectivos y eficaces cauces de participación y actuación, dará lugar, progresivamente, a la triple democracia de grupos: la económica, la social y la política. Pero una democracia de grupos sin su correlativo autogobierno encierra una contradicción interna. Y el autogobierno económico, social y el campo político, si quiere ser verdadero, se ha de traducir también en la organización jurídico-constitucional del Estado. Por eso, en nuestros días —por

---

(74) Sobre el liberalismo, vid. G. RUGGIERO: *Historia del liberalismo europeo*, Madrid, 1944. Sobre la distinción entre *liberalismo* y *democracia*, vid. M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1959. Para un estudio de la evolución de la democracia liberal, vid. J. FERRANDO BADÍA: *La democracia en transformación*, Madrid, 1973, y sobre la democracia pluralista, vid. G. BURDEAU: «Situación de la democracia pluralista», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 42, Madrid, 1955; ídem, *Democracia*, Barcelona, 1960, especialmente capítulo IV.

(75) Vid. M. DUVERGER: *Instituciones políticas*, cit., págs. 115-118.

doquier— los Estados unitarios centralizados están dejando paso a Estados unitarios descentralizados, regionales, y, en casos extremos, a Estados federales.

## J) ANACRONISMO DEL ESTADO UNITARIO

La democracia individualista de la Europa continental —como se dijo— fue un producto de la burguesía intelectual francesa que quiso controlar toda la vida del país en beneficio propio, y para ello, la burguesía, trasladó la soberanía del Rey a la nación: soberanía nacional; por otra parte, arbitró una teoría política que le permitiría monopolizar el Poder, a saber: la nación soberana era la única titular de todo poder, de todo derecho. Ella lo delegaría en quien creyera que se lo merecía más. ¿En quiénes?: Los que la mantenían con sus impuestos serían los beneficiarios de esta delegación de poderes de la nación soberana. El sufragio censatario (o capacidad de elegir y ser elegido, limitado por motivos económicos) cobraba así carta de naturaleza política. La burguesía, pagadora de impuestos, recibiría de la nación el mandato de regir sus destinos. Los miembros integrantes de la clase —pagadora de impuestos— serían titulares de un nuevo derecho: ser electores y elegibles para cumplir la función de servir a la nación. Ser elector o elegible era una función —y no un derecho— que tenía que cumplir la burguesía por mandato de la nación soberana, pues para ésta sus órganos o instrumentos más adecuados para su servicio eran quienes la sustentaban económicamente. Por eso —y como ya se indicó— en el sistema de la teoría electoral liberal-burguesa los dos principios de electorado-función y sufragio censatario se hallan íntimamente trabados.

Y los Estados surgidos a lo largo del siglo XIX y principios del XX fueron —como la misma Revolución francesa de 1789— obra de la burguesía en sus luchas contra las Monarquías absolutas y las aristocracias terratenientes, que las apoyaban.

La burguesía liberal europea —o simplemente los liberales del viejo continente— siguieron las pautas trazadas por la Francia revolucionaria. En sus líneas generales, el Estado creado por la burguesía fue a imagen y semejanza del que cristalizó definitivamente en la Revolución francesa.

La clase dirigente se oponía —ahora ya le resulta imposible resistirse a la avalancha descentralizadora— a reformar administrativamente la estructura del Estado por las siguientes razones:

1. Porque la «élite» gobernante estaba integrada por elementos de la burguesía mercantil..., industrial e intelectual.

2. La burguesía monopolizaba el poder gracias al sistema electoral vigente: sufragio restringido por motivos económicos.
3. La «élite» gobernante utilizaba el Estado, tanto política como administrativamente, en provecho de sus intereses de clase.

En una palabra, la burguesía europea, por ejemplo, deseaba continuar con la democracia política individualista, que había copiado de Francia: con el Estado unitario centralizado y así, y por limitarnos al tema de las regiones, los enemigos del reconocimiento jurídico del hecho regional, como instrumento de descentralización administrativa, aducían, como argumento contra la descentralización regional, que ello implicaría un peligro para la unidad del Estado —y aún más de la nación—. Eran enemigos de todos los cuerpos intermedios y al filo de la cuestión regional, podemos preguntarnos, ¿era realmente la región un peligro para la unidad del Estado?, o ¿se servían de este argumento para encubrir otros intereses de clase o partido?

Con el sistema administrativo vigente la clase gobernante se interfería en todos los campos de la vida nacional sin que se le presentasen obstáculos de ninguna clase. Concentraba en el Estado la suma de todos los poderes. Los individuos y las instituciones particulares quedaban, de hecho, privadas de todo medio eficaz de resistencia legal. El sistema vigente proporcionaba a la clase gobernante ocasión para toda especie de injerencias en los órganos de la Administración, y, a su vez, sobre los derechos de los ciudadanos. «Así, pues, —como afirma Ruggiero— el principio de la libertad dentro de la ley quedaba reducido a una cosa ilusoria» (76).

Pero, la lucha a favor de una Administración independiente de la política, es decir, de la burguesía, fue uno de los objetivos fundamentales de casi todos los partidos políticos de entreguerras con base popular, y especialmente de los que han tomado carta de naturaleza a partir de 1945, que luchan por la existencia de un efectivo, adecuado y funcional régimen jurídico en el Estado, como condición esencial para una más efectiva vida democrática. Para ello es indispensable, *al menos*, una descentralización administrativa y la independencia de la Administración local de la política.

Los enemigos de la descentralización, tanto administrativa como política, basaban y basan su antipatía en dos razones: manifiesta, una, y, oculta, otra:

1. La descentralización era un peligro para la unidad del Estado y de la Nación; y

---

(76) G. RUGGIERO: *Historia*, cit., pág. 319.

2. La centralización servía a los intereses de la clase gobernante, tanto de la derecha como de la izquierda.

El problema que, contemporáneamente a la unificación nacional, se debía haber resuelto, y no se hizo, era el de insertar política y administrativamente, por ejemplo, la región —y cualesquiera otros cuerpos intermedios— en la nación. Se creyó poder negar el problema mismo, por temor a que resurgiesen los legítimos intereses locales o que se formasen núcleos de intereses opuestos a los nacionales. Como, en efecto, sucedió —y está acaeciendo como se puede tener ocasión de comprobar (77)— por no haberse reformado a tiempo el *Estado liberal de Derecho* en su versión jurídica de Estado unitario.

El grito marxista de «proletarios de todos los países, uníos», era un acto de acusación contra el Estado burgués opresor. La nación será para los marxistas, un equivalente de la burguesía y un instrumento-opio para someter al proletariado a los llamados sagrados intereses nacionales. Por eso el fascismo —partiendo del *concepto liberal de nación*— será un movimiento *conservador* que, defenderá los derechos de la burguesía, y que al verse obligado a luchar contra los partidos revolucionarios de masas, tendrá que negar —controlándola y dirigiéndola— la libertad política, y concretamente la de asociación, reunión, de expresión del pensamiento, etc..., y así se transformó —partiendo de supuestos liberales— en destructor de las bases más caras a la teoría liberal: «todos los hombres son creados iguales; dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables; entre estos derechos se hallan la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Los gobernantes se establecen por los hombres para garantizar estos derechos...» (Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4 de julio de 1776). Y el artículo 2.º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, dice: «El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre... la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión».

Tras las experiencias liberales y fascistas, algunos países de la Europa no socialista, ante la presencia de una clase proletaria con fuerte cohesión, de partidos de masa y con el progresivo fortalecimiento de una pluralidad de grupos sociales de diversa naturaleza —entre ellos los grupos territoriales— se han visto obligados a renunciar a su *democracia individualista* y a su correspondiente *superestructura estatal unitaria* y a transformarse en *democracias pluralistas y gobernantes*, así como a utilizar la descentralización como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una auténtica demo-

---

(77) Vid. J. FERRANDO BADÍA: *La democracia en transformación*, cit.

cracia: La traducción jurídica de esta evolución, es decir, de la democracia individualista en democracia pluralista, será, según los casos, o el Estado regional o el federal.

JUAN FERRANDO BADÍA

### R É S U M É

*L'expression "formes de gouvernement" indique généralement la position réciproque où se trouvent les différents organes constitutionnels de l'Etat-sujet, dans lequel le vocable gouvernement n'est pas pris dans le sens qui lui est propre d'élément constitutif de l'Etat, sinon dans un sens plus strict d'ensemble des principales institutions de l'Etat, supérant donc le sens très restreint qui se réfère seulement "aux organes des départements du Pouvoir exécutif". De cette façon il est donc possible de déduire la différence intrinsèque avec la notion de formes d'Etat, relative elle-même à la position réciproque dans laquelle se retrouvent les trois éléments constitutifs de l'Etat (territoire, peuple et Pouvoir), tout ceci dans le cadre de la bien connue théorie classique de l'Etat. Comme il semble impossible de tracer une classification aussi complète qu'elle contienne toutes les différentes formes historiques, la tâche semble réalisable si l'on se limite à une période historique donnée, ou plus exactement encore, à une forme particulière d'Etat.*

*La théorie des formes de gouvernement, aussi bien à partir de la théorie classique de l'Etat comme à partir de la conception de l'Etat de l'auteur de l'article, doit se différencier de la théorie des formes juridiques de l'Etat et de ladite théorie des formes politiques de l'Etat. Dans cet article, l'auteur se limite à l'exposition des formes juridiques de l'Etat ou formes d'Etat proprement dites, pénétrant ensuite dans une minutieuse exposition de l'Etat unitaire et de son actuelle transformation en Etat régional.*

### S U M M A R Y

*The expression "forms of Government" is normally used to indicate the reciprocal position of the various constitutional bodies of the State in relation to the subject, the word "government" being applied, not in the sense proper to it as a constitutive element of the State, but in the other stricter one of the principal State institutions taken together, which goes beyond the extremely limited reference merely to "bodies situated within the departments of*

*the Executive". It is thus possible to deduce the intrinsic difference between this idea and that contained in the expression "forms of State", which refers to the reciprocal position of the three constitutive elements of the State (territory, people and authority), all of which falls within the scope of the well-known classical theory of the State. As it appears to be impossible to establish a classification complex enough to contain the different historical forms, the task may perhaps be best accomplished by restricting the field to a given historical period or, to put it more exactly, to a particular form of State.*

*The theory of the forms of government, whether this is the classical theory of the State or that put forward by the author of this article, should be differentiated from the theory of the legal forms of the State and from the so-called theory of the political forms of the State. In this article the author confines himself to a description of the legal forms of the State on the forms of the State properly so-called, before entering into a detailed analysis of the State as unifier and its current transformation into the Regional State.*