



JUAN FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Editorial Tecnos, Madrid, 1978, 424 pp.

En la situación política española actual, caracterizada por el proceso de desarrollo de las autonomías de tipo regional, la obra del profesor Ferrando Badía representa una aportación importante a la escasa bibliografía española en torno a la problemática de las formas de Estado, y muy especialmente del Estado regional en particular. Supone un intento serio de estudiar en profundidad dichos temas no sólo desde el punto de vista jurídico-constitucional, exponiendo las interrelaciones que existen entre estas tres formas de Estado, sus analogías y diferen-

cias, sino teniendo en cuenta el marco sociológico en que se mueven.

Este contexto de referencia sociológica tiene dos aspectos: uno general, en el sentido de que son las circunstancias de cada tiempo y lugar las que determinan la forma concreta de orden político que cada sociedad se da a sí misma, y otro más concreto, que consiste en establecer comparaciones entre España e Italia, ya que este país mediterráneo se rige por un Estado regional y porque, respecto de ambos países, se puede afirmar que la región no es una in-

vención, sino que representa un hecho geográfico, etnográfico, económico e histórico, es decir, una realidad existente y viviente por encima de los uniformismos burocráticos y de las tendencias centralizadoras.

Por eso el autor, en sus reflexiones, no olvida que la Constitución española de 1978, a la que alude en fase todavía de proyecto, vislumbra para un futuro inmediato en nuestro país un Estado regionalizado.

El presente volumen se compone de dos partes claramente diferenciadas: una primera, en la que se examina la teoría del Estado unitario, sus clases y crisis, así como lo referente al Estado federal, y la segunda, centrada en el estudio de la naturaleza del Estado regional, con un capítulo segundo dedicado especialmente al Estado regional italiano.

Antes de comenzar este análisis, y a modo de introducción, el profesor Ferrando reflexiona sobre determinados conceptos básicos de la filosofía política, necesarios para adentrarse en el objeto del presente estudio, que son: en primer lugar, las formas de gobierno, que aluden a la relación existente entre las diferentes instituciones gubernamentales; es decir, que aquéllas vienen determinadas por la posición que ocupan entre sí los diversos órganos constitucionales, dando como resultado los diversos tipos de gobierno existentes, según sea de asamblea, presidencial y parlamentario.

Seguidamente se refiere a las formas jurídicas del Estado, relativas a la estructura interna del poder, según que éste tenga un

titular único o existan múltiples centros de poder; expresión que, en el terreno de la práctica histórica, comprende el Estado unitario, el múltiple o federal y el regional, en el que coexisten un poder político constituyente nacional y las regiones con competencias legislativas establecidas por la Constitución.

Y, en tercer lugar, las formas políticas de Estado o modo concreto de organización política de una sociedad, según sea ésta democrática, lo que implica la máxima identificación entre gobernantes y gobernados; autoritaria, cuyo principio fundamental puede concebirse como un reforzamiento de la autoridad en detrimento de las libertades; o la democracia socialista, en la que los factores económico-sociales tienden a prevalecer sobre las consideraciones estrictamente jurídicas.

Entrando ya en la primera parte, y respecto al Estado unitario, el autor analiza detalladamente los siguientes rasgos característicos: su estructura política, caracterizada por un solo aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones; el elemento humano que lo constituye, formado por una colectividad unificada, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas, y los límites territoriales, en cuanto cubre todo el territorio de modo idéntico, sin reconocer las diferencias existentes entre las diversas entidades locales.

El Estado unitario puede adoptar variadas formas: en su manifestación más simple, se da una unidad en su estructura política y administrativa, con una fuerte

centralización de los resortes del poder; pero también aquél es compatible con una descentralización que concede cierta independencia a las entidades inferiores, sin alcanzar una autonomía total; descentralización que altera considerablemente la fisonomía del Estado unitario, dando lugar a determinadas formas complejas del mismo.

El problema de la centralización o descentralización citadas depende del carácter central o no central de sus órganos, y se condensa en esta alternativa: órganos de competencia personal ilimitada o total, que pretenden asegurar su autoridad mediante un adecuado procedimiento de intervención, u órganos de competencia parcial o limitada.

La centralización puede ser perfecta si implica el ejercicio de una actividad de manera exclusiva por un órgano u órganos centrales; o relativa, que alude a la existencia de órganos no centrales que participan en la actividad. Por el contrario, la descentralización viene caracterizada por el hecho de que la dirección de la actividad, ya sea política o administrativa, corre a cargo de una pluralidad de órganos periféricos que representan centros particulares de interés, dirigidos por autoridades propias de carácter independiente o semiindependiente, sujetas a un control cualificado o tutela.

La clasificación más importante desde el punto de vista práctico es la ya citada de descentralización política o administrativa. La primera engloba una serie de instituciones con personalidad jurídica, aunque éstas no aparecen

separadas políticamente del Estado ni poseen vida autónoma completa, sino que dependen de la institución central. Según la mayor o menor intensidad con que se haya realizado la traslación de la autoridad de gobierno desde la unidad superior a los miembros inferiores, esta descentralización puede identificarse con el Estado federal o el regional; y la segunda afecta únicamente a la organización de la Administración pública y representa una especie de coadministración, en cuanto supone un reparto de atribuciones entre las instituciones centrales y las periféricas, que atenúa en cierto modo la uniformidad del Estado, aunque siempre respetando su carácter unitario.

Configurado así el Estado unitario, con la centralización o descentralización como rasgos principales del mismo, el autor examina seguidamente los conceptos de autarquía, autonomía y Estado-miembro, que son los elementos clave, respectivamente, de las tres citadas formas jurídicas de Estado: el primero, base del Estado unitario descentralizado; la autonomía, esencia del Estado regional, y el tercero, eje en torno al cual gira el Estado federal.

En cuanto a la autarquía, su rasgo distintivo alude a la naturaleza de los poderes ejercidos por el ente, en cuanto implica el ejercicio por éste de una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado; equivaliendo, por tanto, a una especie de descentralización administrativa.

La autonomía lleva en sí la facultad, para determinadas asociaciones, de organizarse jurídica-

mente y crear derecho propio que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico.

La diferencia entre ambos conceptos, importante para diferenciar asimismo el Estado unitario del regional, estriba en que el ente autónomo, además de tener una potestad legislativa igual a la del Estado, posee una potestad reglamentaria en aplicación de sus propias leyes, mientras que el ente autárquico sólo goza de la potestad administrativa y reglamentaria, en ejecución de las leyes estatales.

Intimamente vinculado con la autonomía se halla el tercer concepto de Estado-miembro, diferenciándose de ella por la naturaleza de los poderes ejercidos por aquél, el cual goza de autonomía legislativa y constitucional, ya que, a través de sus órganos constituyentes, se da una constitución, aunque ésta ha de observar las normas y límites contenidos en la constitución federal.

Examinado el Estado unitario desde el punto de vista jurídico, interesa también estudiarlo desde una óptica sociológica que intenta explicar cómo se ha ido realizando, a través de la historia, la unidad de poder en que consiste fundamentalmente aquél.

Desde la revolución francesa, origen del Estado unitario centralizado, éste fue evolucionando de manera gradual, 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 cometido y universal en su

aplicación. El poder unitario únicamente se legitima por su relación con una comunidad unificada y homogénea, es decir la centralización postula la homogeneidad de la estructura social.

De aquí se deriva una consecuencia importante: al afirmarse la unidad e individualidad de la nación, por encima de la voluntad de los ciudadanos, se produjo la destrucción de los grupos sociales intermedios; fenómeno que representó el comienzo de la crisis del Estado unitario, ya que la propia dinámica de la historia obligó al poder político a reconocer, como un fenómeno natural, la existencia de grupos intermedios entre el individuo y el Estado, recurriendo para ello a la descentralización como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una verdadera democracia. La traducción jurídica de esta evolución, desde una democracia individualista a otra pluralista será, según los casos, el Estado federal o el regional.

En cuanto al primero, el capítulo segundo de esta primera parte analiza la problemática de su naturaleza, sobre la cual existen infinitas de teorías, dada la existencia en su estructura de elementos o aspectos tanto unitarios como diversiformes. Entre aquéllos destacan: la unidad internacional del Estado federal, al aparecer con personalidad única y su unidad político-constitucional, ya que posee un ordenamiento constitucional propio, una legislación nacional para todos los Estados miembros, órganos jurisdiccionales propios y una administración propia, y entre los segundos, hay

que señalar que cada Estado miembro constituye una verdadera entidad política con autonomía constitucional.

Por esta coexistencia de los aspectos unitarios y federativos, los tratadistas no han logrado ponerse de acuerdo sobre su naturaleza, girando aquéllos alrededor de dos posturas: la de los que sostienen que el Estado federal es la única organización estatal y no los Estados miembros, y la más dominante, que considera que el Estado federal es un Estado compuesto que, a su vez, se ha querido justificar de varias maneras. Una primera teoría habla de coexistencia de dos poderes iguales y coordinados, ya que la federación, por un lado, es soberana dentro de la esfera de su competencia, del mismo modo que los Estados son soberanos en todas aquellas competencias que no hayan transferido a la federación; otra teoría niega la realidad jurídica del Estado federal, equiparándolo a la confederación, ya que el único Estado posible es el unitario; en tercer lugar, se afirma como único Estado al federal, asimilándolo, por tanto, al Estado unitario, del cual no se distingue por razón de la soberanía, aunque se trate de un Estado unitario cualificado; otra teoría sostiene que la federación es el único Estado soberano, pero a la vez reconoce el carácter de Estado a los miembros, en cuanto que, fuera de la esfera de subordinación a la federación, poseen derechos a título propio; la quinta teoría, denominada del «tercer término», piensa que ni la federación ni los Estados miembros reúnen las notas que tipifi-

can al Estado, ser un poder supremo y sin límites en el marco de una sociedad, por lo que el Estado federal debe ser la síntesis orgánica de las dos entidades, y la última teoría es la que concibe el Estado federal como una forma avanzada de descentralización.

El hecho de que la mayoría de las teorías partan de la afirmación de que el Estado federal es un Estado compuesto plantea el problema de las relaciones existentes entre la federación y los Estados, las cuales pueden ser: de coordinación, que tienen lugar en la distribución de competencias, ya sean exclusivas de una u otros o concurrentes, y en la estructura bicameral del parlamento federal; en segundo lugar, existen las relaciones de supra y subordinación, ya que el poder federal, en determinadas materias, afirma su supremacía, y en tercer término, las relaciones de inordinación que suponen la participación de los Estados, como personalidades autónomas, en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal.

El autor, por último y de modo análogo a como lo hizo respecto al Estado unitario, también analiza la crisis del Estado federal que la práctica histórica va imponiendo, ya que se observa una evolución hacia la concentración de poder en el mismo en detrimento de los Estados miembros; y esta concentración de funciones da lugar a una mayor centralización de todos los servicios públicos, con lo que de hecho se va convirtiendo aquél en un Estado unitario o en un Estado regional. La necesidad

que tiene el Estado industrial moderno de disponer de grandes recursos económicos y financieros, las exigencias de la seguridad y defensa, los progresos realizados en materia de comunicaciones, la complejidad de las relaciones internacionales, etc., son factores que han contribuido a la crisis del Estado federal. Este cúmulo de circunstancias es el que ha ido difuminando la concepción clásica de éste, en beneficio del Estado regional, como figura intermedia entre las dos examinadas.

La segunda parte, dedicada al Estado regional, contempla a éste en el capítulo primero, en cuanto realidad jurídica independiente, aplicable, por tanto, como esquema teórico, a cualquier país que se estructurase de ese modo.

La región, desde el punto de vista jurídico, viene caracterizada como aquella área homogénea que posee características, tanto físicas como culturales, distintas de las áreas que la rodean. Las principales de ellas son: en primer lugar, aparece como entidad jurídica que goza de propia personalidad jurídica, con un carácter público, dada la coincidencia de sus fines con los del Estado; en segundo lugar, es una entidad territorial en cuanto el territorio es un elemento esencial instaurador de los límites de la competencia regional; y por último, goza de autonomía legislativa, no sólo creando leyes que tienen eficacia normativa dentro de los límites de la propia competencia, sino que también lleva a cabo sus propios fines mediante una actividad administrativa.

En cuanto a las clases de Estado regional, tres tipos principales recoge la doctrina: el primero, referente a aquellos Estados en los que el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio, que aparece dividido en diversas regiones autónomas; el segundo, relativo a aquéllos en que dicho ordenamiento es una excepción, que se aplica limitadamente a algunas regiones que reúnan determinadas condiciones, permaneciendo para el resto del territorio la estructura del Estado unitario, y el tercero que comprende aquellos Estados en los que se da una coexistencia de dos ordenamientos regionales, uno de carácter común para la mayoría de las regiones, y otro especial para concretas regiones, en atención a sus peculiaridades.

Igual que en el Estado federal, múltiples autores se han enfrentado con el problema de definir la naturaleza jurídica del Estado regional, las cuales pueden concretarse en cuatro teorías principales sobre aquélla: la primera, capitaneada por Mazziotti, considera a los Estados federal y regional como simples formas más o menos avanzadas de descentralización. En consecuencia, no existe ninguna diferencia esencial entre el Estado federal, el llamado regional y el unitario, ya que todos los criterios aducidos para distinguir esos tres tipos de Estado no son otra cosa que grados cuantitativamente diversos de un mismo fenómeno, que es el de la centralización o descentralización de las funciones estatales.

Frente a esa postura, Burdeau sostiene que el Estado regional es

una subespecie del Estado unitario descentralizado, ya que las prerrogativas ejercidas por las autoridades regionales no tienen más valor jurídico que el que les confiere el Estado.

La tercera postura, defendida entre otras por Prélot y Lucatello, considera que el Estado regional tiene carácter federal, ya que no existe diferencia alguna entre la autonomía legislativa ordinaria, propia del regionalismo político, y la autonomía constitucional, propia de los Estados miembros.

Por último, existe una cuarta postura que defiende la consideración del Estado regional como una forma intermedia entre el Estado federal y el unitario, participando de los elementos de ambos.

El profesor Ferrando Badía, en su intento de iluminar el futuro inmediato del desarrollo constitucional español, se inclina decididamente por la solución regional, de la que proclama determinadas ventajas respecto a las otras formas de Estado estudiadas: por una parte, opina él, se resolvería el peligro de los separatismos latentes en algunas regiones; asimismo concedería a cada ciudadano la posibilidad de desarrollar su propia personalidad en la esfera más cercana a su tierra y a sus intereses, aparte de que el centralismo dificulta grandemente la convivencia democrática, y, por otro lado, se evitaría el riesgo de que, con la formación de una unidad supraestatal europea de tipo federal, quedara el individuo concreto anulado por la legislación unitaria y uniforme que emanara de dicha unidad.

Finalmente el autor termina su exposición analizando un caso típico de Estado regional, como es el italiano.

Desde el punto de vista histórico, la configuración regional vino a ser el medio para intentar resolver los viejos problemas que tenía planteados Italia desde la época de su unificación política. En efecto, las regiones, una vez lograda su unificación en una organización central, comenzaron a reivindicar su autonomía, ya que el centralismo desconocía las libertades locales. Además, la nación italiana, hasta hacía muy poco, había estado formada por una serie de reinos diversos en su tradición histórica y política, cada uno de ellos con su propia organización administrativa.

Desde esta justificación histórica, el profesor Ferrando Badía examina exhaustivamente toda la problemática regional italiana: su actual estructura, en la que destaca la doble categoría de regiones comunes y especiales, éstas con un estatuto distinto en razón a las diversas condiciones geográficas, políticas y económicas propias de cada una de ellas; asimismo, el ordenamiento jurídico regional, con los principios en que se inspira el tema de las autonomías locales, su organización, que recoge los distintos órganos constitucionales representantes de la región, y la trascendencia de ésta desde el punto de vista constitucional, al considerarse la región como uno de los conceptos claves en la configuración del Estado italiano, y, por último, la potestad legislativa de las regiones, que

comprende la facultad, en primer lugar, de darse a sí mismas su propio estatuto con las normas fundamentales relativas a la organización y funcionamiento de una región, es decir, como expresión máxima de su propia autonomía; y en segundo lugar, poseen asimismo la potestad legislativa ordinaria, en la que se delimita claramente las competencias entre el Estado y la región, para evitar que pueda existir una doble competencia sobre la misma materia.

La exposición termina con una alusión a los temas de la eficacia

de la ley regional, los límites de la citada potestad legislativa y el control previsto en la constitución sobre las leyes regionales.

En resumen, la obra del profesor Ferrando Badía es sumamente oportuna en el momento político español postconstitucional; y, cualquiera que sea la postura que se adopte frente a ella, resultará muy útil la síntesis conceptual y doctrinal que se expone, ayudando a matizar las ideas respecto al tema siempre interesante y nunca agotado de las formas de Estado.

MIGUEL GARCÍA ITURRIAGA