

## Reflexiones sobre la estructura del Estado y las dificultades de operar como modelos de Derecho Comparado ★★

No se trata de realizar un análisis de los distintos modelos de distribución territorial del poder político; tan sólo se pretende reflexionar sobre lo uno y lo diverso en el Estado y sobre la escasa utilidad de la distinción bipolar centralización-descentralización, reflexiones de Teoría del Estado constitucional más que de Derecho constitucional en sentido estricto.

Se podrá objetar quizá la escasa utilidad de un estudio general que puede llegar a calificarse de macroteórico, porque no aporte soluciones concretas a nuestros propios y actuales problemas teóricos. No obstante, y sin prejuicio de que tal objeción fuere refutable, lo que aquí pretendo es distinto; intento, a partir de lo concreto —es decir, del estudio referido a problemas concretos—, actualizar conceptos y aproximar objetivos y finalidades, obteniendo una idea general de la evolución, del nuevo equilibrio en la distribución interna del poder que se está dando en los modernos Estados occidentales <sup>1</sup>. Y para comprender su sentido político y jurídico puede ser útil obtener una idea general que, partiendo de lo concreto, nos permita dirigir lo particular hacia sus más convenientes soluciones. No hay que olvidar que para llegar a la «plenitud de sentido» de la redistribución del poder político en el territo-

---

★ Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad Autónoma de Madrid.

★★ Este trabajo, básicamente reproduce, con las necesarias actualizaciones, el publicado como introducción del libro *La España Autonómica* de Enrique Tierno Galván y quien esto escribe, libro que publicamos en 1985 en la antigua editorial Bruguera.

<sup>1</sup> Un caso concreto es el de la descentralización en Bélgica, cuya Constitución de 1831, la más vieja de Europa, ya introdujo en 1967-1971 una revisión profunda para dar paso a las comunidades culturales (Valona, flamenca, alemana). Lo cual se expresa institucionalmente en unos «consejos» culturales con facultades presupuestarias y legislativas. Otro caso es el Reino Unido, con su proyecto de *devolution* de poderes a Escocia y Gales, que a partir del *Report on the Constitution* o informe Kilbrandom, en el que se propone una regionalización general. E. Tierno Galván y Antonio Rovira, *La España Autonómica*, Bruguera, 1985, pp. 2 y ss.

rio, sentido a la vez complejo y completo, debemos evitar los dos peligros contrapuestos: un exceso de generalidad, pero también un particularismo desmedido <sup>2</sup>.

Las sociedades políticas que conocemos, desde las más primitivas hasta las más refinadas, estuvieron siempre dirigidas por un poder. Poder que no ha revestido las mismas formas: en las tribus arcaicas se diluye en el conformismo que imponen las creencias; más adelante, el poder se encarna en un hombre, el más fuerte, el más prudente o el más hábil.

Para los griegos, aunque la *polis* ya constituyó el centro de institucionalización del poder, seguía predominando el vínculo personal sobre el territorio, y en el Medioevo, a pesar de que el vínculo del poder surgía de la propiedad sobre la tierra, la relación con los súbditos sigue teniendo carácter personal y el poder sigue siendo una prerrogativa de la que lo ejerce.

Pero llega un momento en que las cualidades personales de un jefe son impotentes para explicar la autoridad que ejerce y empieza a teorizarse un modo de transmitir la autoridad que permita la continuidad perdurable en la gestión de los intereses colectivos y la adopción de un principio de legitimidad que permita imponer a todos la autoridad. Nace así la idea de una posible disociación entre el poder y el individuo, entre el poder y la moral. Bourdeau lo llama institucionalización del poder, al ser transferido de la persona de los gobernantes a una entidad, a la que Heller denomina propiamente Estado.

Este modelo de organización política, que aparece en el Renacimiento, fundamenta el ejercicio del poder sobre la base de permanencia en un territorio determinado. En él, el hombre está sometido a un poder por la pertenencia a un ámbito territorial, y las relaciones de dominación se ejercen en un espacio perfectamente establecido. Los Estados se identifican más por su territorio que por sus personas, y el Derecho tendrá su marco de validez en las fronteras de su imperio.

Observamos, pues, cómo el territorio constituye uno de los elementos del Estado moderno, siendo el hecho que lo define y justifica. Siempre ha sido condición de su independencia, límite de su poder y soporte de su organización político-administrativa, y la forma de estructurarse el poder en el territorio ha constituido una tarea importante y difícil para los gobernantes, porque su naturaleza tiende a la concentración y la realidad a la diferencia.

El Estado, en definitiva, es sólo un concepto que legitima la condición del poder y posibilita su perpetuación. Bertrand de Jouvenel comenta así esta misma idea: «El Estado no es un hecho, por más cuidado que se ponga en resolver todas las tradiciones y todas las formulaciones particulares existentes; el Estado es una ficción que se pretende acreditar tanto más abiertamente cuanto que constituye el título habilitador del poder» <sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Jacob Burckhardt, *Reflexiones sobre la historia universal*, Méjico, 1943, STC 32/1983.

<sup>3</sup> Bertrand de Jouvenel, *El poder*, Madrid, 1964, p. 69; E. Tierno Galván, *Acotaciones a la historia de la cultura occidental en la Edad Moderna*, Madrid, 1964.

Es, por consiguiente, necesario poner el énfasis en la pregunta ¿cómo se debe gobernar? Este es el tema que preocupa y el que vamos a tratar aquí: preguntarnos por los distintos modos de estructurarse el Estado, de ordenar y distribuir su poder en el territorio.

¿Deberá el Estado gobernarse como un todo homogéneo desde el centro, o será preferible descomponer la superficie territorial en varias circunscripciones dotadas de autonomía plena y conectadas con el centro? Ésta es la pregunta a la que contesta la organización territorial del poder, y para profundizar en ella comenzaremos comentando las, en muchas ocasiones, confusas clasificaciones doctrinales, que, como todas las ciencias sociales, están basadas en el historicismo entendido ampliamente, cuyo fin principal es la predicción histórica.

Desde Heráclito y Platón hasta Hegel y Marx se piensa que este fin es alcanzable descubriendo los modelos que yacen bajo la evolución histórica. «La razón es común a todo; todo se convierte en uno y uno se convierte en todo. Una sola cosa es la sabiduría: comprender el pensamiento que guía a todas las cosas a través de todas las cosas», escribe Heráclito <sup>4</sup>. Todas las clasificaciones fundamentadas en la predicción parten, por tanto, de la creencia de que los autores realmente importantes de la historia son los grandes Estados, las grandes ideas o los grandes líderes, y que mediante su estudio lograremos predecir las evoluciones futuras. La historia, en definitiva, como dirá Benjamín, es la historia de los vencedores.

Así, mediante las clasificaciones se agrupan los objetos en función de sus semejanzas y efectos, intentando precisar lo común a todos ellos, lo que permanece en el cambio, en definitiva, su «esencia», pues la «ciencia», como es sabido, no puede ocuparse, sino de aquello que de algún modo permanece y puede fijarse; de lo que pasa fugazmente no es posible obtener mucha experiencia. Comprendemos verdaderamente un objeto cuando, por así decirlo, lo tenemos entre las manos para manejarlo y operar con él a nuestro antojo. Pero en el Estado, lo único que no cambia es la naturaleza humana, sus pasiones y debilidades, y es esta complejidad y variedad de los factores implicados en la vida social la que coloca el Derecho constitucional y, en general, a las ciencias sociales en dificultades.

Se pretende clasificar los Estados como lo hacen las otras «ciencias» y teorizar la evolución de la forma de organización política linealmente; este error ha conducido a un rimero de conceptos, términos, tipos, categorías y modelos, que impide aprender la complejidad de los fenómenos que intentamos estudiar.

Las clasificaciones tradicionales parten de que no hay nada más parecido a un Estado que otro Estado, pero también es cierto que no existe un Estado igual a otro. Una verdad histórica es verdad una sola vez; puede que la historia se repita, pero nunca al mismo nivel <sup>5</sup>. Todas las estructuras políticas se parecen en la forma de distribuir su poder, pero ninguna coincide en los efec-

<sup>4</sup> Heráclito, *Los presocráticos*, J. D. García Bacca (ed.), Méjico, 1969, p. 127, STC 32/1983.

<sup>5</sup> G. W. F. Hegel, *Fenomenología del espíritu*, Méjico, 1972, p. 350.

tos. Toda estructura se puede decir entonces que es nueva, puede ser clasificada con otras, incluso parecerse, pero siempre será única en determinados aspectos, y así es cómo cada forma de Estado se ha convertido en un nuevo tipo a clasificar. El resultado es la acumulación sucesiva de modelos y criterios, resultando las clasificaciones más confusas y complicadas que la realidad que intentan explicar, y es esta complejidad la que hace de las actuales divisiones una técnica estéril, porque no simplifican y sintetizan y no nos proporcionan datos y experiencias que nos sirvan para conocer, comprender y nos ayuden a decidir, elegir y optar, porque si clasificamos y comparamos es para obtener más conocimientos, para ser, como dicen los clásicos, más prudentes para otra vez y más sabios para siempre. Es necesario clasificar y comparar, pero no a partir de modelos ideales a los que se intenta encajar el hecho.

La primera dificultad con la que tropezamos cuando intentamos analizar las clasificaciones que se nos dan, es la variedad de términos que se emplean para calificar una misma realidad. Para unos, la distribución del poder en el territorio es la forma de Estado; para otros, el sistema de gobierno o la forma de gobierno, confundiendo con otra clasificación que atiende al carácter electivo o no electivo de los titulares del poder.

Intentando huir de esta polémica terminológica y continuando con la tradición de Jellinek, llamaremos a esta distribución del poder *Estructura del Estado*, vocablo que está relacionado con el significado del término «forma», que acostumbra a emplear la mayor parte de la doctrina y que designa un conjunto de elementos relacionados entre sí y cuyas partes están conectadas unas con otras. En la estructura, cada componente está relacionado con los demás y con la totalidad. Se dice por ello que una estructura está compuesta de miembros más que de partes y que es un todo más que una suma. En la estructura hay, pues, enlace y función, más que adición y fusión. La estructura del Estado, como veremos, reúne estos caracteres.

No obstante, la confusión que oscurece y dificulta en mayor medida este estudio no es tanto la polémica terminológica, sino, como he dicho, la acumulación sucesiva de criterios, llegando a establecerse más categorías en la clasificación que realidades a clasificar: se diferencia el centralismo de la concentración, la descentralización perfecta de la imperfecta, la personal de la territorial, constitucional y legislativa, la administrativa de la desconcentración. Se define el *self-government*, la administración indirecta, jerárquica o institucional y autárquica, añadiendo las diferentes clasificaciones de Estados federales, regionales y de las autonomías, que para unos es cuasi-federal, federalizante, o con tendencia marcadamente federal, autonómica, compuesta, plural o políticamente descentralizada <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> F. Balaguer Callejón, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, 2005, pp. 281. De Otto y Pardo, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986. E. Álvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1990. A. Torres del Moral, «Tensiones internas del Estado Autonómico», *AJR*, núm. 8, Logroño. Entre los repertorios bibliográficos sobre el tema de las autonomías se puede señalar el siguiente: L. Aguiar de Luque, «El problema autonómico en España», en *Revista de Estudios Sociales*, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, núms. 23-24, 1979-1980; S. Muñoz Machado, *Derecho*

Es evidente que el significado literal de estos conceptos no ilumina mucho el tema y no facilita el conocimiento y comprensión del hecho, convirtiéndose la clasificación en un estudio de Derecho comparado. Estas clasificaciones acumulativas, en el fondo, son producto de la vieja obsesión por el escalafón, por el *ranking* en el que hoy el Estado «federal», al menos en nuestro país, para muchos, está en primer lugar como el ideal.

También se suele simplificar la clasificación según tenga el poder político un titular único o tenga múltiples centros de poder, en cinco categorías diferentes: «Estados centralizados o unitarios», «descentralizados», «regionales», «federales» y «compuestos». No obstante, estas categorías tampoco se ajustan a la realidad.

El Estado democrático centralizado, por ejemplo, es un modelo teórico que no se ha realizado nunca totalmente. Lo que se han dado y se dan son sistemas totalitarios, sociedades «cerradas» que subordinan el individuo a la colectividad, en las que se persigue la diferencia, diversidad y pluralismo, sociedades en las que se intenta conseguir el «todo» por la fuerza. Sociedades «cerradas» que intentan revivir los periodos más antiguos de desarrollo social, sociedades con nostalgia tribal <sup>7</sup>. Lo que no quiere decir que el poder concentrado sea la base de toda la Teoría política, que persiste en identificarse con la Teoría del poder y la relación entre éste y la ideología, pero no se conoce un «modelo» de organización democrática que responda a estos caracteres.

Erróneamente se ha considerado a la *polis*, incluso en nuestro tiempo, como el paradigma del Estado centralizado y nos la presentan como un poder cerrado interiormente; toda la vida política parte del centro y vuelve a él. Platón lo aconsejaba diciendo: «Hay que formarse y habituarse a no conocer ni tan siquiera imaginar la acción aislada e independiente; hay que practicar, en cambio, todos los días, y lo más posible, la acción de conjunto, el conocimiento de masas, la vida de grupo» <sup>8</sup>. En Roma, a causa de su poca originalidad, no llegaron a corregir, ni aun teóricamente, la imagen ideal griega del Estado unitario centralista, en disconformidad con los fenómenos políticos reales de su imperio mundial, en el que existían cuerpos territoriales y municipales que daban al Estado una fisonomía distinta. En la Edad Media, el imperio que abrazaba la cristiandad tuvo sus provincias y municipios, pero tampoco la organización estaba de acuerdo con su teoría, y el Derecho natural está igualmente dominado por la idea del Estado centralista.

Maquiavelo, el primero y más comentado de los teóricos del Estado moderno, exhorta a la unidad de Italia y a la concentración del poder en el Príncipe. Estado se identifica con concentración; con el Estado moderno se busca nuevamente la homogeneidad del poder en un solo centro creador de normas, quebrantándose así la justificación tradicional del poder, de la auto-

---

público de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1984; E. García de Enterría, *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid, 1985; J. J. González Encinar, *El Estado unitario-federal*, Madrid, 1985, SSTC 58/1982 y 83/1984.

<sup>7</sup> Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, vol. II, Barcelona, 1984, pp. 277 y ss.

<sup>8</sup> Platón, *La República*, Madrid, 1975, pp. 519e y ss., y *Las Leyes*, Madrid, 1972, pp. 903.

ridad, al abandonarse la *jerarquía* y separarse de la moral, favoreciéndose el nacimiento de los Estados unitarios basados en el individualismo. Individuos subordinados a la sociedad como totalidad al Estado. Sin embargo, a pesar del esfuerzo que supuso elaborar el concepto de Estado para lograr la ansiada homogeneidad, no se produce absolutamente la centralización que pretendían los teóricos.

Con la Revolución Francesa se dotó de una base ideológica —la mitificación sobrehumana de la identidad nacional— al Estado democrático para permitir la unificación total del cuerpo social y su fusión irrevocable en el Estado. Napoleón, con su empresa de imponer el centralismo autoritario a Europa entera, es su propagador, y Sieyès su más claro propagandista: «El tercero abraza, pues, todo lo que pertenece a la nación, y todo lo que no es tercero no puede ser mirado como de la nación. ¿Qué es el tercer?, todo»<sup>9</sup>.

En este sentido, por radical que haya sido la revolución, fue menos innovadora de lo que en general se cree. Hegel sintetiza este espíritu ilustrado diciendo: «Sólo piensa quien piensa desde el todo y hacia el todo»<sup>10</sup>. El antiguo orden, para Hegel, debe ser reemplazado por la verdadera comunidad. Una sociedad en la que todos los intereses particulares e individuales están integrados en el todo, de modo que el organismo social real que resulta de ello concuerda con el interés común. Una totalidad en la cual todos los conceptos aislados del conocimiento están fundidos e integrados de manera tal, que reciben su significado a través de su relación con el todo. La universalidad de la razón, explica Hegel, representada por lo absoluto, es la contrapartida filosófica de la comunidad social, en la que todos los intereses particulares están unificados en el todo.

No obstante, aunque la razón nos ate a lo universal, el poder total sigue siendo una utopía. El proyecto de un imperio con una administración centralizada de la autoridad ha sido la pasión de Platón, de Rousseau y de Hegel, de Marx y de Comte, de conservadores y de revolucionarios, del Derecho, la sociología y toda «ciencia», y esta tendencia a la unidad no es sólo producto de la naturaleza del poder político, sino de todo ser viviente, que intenta absorber primero y someter después, y es la misma aspiración universal a la concentración la que produce diversidad y pluralismo.

Para el poder político, para todo poder político, la pluralidad real, la diferencia es siempre sospechosa, existiendo una tendencia a su fortificación, cuyo proceso se va acelerando desde la época feudal hasta la nuestra<sup>11</sup>. Pero por muchos mecanismos de coacción que segregue el Estado para eliminar la diferencia, mayor pluralidad existe. Buena prueba de ello es que nunca se expresaron tanto las peculiaridades y diferencias reales como en los modernos Estados democráticos, que disponen de los más sofisticados medios para controlar.

<sup>9</sup> E. J. Sieyès, *¿Qué es el tercer Estado?*, Madrid, 1973, p. 20.

<sup>10</sup> G. W. F. Hegel, *op. cit.*, p. 113.

<sup>11</sup> S. Freud, «El Estado no reprime la violencia para eliminarla, sino para monopolizarla», *El malestar de la cultura*, Madrid, 1960, pp. 103 y ss.

Esta tendencia natural a la centralización total, perfecta, que los teóricos se han esforzado en justificar y los gobernantes en realizar realmente no se ha conseguido nunca. El tipo escolástico de Estado centralizado sigue siendo una utopía. El Estado ciudad de los griegos —modelo de centralismo para los partidarios de esta categoría— estaba dividido en distritos, barrios y otras demarcaciones, y tampoco los Estados territoriales de tiempos posteriores o del absolutismo del Príncipe o los modernos Estados democráticos lograron apagar la vida política independiente de los municipios, de los señoríos, de las asambleas, de las regiones o de los países. La supremacía del Estado, como señala Duverger, por suerte nunca ha sido absoluta <sup>12</sup> porque las diferencias y peculiaridades aumentan con la represión y no se integran con la fusión social que impone la razón. Las diferencias y peculiaridades han subsistido a la voluntad homogeneizadora del poder político y se han aglutinado en grupos, opciones que fomentan las discrepancias e impiden el dominio absoluto del todo por parte de «uno».

Estos grupos-comunidades, países, naciones, es decir: conjunto de hombres que poseen una cierta unidad vivida como tal por sus miembros, que delatan intereses comunes y reaccionan de manera concordante, persiguen, con el mismo afán de dominio, el control del territorio, y los intentos de imponer sus fines, sus valores o sus intereses diferentes producen lo que los sociólogos llaman «conflictos»: discrepancias entre las diferencias y las peculiaridades.

El conflicto es, por tanto, una garantía de libertad. Una sociedad sin conflictos, sin lucha, sin enfrentamientos es una sociedad muerta. Se podrá objetar que la lucha y la discordia es precisamente lo que el poder y, por tanto, el Derecho, se propone evitar; no obstante, es condición necesaria de su existencia. Razón tiene Ihering cuando afirma: «Nada se conoce en la historia que no sea resultado de penosos y continuos esfuerzos y luchas» <sup>13</sup>. Tan necesario es para el Estado el conflicto como la tendencia generalizada para superarlo, porque la finalidad de todo poder es vencer, y no se puede ganar y dominar si no existe un rival. Como sostiene Nietzsche, el hombre libre es un guerrero que tiene una tendencia natural a la acumulación a la centralización, pero el hecho de ser común a todos imposibilita su realización en uno. Sólo existen estructuras más o menos descentralizadas, y podemos diferenciar la simple *descentralización administrativa de la autonomía política* pero el Estado centralizado sólo es una utopía; nadie, en el Estado democrático moderno, ha podido conseguir el poder totalmente <sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Lawrence Krader, *La formación del Estado*, Barcelona, 1972; V.V. Struve, *Historia de la antigua Grecia*, Madrid, 1976; Bernard Crick, *Basic Forms of Government: a Sketch and a Model*, London, 1973. Para esta evolución de las instituciones los libros que han aportado elementos nuevos para la apreciación de lo que fue la polis fundamentalmente en Atenas son: C. Hignett, *A History of the Athenian Constitution*, Oxford, 1958; C. Mosse, *Institutions politiques grecques*, A. Colin (coll.), vol. 2, Paris, 1967.

<sup>13</sup> Rudolf Ihering, *La lucha por el Derecho*, Madrid, 1963, pp. 25 y ss.

<sup>14</sup> Morton Grodzins, «Centralization and decentralization in the american federal system», en *Recording on states and local governments*, Irwin N. Gertzog (ed.), Yale Univ. Press, New Haven, 1970, pp. 21 y ss.

En el Estado, lo único que permanece es el conflicto, y el Estado de Derecho sólo lo ha legalizado. El avance supone una conquista porque legalizar el conflicto, la discrepancia, es garantizar el pluralismo, imprescindible, como señala nuestra Constitución, para profundizar en la democracia, ya que no podemos dejar de observar la profunda vinculación que existe entre una mayor descentralización política y el Estado de Derecho, descentralización que concreta la Constitución, estableciendo las reglas en las que el conflicto se resuelve, aunque ni el Estado de Derecho ni la Constitución correspondiente pueden imponer por la razón un pluralismo real. La Constitución es el resultado de un pacto social, y dependerá de la sociedad que se configure una u otra estructura <sup>15</sup>, porque la democracia implica el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de grupos sociales y políticos, partidos, asociaciones, sindicatos, naciones, países, culturas, intermedios entre el individuo y el Estado; de ahí que la democracia pluralista se vea obligada a ampliar el reconocimiento de esta pluralidad como uno de los procedimientos para profundizar en ella, matizando e individualizando las soluciones en cada uno de los contextos sociales y económicos.

No obstante, la naturaleza del poder político, de todo poder político, no cambia, tiende a homogeneizar como medio de acrecentar y controlar sus dominios, tiende a eliminar los conflictos que lo limitan. En definitiva, la naturaleza del poder político, justificada modernamente por la «razón de Estado», puede ser tan recurrente y eterna como eterna se juzgue la existencia de las organizaciones políticas estatales, locales o autonómicas. Hoy, como siempre, los Estados, los países, a pesar de la globalización, más nacionales que nunca las comunidades, luchan por la provincia, por el recodo de un río, por una rectificación de fronteras, con el mismo interés y afán que los déspotas ilustrados neoclásicos y, al mismo tiempo, por el dominio «del mundo», como las grandes monarquías del Renacimiento. El poder político, como siempre —tanto hacia afuera como hacia adentro—, trata de imponer un orden que resuelva la diversidad de intereses, las diferencias y peculiaridades, los conflictos. Y, como siempre, el único freno eficaz para que esta tendencia natural del poder político no se convierta en invasión totalitaria es el reconocimiento, protección y promoción de la diversidad, de la diferencia, de la autonomía de las sociedades y comunidades menores, con sus derechos y autoridad propia, aunque su realización dependa de un gran número de circunstancias y elementos.

El Estado centralizado no se ha realizado nunca, totalmente, plenamente, pero tampoco se da el Estado compuesto. El Estado es, por naturaleza, unita-

---

<sup>15</sup> G. Cámara Villar, «El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», VII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2004. E. García de Enterría, refiriéndose a nuestra estructura, escribió: «La hora nueva es, pues, la hora del trabajo efectivo por parte de las Comunidades Autónomas ya constituidas y dotadas de poderes y de instrumentos; tienen ya todos los recursos para la lucha, y sólo de ellos será ya en adelante la responsabilidad del desenlace» (*Estudio sobre las Autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 25). SSTC 3/1981, 37/1981 y 165/1985.



rio porque es «soberano»; de lo contrario, deja de ser Estado y se convierte o sigue siendo una simple alianza o confederación. Muchos de los Estados actuales fueron, anteriormente, confederaciones como paso previo a la constitución de un Estado unitario <sup>16</sup>. También es cierto que la soberanía es una ficción y que no hay poder que no pretenda ser soberano, pero sólo el poder del Estado lo es. Jellinek lo define diciendo «que el poder soberano de un Estado es aquel que no reconoce ningún otro superior, es el poder supremo e independiente». Ciertamente es un concepto que designa una realidad muy distinta al contenido clásico de la palabra —hoy día el término soberanía se identifica más con el de «supremacía»—, pero ello no afecta a su función: fundamentar la unidad de las peculiaridades y diferencias.

El Estado pretende unir lo diverso y mantener que el Estado es siempre unitario no quiere decir que forzosamente tenga que ser uniforme y centralizado. **Cuando decimos unitario, decimos compuesto de unidades, y las unidades son contables, lo suficientemente distintas para ser muchas.** El Estado no tiene que ser ni monocrorde ni monolítico; el Estado puede y debe ser plural y uno, necesita la pluralidad para funcionar y la unidad para ordenar.

Así, el Estado unitario descentralizado es el caso normal de estructura de los Estados. Descentralización que viene determinada actualmente por distintas circunstancias políticas, históricas, diferencias nacionales de la población o culturales de los territorios que forman el Estado y la extensión o separación entre los mismos. Estas y otras muchas son las causas que pueden explicar la mayor o menor descentralización y los diferentes modos de distribuirse el poder en el territorio. Todo Estado es entonces un instrumento que se compone de partes desiguales, bien que combinadas, ordenadas, de forma que pueda ejecutar la función o funciones para las cuales ha sido designado <sup>17</sup>.

No se trata de debatir términos, lo decisivo es si el titular del poder político es *uno o varios*, aunque existan múltiples procedimientos para llevar a cabo la distribución y estos procedimientos, podemos agruparlos en dos grandes categorías: *Estados con descentralización administrativa* y *Estados con descentralización política* o, si se prefiere, descentralización y autonomía política, conceptos con larga tradición en otras ramas del Derecho, y que puede ayudarnos a clarificar jurídicamente las formas de Estado, diferenciándolas de los criterios políticos que hasta ahora se han utilizado, y que, dada su movilidad, van perdiendo su significado en el Derecho constitucional <sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Por ejemplo, la Confederación germánica se construyó en 1815 y la Constitución imperial de 1871 realizó la unificación. Suiza fue Confederación hasta 1848.

<sup>17</sup> E. Tierno Galván y Antonio Rovira, *La España Autonómica*, Bruguera, 1985, pp. 2 y ss. SSTC 5/1981, 42/1981, 13, 49, 86 y 227/1988, 115/1991.

<sup>18</sup> P. Cruz Villalón, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *RFDUC* (edición monográfica), núm. 4, Madrid, 1982; J. J. González Encinar, *El Estado unitario-federal*, Madrid, 1985. S. Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1975, p. 25; Rivero Ysern, «Las relaciones interadministrativas», en *RAP*, núm. 80; M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970. Véase, también, Ernest Forsthoef, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958; Enrique Álvarez Conde, «Algunas consideraciones sobre los órganos de las Comunidades Autónomas», en *RDP*, núm. 79; Eduardo García de Enterría, *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid, 1985; STC 49/1988.

Cuando un Estado posee un solo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno que llevan a cabo todas las funciones estatales; cuando tiene un solo ordenamiento que cubre todo el territorio estatal, diremos que es un Estado simplemente descentralizado o con descentralización administrativa. Un único titular del poder político, pero una pluralidad de órganos que lo ejercen.

En los Estados con descentralización política, por el contrario, se superponen dos autoridades: la del Estado y la de los entes autónomos; existen diversos ordenamiento y poder para crearlos y ejecutarlos. Estas comunidades tienen su propio estatuto constitutivo, y su existencia política viene determinada y limitada por la Norma Fundamental.

Cada Estado-miembro, región o nación dotada de estas características ejerce su autonomía y determina su ley fundamental, crea sus órganos y establece fórmulas de integración y funcionamiento dentro de los límites y orientaciones marcadas por la Constitución. La Constitución formula el pacto, realiza sistemáticamente la distribución de competencias y establece los órganos fundamentales del Estado. Es comprensible, por tanto, que no sea posible organizar el espacio político de un Estado con estas características sin un texto escrito, claro y preciso. Es exigencia de esta forma de Estado que la Constitución sea escrita, porque distribuir el poder político en distintos territorios de un mismo Estado es una decisión política de primera importancia que afecta la configuración misma del poder político; por ello, la decisión ha de determinarse en la Constitución, la cual ha de perfilar sus rasgos concretos. Por eso, un Estado plural, por débil que sea el vínculo integrador, no puede darse sin Constitución, sin un supra-ordenamiento preciso que se superponga al conjunto de partes y las articule en un sistema. Una de las primeras sentencias de nuestro Tribunal Constitucional de 14 de junio de 1982 ya señaló en este sentido que: «Al consagrar —la Constitución—, de una parte, el principio de unidad indisoluble de la nación española, y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado, en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales.»

Así, la aspiración fundamental de una estructura basada en la descentralización política, sea cual fuere su ámbito de explicación, radica en la formación de unidades cuya existencia postula la de unidades menores, con el mantenimiento de su carácter originario y de su libertad de acción coordinada y así, mediante la descentralización política se intenta equilibrar los dos principios potencialmente antagónicos, pero que expresan la esencia de toda estructura: la autonomía, como medio de defender la diversidad y pluralismo, y la participación, como forma de lograr colectividades más amplias. Por la autonomía, los Estados miembros, países, regiones o nacionalidades, conservan su libertad amplia de gestión de los propios asuntos. Por el principio de participación, estas unidades asociadas intervienen y participan, directa e indirectamente, en la elaboración de las decisiones políticas del Estado y en la constitución de sus órganos. Siempre encontramos en el Estado con autonomía política estos dos principios: *duplicidad orgánica* y *participación de las unida-*

des componentes en el todo central. Todo Estado descentralizado políticamente, no sólo el nuestro, viene definido por estos dos principios: el de unidad y el de autonomía <sup>19</sup>.

No obstante, tampoco este tema está exento de polémica, en este caso centrada en la naturaleza de los entes autónomos. Para unos <sup>20</sup>, la autonomía se concretaría en una especial relación de un ordenamiento jurídico con otro. Otros <sup>21</sup> la definen “como la facultad que tienen algunas asociaciones, sindicatos, cooperativas, iglesias, Estados miembros, naciones, países, regiones, etc., de organizarse jurídicamente, de crear un Derecho propio, o bien <sup>22</sup> suponen colectividades individualizadas y diferentes, que conservan su sistema legislativo, administrativo y jurisdiccional, integradas en un solo Estado. En definitiva, los entes autónomos son entidades públicas territoriales dotadas de autonomía legislativa y administrativa, política. Como ha dicho nuestro Tribunal Constitucional en sus sentencias 4/1981 y 25/1981, la autonomía viene definida por su «naturaleza política» y, más en concreto, implica la potestad legislativa.

Existe autonomía <sup>23</sup>, si engloba la potestad de dirección política reconocida y garantizada por normas constitucionales. Es cierto que esta definición se basa en un concepto vago, general e indeterminado y que es necesaria una calificación formal de las potestades que integran cada una de las estructuras descentralizadas políticamente, analizando las particularidades de cada una de ellas y los diferentes modos de concreción. Es necesario determinar la concreta naturaleza jurídica de los conceptos como autonomía, federalismo, nación, Estado o región en cada norma que los utilice. No olvidemos que la Constitución por suerte, emplea conceptos que favorecen el acuerdo, sin saber realmente lo que significan, y la labor del científico constitucional es la de dotar de contenido, de significado jurídico, a estos conceptos en función de las particularidades de cada momento.

Como se ha dicho por voces mucho más autorizadas que la mía, en la medida en que haya indeterminación en el concepto constitucional es preciso extraer de la realidad, del momento y de los preceptos de Derecho constitucional positivo la idea rectora, el núcleo o principio que en estos precep-

---

<sup>19</sup> P. Cruz Villalón, *La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación*, Tecnos/Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990. Marshall en *Cohens v. Virginia*, 1821, los Estados miembros son *constituent parts of the United States, members of one great Empire*, partes miembros de una gran construcción política, de un imperio que les trasciende y en el cual y desde el cual únicamente cobran su sentido. «Los Estados Unidos forman, para muchos y para los más importantes fines, una sola nación. Los Estados son partes constitutivas de los Estados Unidos. Son miembros de un gran imperio —para algunos fines, soberanos; para otros fines, subordinados—. Pero el poder supremo reside solamente en el pueblo». SSTC 227 y 258/1988 y 15/1989.

<sup>20</sup> Santi Romano, «Autonomía», en *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947. J. A. Portero Molina, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *REP*, núm. 87, 1995, pp. 81-115.

<sup>21</sup> Zanolini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1954.

<sup>22</sup> Marcel Prelot, *Histoire des idées politiques*, Dalloz, Paris, 1961, p. 71.

<sup>23</sup> C. Viver Pi-Suñer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1990. Santiago Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987. SSTC 75/1990 y 46/1991.

tos se expresa. En definitiva, mantiene que es necesario ir determinando en cada uno de los ordenamientos los conceptos generales, pero no sólo a partir del Derecho positivo, sino de la realidad concreta que intenta ordenar y de los fines específicos que la justifican, finalidades y realidades que cambian y evolucionan <sup>24</sup>.

Lo realmente significativo es que el Estado descentralizado políticamente, a pesar de su pluralismo y por muy amplias que sean sus singularidades y autonomía, sigue siendo Estado unitario, sigue siendo necesario que sea unitario. Es cierto que esta unidad también está condicionada internacionalmente, pero estos condicionamientos y limitaciones —por otra parte, cada vez mayores— no alteran su unidad, que es lo que constituye el Estado como unidad de los diversos y autónomos entes territoriales.

Cada territorio dotado de autonomía es parte de un todo; el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad, sino todo lo contrario, dentro de éste alcanza su sentido. Desde el punto de vista de soberanía, no se distingue los Estados descentralizados de los pluralistas: todos son unitarios. Todos tienen un único territorio con diversos espacios políticos, una sola población compuesta de diversas colectividades y un poder político soberano repartido. Construir la teoría de la estructura del Estado sobre el concepto de *soberanía* se ha convertido en una experiencia histórica escasamente aprovechable, y el ingenio desplegado para conciliar posiciones ha sido y está siendo estéril.

Por ejemplo, no se puede sostener la confrontación entre federalismo y autonomía, como explicó ante las Cortes Constituyentes Ortega y Gasset en su famoso discurso de 26 de septiembre de 1931: «La autonomía opera —decía— sobre el principio de soberanía indivisa; el federalismo, sobre una soberanía dividida, plural y permanente de los Estados que se federan» <sup>25</sup>. Desde el concepto de soberanía, sea dividida y compartida o de soberanía única, no se explica la amplia variedad de las formas de Estado existentes.

Las doctrinas actuales sobre federalismo ya no se elaboran a partir del concepto de soberanía. Hoy se escribe sobre relaciones intergubernamentales, sobre «cooperativismo» o sobre «nuevo federalismo» para explicar una política en mayor o menor medida intervencionista o para apoyar una mayor o menor descentralización, autonomía de sus unidades territoriales.

Para ilustrarlo puede ser útil observar como ejemplo el proceso de adaptación y cambio del federalismo americano, que, partiendo de un pacto entre Estados soberanos (*paramount empire of reason, benevolence and brotherly affection*), se ha convertido en un Estado con un poder muy concentrado en el gobierno federal <sup>26</sup>. Son muchos los especialistas de aquel país que comparten la opinión de que el sistema federal americano ha cambiado mucho desde su fundación; que se ha producido un fuerte proceso de centralización de poder

<sup>24</sup> J. Corcuera, «La Constitucionalización de los Derechos Históricos», *REDC*, núm. 11, 1984. Ignacio de Otto y Pardo, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986. SSTC 37/1987 y 96/1990.

<sup>25</sup> J. Ortega y Gasset, *Obras completas*, t. XI, Madrid, 1969, pp. 391 y ss. SSTC 152 y 227/1998.

<sup>26</sup> Richard Leach, *American federalism*, New York, 1970, p. 132.

hacia Washington, superando las limitaciones constitucionales. La mayoría de publicaciones y revistas especializadas repiten constantemente este hecho.

En Estados Unidos se han superado las *intergovernment relations* del federalismo al viejo estilo, basadas en la idea de soberanía de los Estados, por las soluciones a problemas prácticos inmediatos, problemas que plantea la gran capacidad económica del gobierno federal.

Muchos piensan que es necesario reducir, incluso invertir, esta tendencia centralizadora que comenzó con la llegada del *new deal* de Roosevelt y la Gran Sociedad de Johnson, y hablan del *nuevo federalismo*. No obstante, hoy la concentración de poder mediante las subvenciones federales condicionadas sigue aumentando el poder de las instituciones centrales <sup>27</sup>. Esta tesis parece hoy admitida por prácticamente toda la doctrina. William Riker considera, por ejemplo, que el federalismo americano ha sido legal y constitucionalmente un federalismo centralizado <sup>28</sup>.

La división de poderes entre Washington y los gobiernos de los Estados establecida en la Constitución americana ha estado durante mucho tiempo dominada por lo que E. S. Corwin llama la doctrina del federalismo dual <sup>29</sup>. Los poderes delegados al Congreso están implícitamente limitados por la existencia de los poderes reservados a los Estados. Estos poderes reservados tienden a estar ligados y sujetos a cambios sólo por medio de una enmienda constitucional formal. Los gobiernos federal y estatal son iguales y cada uno supremo en su esfera.

Dos áreas de poder mutuamente excluyentes que se limitan recíprocamente, y cuyos titulares (cada uno dentro de su ámbito de competencia, rígidamente definido) se encuentran en pie de igualdad, doctrina que dominó el pensamiento político y económico de los Estados Unidos hasta la gran depresión de los años treinta. La sentencia del Tribunal Supremo de 1918, conocida bajo el nombre del «trabajo infantil», es un ejemplo <sup>30</sup> según el cual el gobierno nacional y los gobiernos de los Estados son a la vez entes coor-

---

<sup>27</sup> La Gran Depresión de 1929, la Segunda Guerra Mundial, el papel de Estados Unidos en el mundo occidental (Plan Marshall y NATO), la guerra fría, las guerras de Corea y de Vietnam, la lucha contra la discriminación racial, contra la inflación, los cambios producidos por la gran movilidad social, así un 20 por 100 anual, la influencia de los medios de comunicación, especialmente la televisión y los cambios industriales hacia el sur, han producido un enorme presupuesto del Gobierno federal y consecuentemente una mayor actividad en detrimento de las competencias descentralizadas.

<sup>28</sup> William Riker, *Federalism: origin, operation, significance*, Boston, 1964. No obstante, se intentó razonar desde los inicios la necesidad de preservar el federalismo americano, los derechos de los Estados, de los intereses y hechos que favorecen y han favorecido siempre la tendencia a la concentración de poder en el Gobierno federal, intento que se produjo ya en la misma campaña para la ratificación del texto surgido de la convención. Hamilton y Marshall más inclinados hacia el Gobierno federal, Madison y Jefferson insisten en los poderes de los Estados.

<sup>29</sup> Edward S. Corwin, *The twilight of the supreme court*, New York, 1981, pp. 62 y ss.; *The Constitution and what it means today*, edición revisada en 1974 por H. W. Chase y C. R. Ducat, Princeton, New Jersey, pp. 54-55; *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*, New York, 1952, p. 11.

<sup>30</sup> *Hammer v. Dagenhart*, 247 U. S. 251 (1918), más conocido bajo el nombre del caso del «trabajo infantil». El Tribunal Supremo consideró que la ley del Congreso que pretendía contribuir a la supresión del trabajo infantil se accedía de los poderes propios del legislativo federal.

dinados e independientes, y que cada uno ejerce sus poderes soberanos en el círculo de sus competencias.

Pero tras el conflicto civil, y fundamentalmente después de la gran crisis económica de los años treinta, se defiende la necesidad de un proyecto económico nacional. Anulando como tesis inaceptable el *dual federalism*, negando jurídica y políticamente el *laissez-faire* y, por tanto, el federalismo como fundamento de sus distintos ámbitos competenciales <sup>31</sup>.

Los teóricos durante este siglo irán razonando estos cambios, en unas ocasiones denunciándolos, explicándolos y en otras justificándolos y, así, Arthur Holcombe, en *our more perfect union* <sup>32</sup>, poco después de la Segunda Guerra Mundial, observaría que el sistema federal americano era producto de la oportunidad, que aparecía como un sistema híbrido que evolucionaba continuamente, y William Riker, en su original y desafiante, al tiempo que influyente, teoría, cuestiona si el federalismo es digno de ser mantenido y si supone alguna diferencia en la forma en que un pueblo es gobernado. (Federalism: origin, significance) <sup>33</sup>.

Daniel Elazar defenderá la teoría del federalismo cooperativo, de gran vigencia en los años sesenta en los Estados Unidos, manteniendo que el sis-

<sup>31</sup> En este sentido la norma jurídica más importante fue la National Industrial Recovery Act de 1933, llamada a regular toda la estructura comercial de Estados Unidos. El Tribunal Supremo revocó en 1941 su decisión en el caso del trabajo infantil, interpretando la décima enmienda de la Constitución en el sentido de que todo lo que no ha sido cedido es retenido, superando así el principio jurídico en el que se fundamentaba el federalismo dual. La esfera de autoridad exclusiva de los Estados no actúa ya de límite para la acción del Gobierno federal y es así como toda la actividad económica, incluso la puramente local, puede ser y de hecho es objeto de regulación por el Congreso. El mismo Tribunal un año después amplió este sentido afirmando que cualquier actividad, aunque no sea declarada como comercio, es de la competencia atribuida al Congreso si produce un efecto directa o indirectamente sustancial sobre el comercio interestatal. El problema dejó de ser jurídico para convertirse en económico. Jurídicamente no hay actividad en la que el Congreso no pueda intervenir. Conviene recordar que estos poderes implícitos derivan fundamentalmente de la formulación del artículo I, sección 8 de la Constitución que autoriza al Congreso para «hacer todas las leyes necesarias y convenientes para ejecutar los anteriores poderes» y de la interpretación del juez Marshall en el caso *McCulloch v. Maryland*, de 1818.

<sup>32</sup> Arthur Holcombe, *Our more perfect union*, Cambridge, 1950, especialmente el capítulo 2. En el mismo sentido, Kenneth C. Wheare, *Federal government*, London, 1946. Además de la obra citada de Wheare, los comentarios que sobre ella efectúan S. Y. Rufus Davis en *The federal principle: a journey through the time in quest of meaning*, University of California Press, 1978, pp. 159 y ss.; Michael Regan y J. Sanzone, *The new federalism*, London, 1981, pp. 6 y ss.

<sup>33</sup> William Riker, *Federalism: origin, significance*, Boston, 1964, pp. 5 y ss. Pero el federalismo cooperativo pasó de ser soporte, según Elazar, a ser condicionante, que posibilitó la enmienda XXI sobre el impuesto federal y la XVII mediante la que los senadores son elegidos directamente por el pueblo y no por las legislaturas estatales, el federalismo cooperativo ocasionó en realidad fuertes efectos centralizadores (D. J. Elazar, *The politics of american federalism*, Lexington, Mass. D. C., Heath, 1969, pp. 21 y ss.). No obstante, esta regionalización sin llegar a la creación de organismos regionales, también se va consiguiendo a través de los acuerdos interestatales *state compacts* que son cada vez más numerosos, como dan fe las sucesivas ediciones de *The book of the states*, y a cuya reseña se dedica el primero de sus capítulos. Elazar atribuye la importación de estas ideas centralizadoras a Francis Lieber, Harold Laski, Lawrence Lowell y sobre todo a Woodrow Wilson en *Congressional government* y *The state in the que importa las ideas jacobinas al sugerir que el Congreso era el centro de todo poder político en Estados Unidos y más adelante llevarlo a la práctica cuando fue elegido presidente* (Daniel J. Elazar, «Is federalism compatible with prefectorial administration», en Publius, *The review of federalism*, fall, 1976, pp. 3 y ss.; *American federalism: a view from the states*, T. Y. Crowell, New York, 1966, pp. 39 y ss.).

tema federal americano está principalmente caracterizado por un compartimiento de funciones y responsabilidades en los niveles federal, estatal y local, y así, en la formulación de cualquier programa, un significativo poder de decisión es ejercido por todos los gobiernos implicados <sup>34</sup>, colaboración imprescindible, ya que no podía conseguirse con la actuación aislada del gobierno federal.

La escuela de Morton Grodzins y de Daniel Elazar también han contribuido al auge del estudio de las relaciones intergubernamentales. En las dos últimas décadas se ha incrementado el uso de este término frente al de federalismo, hasta el punto de constituir una subárea de estudio, imprescindible para la comprensión del gobierno y de la política. Insiste en la idea de relación antes que en la de conflicto y estudia un problema práctico: qué nivel de gobierno hará frente a las demandas ciudadanas y qué nivel de gobierno va a financiarlas. A diferencia del federalismo dual, la cooperación se realiza en una relación de interdependencia y de una mutua necesidad, en donde la financiación adquiere gran importancia y relevancia <sup>35</sup>.

En este sentido, dirá Michael Regan que el federalismo tradicional como concepto legal y constitucional está muerto. El federalismo actual —decía— es el basado en relaciones intergubernamentales (conjunto de actividades o interrelaciones que ocurren entre unidades de gobierno de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal americano <sup>36</sup>.

En definitiva, la teoría de las relaciones intergubernamentales, posiblemente sin pretenderlo todos sus teóricos, ha fundamentado la superioridad del gobierno federal, convirtiendo la interdependencia en descentralización y el estudio de estas relaciones ha dejado constancia, desde el punto de vista de todos los gobiernos implicados, y desde la perspectiva de la nueva situación económica y fiscal del profundo cambio que ha experimentado el federalismo americano, estudios que se han hecho paralelos a los del nuevo federalismo, que ha tratado de reconducir todas las tendencias que acabamos de ver, afirmando que es necesario preservar la no centralización, el pluralismo, las diferencias regionales y de grupo, que es necesario recuperar aquel constitucionalismo en el que el gobierno federal tiene poderes limitados. El nuevo federalismo pre-

---

<sup>34</sup> Esta teoría la pondrá en marcha la administración Johnson con el dinero federal canalizado en *categorical grant in aid*. No se basa en la separación de funciones del federalismo dual, sino en la cooperación de funciones.

<sup>35</sup> Sin la subvención de fondos públicos que efectúa el Gobierno federal no sería posible mantener el papel de los Estados. «He optado por traducir los tres grandes tipos de subvenciones federales de la siguiente forma: Grants-in-aid como subvenciones de fondos, block grant, como ayuda en bloque y general revenue sharing como ingreso compartido de fondos públicos» (José Sánchez López, *Evolución histórica y situación actual del federalismo americano*, Universidad de Granada, 1985).

<sup>36</sup> Michael Regan y J. Sanzone, *The new federalism*, London, 1981, pp. 6 y ss. Si el federalismo implica unas relaciones de jerarquía y de autoridad, por medio de la cláusula de supremacía de la ley federal (art. VI, sección 2). Esta teoría se concretaría en la Ley de 1968 de cooperación intergubernamental, la de personal intergubernamental de 1970 y la comisión consultiva sobre relaciones intergubernamentales que se convertiría, desde su creación en 1959, en el lugar donde se han reunido y discutido las autoridades federales, estatales y locales sus problemas. Subvenciones que han quedado diversificadas por tres vías: las subvenciones genérica y condicionantes de fondos públicos, la ayuda en bloque y el ingreso compartido de fondos públicos.

tende reforzar el poder de los políticos estatales y locales, incrementando sus fuentes económicas y sus recursos fiscales, dejando de depender del gobierno federal y dejando de lado las tendencias centralizadoras que conlleve <sup>37</sup>.

Como escribe Bernard Schwartz <sup>38</sup>, el nuevo federalismo no ha alterado sustancialmente el predominio del poder federal, y su sistema social y económico se halla cada vez más sujeto a regulación y control por parte de Washington. El gobierno federal regula el comercio que incide indirectamente sobre la economía nacional, y a medida que aumenta la autoridad federal, disminuye la de los Estados cuya actividad queda prohibida allí donde el gobierno federal ejercita válidamente sus poderes de manera incompatible con ella.

El dato innegable es la concentración de poder en el federalismo americano. El gobierno federal tiene cada vez más y mejores recursos favorecidos por la enmienda XVI de la Constitución. La interpretación dada por el Tribunal Supremo a la cláusula de comercio y los cuantiosos recursos fiscales, y en la medida que aumenten los intercambios comerciales, que se acorten las distancias geográficas, se reclamen unos iguales y mínimos servicios públicos para todos los individuos y en todos los Estados, se fortalecerá el grado de centralización del federalismo americano, y ello parece que va a seguir así hasta que, a tenor de las circunstancias, se produzca el retorno de las competencia económicas a los Estados.

El Tribunal Supremo también ha ocupado un lugar preponderante en este carácter dinámico de su estructura. Ha sido capaz de adecuarla al espíritu de los nuevos tiempos y ha posibilitado que el sistema afronte con éxito problemas que no existían o no podían preverse que existieran en el momento de redactar la Constitución. Ha reforzado el carácter dinámico de su estructura, avanzando o retrocediendo en la descentralización según la fuerza política del gobierno federal o de los Estados.

En definitiva, en los Estados Unidos, los cambios internos —ideológicos, sociales, económicos y, por tanto, institucionales y jurídicos— han sido tan grandes y profundos, que de hecho puede hablarse hoy de un nuevo sistema político (*The new American Political System*), título del conocido libro del profesor Anthony King.

Observamos entonces que políticamente no hay diferencias sustanciales que nos permitan fundamentar una clasificación de las distintas estructuras pluralistas <sup>39</sup>. El planteamiento teórico sobre este tema solamente puede rea-

---

<sup>37</sup> Éste es el sentido de la decisión *National league of cities*, que fue el primer control a la expansión del poder federal (véase Bernard Schwartz, *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, 1984).

<sup>38</sup> Bernard Schwartz, *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, 1984, pp. 102 y ss.

<sup>39</sup> Tampoco es útil, según apreciación común, atender al origen. Los Estados plurales evolucionan y cambian en función de otros factores alejándose del sentido que tuvieron en un principio. El alcance real de la autonomía y su naturaleza jurídica no está en función de su idea original, sino en la vigencia de las fuerzas que lo forman. Y el hecho de que esté o no todo el territorio federalizado no puede considerarse como una diferencia que modifique la naturaleza jurídica de una estructura. Tampoco el número de Estados-miembro o países que lo componen es elemento determinante ni la extensión del territorio: hay grandes Estados federales, y pequeños. Es cierto que el federalismo puede favorecer el gobierno de los Estados con grandes extensiones (Estados Unidos, Argentina, Canadá) y se facilita el nacimiento de nuevos Estados, pero ello no es obstáculo para que muchos Estados federales, como Sui-



lizarse a partir de las diferentes formas de organización y participación. Así, mientras la descentralización política presupone la coexistencia de una pluralidad de ordenamientos con un ordenamiento constitucional mayor al que se subordinan, pero en el que participan los órganos de los ordenamientos menores, los órganos simplemente descentralizados dependen de un sistema de instituciones gobernantes y constituyentes y de una organización política única, que comporta un solo aparato gubernamental y un único ordenamiento, que se aplica a toda la colectividad de un territorio. Son estas diferencias cualitativas las que justifican la clasificación de cada uno de estos modelos de distribución del poder en categorías distintas. Y es precisamente del alcance en la intervención en las decisiones del poder central y de la técnica que emplean los Estados plurales para distribuir sus competencias de donde se extraen los datos para determinar las diferencias jurídicas entre federalismo, regionalismo y autonomía.

Un Estado plural, necesariamente como vimos, tiene que establecer fórmulas de participación, pero éstas varían considerablemente de uno a otro. Existen organizaciones políticas cuyo gobierno se compone de la totalidad de los gobiernos particulares y el sujeto del poder federal se representa por medio de la totalidad de los gobiernos federales <sup>40</sup>. Pero otros se caracterizan porque la cooperación de los Estados miembros en la acción de la Unión es mínima y se excluye parcial o totalmente de la titularidad del poder federal <sup>41</sup>. Mediante los procedimientos de participación no puede clasificarse jurídicamente los distintos tipos de Estados con descentralización política porque son muchos los elementos que intervienen en la efectividad de estos mecanismos <sup>42</sup>.

Tampoco creo que sea un criterio determinante para clasificar los distintos Estados plurales fijarse en las técnicas que se emplean para distribuir las competencias entre las autonomías y el Estado central. Generalmente, el Esta-

---

za, Austria, Alemania, tengan una reducida extensión territorial, los Estados plurales no deben reconocerse por la amplitud o la exigüidad de su territorio, de la misma manera que no puede decirse que un elefante sea más animal que una hormiga. Tampoco el hecho de que sean monarquías o repúblicas contribuye a diferenciarlos. La Constitución norteamericana de 1781, organiza el primer caso de Estado federal republicano, y la Constitución de Francfort de 1849 ofreció el primer caso de Estado federal monárquico. También pueden resultar útil las referencias que se hacen en las sentencias que se hacen al respecto en las SSTC 16/1984, 64/1990 y 146/1992.

<sup>40</sup> El imperio alemán de 1871, por ejemplo.

<sup>41</sup> Así ocurrió en la República de Weimar.

<sup>42</sup> Por ejemplo, todos los Estados federales coinciden en la estructura bicameral de su poder legislativo, propiciando así la participación de los Estados-miembro en la configuración de la voluntad de este poder. No obstante, este bicameralismo difiere de unos países a otros: en algunos, la Cámara de los Estados predomina sobre la Cámara popular (el Imperio alemán de 1871 nos sirve otra vez como ejemplo), pero en otros están equilibradas y generalmente, en la mayoría, existe una desigualdad entre ambas y una desproporción en el número de sus miembros, y ello no es obstáculo para que el alcance real de la autonomía sea mayor. En definitiva, la participación en la elaboración de la voluntad del Estado es una exigencia de la misma naturaleza de los Estados con autonomías, todos reconocen estos procedimientos de participación: en la composición de las Cámaras, en la elección del poder legislativo, facultades para intervenir en la revisión de la Constitución, necesidad de que el poder central obtenga el consentimiento de los Estados-miembro en la ejecución de determinadas competencias exclusivas de la federación, etcétera.

do plural establece formalmente, de modo escrito y garantizado por la Constitución, un cuadro de competencias distribuido entre la Unión y las comunidades miembro, y las peculiaridades de la forma de reparto responde al desarrollo histórico, cultural y a la estructura social de la comunidad. Y es obvio que influye de modo vinculante en su desarrollo: la vigencia de los grupos sociales, la correlación de fuerzas, la situación económica y la dependencia internacional, factores que modifican la forma de distribuir el poder en el territorio variando la distribución establecida en el texto básico, alterándola para ajustarse a la realidad mediante diferentes procedimientos.

Excede de nuestro propósito el análisis pormenorizado de los sistemas de distribución de las competencias en los Estados pluralistas. Intento solamente poner de manifiesto que tampoco se dan en este sentido diferencias jurídicas sustanciales que nos permiten graduar y clasificar a las diferentes estructuras con descentralización política <sup>43</sup>.

Se suele mantener que en los Estados federales la técnica de distribución de competencias está basada en el listado o atribución positiva al poder federal, obteniendo los Estados miembros las competencias residuales, mientras que en el Estado regional se enumeran positivamente las competencias de las regiones, de suerte que las materias no citadas corresponden al Estado; no obstante, esta diferenciación no es generalizable: recordemos que Canadá, considerado como federal, emplea la técnica regional, y que nuestra estructura, que no se considera como típicamente federal ni regional, emplea unos procedimientos de distribución cercanos al modelo federal. Se suele decir que Canadá e incluso España son excepciones a la regla general, pero entonces podemos también considerar a Italia como excepción, dado que es el único ejemplo que utiliza propiamente la técnica regional para distribuir el poder y, por tanto, las competencias entre sus diferentes gobiernos, sin olvidar que utilizan dos técnicas: la ordinaria y la extraordinaria.

Pero, a mayor abundamiento, la realización de estas técnicas no produce efectos jurídicos esencialmente diferentes. En los Estados Unidos, la cláusula de prevalencia, la *supremacy clause*, contenida en el artículo VI de la Constitución, determinada en un principio por el juez Marshall, ha invertido el carácter de la esfera de actuación federal, y el sentido original de la técnica de distribución de competencias, pasando a ser la esfera de actuación federal general. A partir de 1941, las competencias federales ganadas con esta interpretación no tienen otro límite que la consecución de fines prohibidos por la Constitución. La distribución real de competencias del sistema americano está

---

<sup>43</sup> P. Cruz Villalón, *La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación*, Tecnos/Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990. C. de Cabo Martín, *Sobre la función histórica del Constitucionalismo y sus posibles transformaciones*, Salamanca, 1978. F. Balaguer Callejón, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Madrid, 2005, pp. 281. E. García de Enterría, *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid, 1985. I. de Otto y Pardo, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, 1986. E. Álvarez Conde, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1990. A. Torres del Moral, «Tensiones internas del Estado Autonómico», *AJR*, núm. 8, Logroño, 2002. SSTC 100/1984, 179/1989 y 197/1996.

así montada, al igual que la forma regional sobre el criterio de concurrencia y el efecto *preemption*, preferencia del Derecho federal sobre el estatal <sup>44</sup>.

De efectos parecidos, aunque más polémicos, es la norma de prevalencia en el Derecho constitucional alemán <sup>45</sup>. El sistema federal alemán, que se articula sobre los principios básicos del artículo 20 de la Ley Fundamental, se expresa, según la doctrina del Tribunal Constitucional Federal, en un Estado de dos miembros, en los que los Länder son parte de la Federación constituida por acto contingente del pueblo alemán, con una pluralidad de centros de poder político articulados en sentido vertical, igual entre Länder y el Bund como Estado superior. El sistema de distribución de las competencias descansa en la regla o principio general contenido en el artículo 30 de la Grundgesetz, que establece la configuración de las competencias federales como poderes de atribución, descansando los Länder en una cláusula general de apoderamiento y apareciendo caracterizados así, como residuales. Existen tantos ordenamientos como centros con poder normativo estén en él reconocidos; ordenamientos que deben moverse, en principio, exclusivamente en sus respectivos ámbitos, de conformidad con las disposiciones constitucionales sobre legislación exclusiva y concurrente (arts. 73 y ss.). De darse el conflicto por legislación concurrente de una misma materia por algún Länder y el Bund, sería por infracción previa de aquellas reglas por lo que una sería invalidada por incompetencia, resolviéndose sobre la base de la superioridad

<sup>44</sup> La construcción de la esfera de competencias en Estados Unidos está basada en el artículo 5.º, párrafo 8, de la Constitución. Esquema que está presidido por el principio de competencia, tiene un carácter no exclusivo, sino muy indeterminado y nacional, supremacy clause, contenida en el artículo VI de la Constitución. Una vez más el origen de la interpretación de la *necessary and proper clause* que hoy ha prevalecido está en la tesis mantenida por Marshall, que otorga poderes al Congreso para legislar en materias situadas fuera del círculo constituido por la suma de los poderes enumerados, siempre que dichas materias sean medios necesarios para el ejercicio de alguno de los poderes atribuidos (véanse las sentencias *Marbury v. Madison*, 1808, y *McCulloch v. Maryland*, 1819, en M. Shapiro y D. S. Hobbs, *op. cit.*, pp. 30 y ss., y 97 y ss., respectivamente, y la evolución de la misma en D. E. Engdahl, *op. cit.*, pp. 11 y 12). Esta discrecionalidad amplia reconocida al legislador federal tiene no obstante límites que posibilitan el control judicial efectivo: el de la relación «sólida» o «sustancial» entre la materia «extraña» y un fin propio de la Unión; el de la racionalidad de la decisión. El Congreso directa o indirectamente formula el carácter de la relación y finalmente la legislación federal ha de producirse sobre una *class basis*, en términos de una legislación general. No obstante, como señala D. E. Engdahl, *op. cit.*, p. 25, se trata de unos límites que conducen en último término a un juicio del Tribunal, que dispone de la posibilidad de control. A partir de 1941 se amplían los supuestos de aplicación de la cláusula de supremacía manteniendo que no es necesario que los medios guarden una relación directa con el fin propio de la administración (caso *United States v. Darby*, de 1941; *Oklahoma v. United States Civil Service Commission*, de 1947, y *King v. Smith*, de 1968). En este sentido, véase D. E. Engdahl, *op. cit.*, pp. 50-51. La competencia federal ganada con esta interpretación no tiene otro límite que la consecución de fines prohibidos por la Constitución. La distribución real de competencias del sistema americano está así montada sobre el criterio de concurrencia y el efecto *Preemption*, preferencia del Derecho federal sobre el estatal. 20/1988 y 108/1993.

<sup>45</sup> C. de Cabo Martín, *Sobre la función histórica del Constitucionalismo y sus posibles transformaciones*, Salamanca, 1978. J. Damián Moreno, *Introducción al sistema judicial español*, Aranzadi, Madrid, 2002. E. García de Enterría, *La distinción de las competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Ed. JEE, Madrid, 1980; S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*; I. de Otto, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, *op. cit.* Como introducción al modelo suizo, A. Rovira, *Sistema político de la Confederación helvética*, CDC, Madrid, 1981, SSTC 5/1987 y 8/1987.

del Derecho federal, según el artículo 31 de la GG y la calificación dada por la doctrina al mismo, sin entrar en la polémica de si es una regla de competencia de producción de normas o simplemente de conflictos.

Literalmente, el artículo 31 es claro, y así lo mantiene la doctrina y el propio Tribunal Constitucional Federal, que tiene por objeto la resolución de conflictos normativos sobre la base de la superioridad del Derecho Federal (norma de prevalencia). No obstante, el problema sustancial que presenta es el de su naturaleza y alcance, porque teóricamente es innecesario, dado que las normas de los Länder y el Bund no pueden entrar en conflicto por regulación concurrente de una misma materia, dado que en este supuesto existiría una previa incompetencia por parte de uno de ellos. En el plano jurídico no puede darse un verdadero conflicto normativo porque para ello se requiere la validez de las normas en contradicción. ¿Cuál es entonces su juego en el marco de las reglas de distribución competencial? Algunos dudan de su necesidad, dado que su contenido se infiere del resto de las reglas sobre distribución de la potestad legislativa. Otros niegan la condición de competencias en el artículo 31, reconociendo en él, únicamente, un reducido ámbito de conflictos, con un reducido ámbito de aplicación en los casos de dos leyes constitucionales radicales; y en fin también se mantiene que la significación jurídica del artículo 31 radica en operar como norma de *conflicto*, con independencia del rango de las normas en conflicto; o que todo conflicto normativo se ofrece en los Estados federales como conflicto entre competencias y que es necesario adaptarla al moderno sistema federal como norma de resolución adoptada por el Tribunal Constitucional Federal, manteniendo la calificación formal del artículo 31 de la GG como norma de colisión, expresiva del superior rango del Derecho federal (prevalencia). Aparece así el artículo de la GG. Como un principio o *lex generalis* aplicable a cualquier conflicto normativo, con independencia de los términos en que éstos se manifiesten, es decir, no solamente los planteados en leyes formales: su ámbito de aplicación es más amplio que el del conflicto de leyes, incluyendo este supuesto, siendo la base del reparto del poder normativo como principio general *lex generalis*). Es el Derecho federal como tal, todo él, el que se impone al Derecho de los Estados miembros asimismo en bloque. Por tanto, es posible que un simple Reglamento federal «rompa» y derogue una norma constitucional del *land*, por poner el caso más extremo. La jurisdicción del Tribunal se extiende, por tanto, a la determinación de la conformidad o no del Derecho territorial al Derecho federal, es decir, de la resolución de los conflictos normativos en los términos del artículo 31 de la GG. El único requisito es la existencia de diferencias de opinión o de dudas.

Es decir, tanto los sistemas federales como el regional y autonómico son pluralistas en cuanto a las fuentes del Derecho, y lo articulan sobre una combinación específica de los principios de competencia que comporta la delimitación y separación en sus respectivos ámbitos de los distintos ordenamientos reconocidos, supremacía que implica la jerarquización de estos ordenamientos.

En todas las estructuras, ambos principios actúan conjunta e imbricadamente, de modo que no es posible su rígida y total separación y siempre se dan reglas específicas dirigidas a solventar los conflictos normativos, reglas que no pueden adscribirse rígida y abstractamente a categorías únicas de normas de conflicto y normas de competencia porque todo conflicto es a la vez normativo y de competencia.

En definitiva, todas las reglas conflictuales aparecen formadas en los sistemas pluralistas desde la específica construcción de éstos, y no existen particularidades esenciales que nos permitan diferenciar fundamentalmente la técnica empleada por los distintos sistemas federales de los autonómicos <sup>46</sup>.

¿Puede entonces teorizarse una naturaleza jurídica y política común a varias estructuras plurales que nos permite interpretarlas y diferenciarlas en grupos o categorías? Creo que no. Los conceptos como federalismo, regionalismo, autonomía no tienen un significado más allá del ordenamiento que los utiliza; concretarlos es tarea de cada uno de ellos pero sus resultados son independientes y no trasladables. Puede existir una teoría de las estructuras descentralizadas o plurales, de la misma forma que puede darse una teoría de la democracia, pero una teoría jurídica y política general del federalismo, del regionalismo o del autonomismo ha perdido su utilidad y sentido.

---

<sup>46</sup> La distribución de competencias de nuestra organización territorial está basada preferentemente en una técnica parecida a los sistemas federales. El mecanismo residual de garantía de la coherencia básica del ordenamiento estatal en su totalidad tiene también evidentes connotaciones con los modelos federales y al igual que éstos la mayoría de las competencias del artículo 149.1 son concurrentes o compartidas, disponiendo también de una *supremacy clause* que plantea los mismos problemas interpretativos y conduce a resultados parecidos a los modelos regionales, cuyo esquema de delimitación competencial como hemos dicho es inverso pero el resultado es que la legislación también es compartida, las potestades legislativas regionales están sujetas a límites específicos y la posibilidad de conflicto no sólo es infrecuente sino normal (P. Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, op., cit. J. Damián Moreno, *Introducción al sistema judicial español*. Aranzadi, Madrid, 2002).

T. R. Fernández, op. cit., p. 57; J. L. Piñar Mañas, op. cit., pp. 50 y ss. SSTC 37/1981, 5/1982, 77/1984, 123/1984, 52/1994.