

## Los Estados unitarios

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORÍGENES Y PRIMER DESARROLLO DEL MODELO DE ESTADO UNITARIO.—III. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN.—IV. UNA ACLARACIÓN PERTINENTE: CENTRALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL PODER.—4.1. Centralización del poder. Centralización administrativa.—4.2. Concentración del poder.—V. ESTADO UNITARIO SIMPLE Y ESTADO UNITARIO COMPLEJO.

### I. INTRODUCCIÓN

No deja de ser, si no sorprendente, sí al menos llamativo, seguir procediendo, con ocasión de la elaboración de la presente obra, con el título *Organización territorial en Europa*, a un examen, con cierto detalle y atención, sobre el denominado Estado unitario. Y decimos que no pasa de ser llamativa tal atención, tanto por razones de teorética político-constitucional general como de índole politológica más nacional y singularizada.

En efecto, la práctica totalidad de estudios sobre las diferentes modalidades de Estado<sup>1</sup> se centra en la actualidad, y además de manera casi exclusiva, sobre sus expresiones más territorialmente descentralizadas. La descentralización, digámoslo alto y claro, se ha impuesto de manera paulatina, pero también inexorable, a las originarias organizaciones políticas unitarias, y hasta centralizadas, de comprensión y ejercicio territorial del poder político en los Estados modernos. Por ello, por ejemplo, no es una mera constatación teórica la afirmación, por lo demás generalizada y recurrente en la doctrina constitucional, del desarrollo y asentamiento imparabable de los modelos federales de articulación del Estado, siguiendo al respecto el ya clásico arquetipo auspiciado por la muy mimetizada Constitución norteamericana de 1787. De

---

★ Catedrático de Derecho Constitucional. Rector de la Universidad Rey Juan Carlos.

<sup>1</sup> Sobre el Estado siguen siendo esclarecedoras las argumentaciones de A. Passerin d'Entrèves, *La noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*, traducción de Ramón Punset, Ariel, Barcelona, 2001, y en lo que ahora interesa, los dos primeros capítulos (pp. 35-182).

esta suerte, hoy el federalismo, como forma más conocida de organización territorial del Estado —una vez que las formas confederales han prácticamente desaparecido por su explícita y manifiesta inoperancia—, se ha impuesto, con mucho, sobre el resto de manifestaciones de distribución territorial del poder y, en particular, sobre los, en franco retroceso, Estados unitarios monolíticos<sup>2</sup>.

Y es más, las otras modalidades de organización territorial que ha dado y conoce el Derecho constitucional comparado tratan, de un modo u otro, de asemejarse, y además lo más posible, a la *Arcadia federalista* —pensemos, por ejemplo, en el *Estado integral* de la Constitución de la Segunda República española de 1931, en el *Estado regional* de la Constitución italiana de 1947 o en el *Estado de las Autonomías*<sup>3</sup> de la vigente Constitución española de 1978— y distanciarse, *sensu contrario*, del arcaico y superado, se nos argumenta por sus más conspicuos convencidos, Estado unitario.

Pero si esto es así, con carácter más o menos extendido en la doctrina comparada, qué podríamos y deberíamos decir si las presentes reflexiones se realizan desde el foro de la actual España constitucional. Una España constitucional que ha sufrido en los últimos años una profundísima descentralización en la práctica integridad de sus estructuras políticas. Un tiempo, el presente, caracterizado, sin duda, por el desmantelamiento, inmisericorde y en detalle, del rancio Estado unitario y muy centralizado heredado del anterior régimen político de la dictadura franquista. Una España constitucional vertebrada, por lo tanto, sobre una compresión muy descentralizada del poder político que ha hecho, *de facto*, que, aunque no nos encontremos, en puridad, ante un modelo federal —pues el poder constituyente de 1978 era único—, sí funcione, y esto es lo que importa a tales efectos, como tal. Incluso sigue siendo frecuente por parte de algunos sectores de la literatura constitucional<sup>4</sup> y de las fuerzas políticas del más amplio espectro parlamentario la reclamación de un añorado modelo formalmente federal y, por el contrario, la más evidente y continuada denostación de todo aquello que pueda, de un modo u otro, recordar los ya felizmente superados vestigios del atrasado y hasta, se llega a argumentar, antidemocrático Estado unitario del *Ancien Régime*.

Ahora bien, y hechas tales consideraciones, el mantenimiento de una cierta relevancia del modelo de Estado unitario en estas páginas seguiría estando justificada, seguramente también, por algunas razones de cierto calado. Unas

---

<sup>2</sup> Así lo entiende, por todos, K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, 2.ª ed., Ariel, Barcelona, 1976, p. 353: «De todas formas, la razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal.»

<sup>3</sup> Ver, por todos, el último libro de J. J. Solozábal Echavarría, *Nación y Constitución*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 179 y ss.

<sup>4</sup> En este sentido es muy significativo, por ejemplo, el título de uno de los capítulos del magnífico libro de R. L. Blanco Valdés, *Nacionalidades Históricas y Regiones sin Historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, pp. 78 y ss.: «Pero, ¿alguien teme aún al Estado federal?».

motivaciones, de distinta naturaleza, que podríamos quizás sintetizar, aunque sin ánimo exhaustivo, en las siguientes que pasamos a apuntar.

En primer lugar, en una explicación de carácter histórico. La aparición, primero, y consolidación, más tarde, de esta forma de organización política que hoy conocemos como Estado, *lo stato*<sup>5</sup>, se erigió, precisamente, sobre el entonces único modelo estatal de conformación política posible y viable: el Estado unitario de las antiguas Monarquías y Repúblicas de finales de los siglos XV y XVI. Las ciudades-Estado de la Italia de finales del siglo XV y las Monarquías de España y Francia así lo atestiguan sin género de dudas. Después vendrían las no menos definidoras Monarquías absolutas de los siglos XVI y XVII, extendiendo el modelo estructural, aunque sus contenidos lógicamente variarían —se asientan, frente a los autocráticos poderes del Antiguo régimen, los principios democráticos de gobierno—, en un segundo momento ya en los tiempos de los Estados liberales de los siglos XVIII y XIX<sup>6</sup>. Un Estado unitario, por lo tanto, de orígenes antiguos y de perfiles manifiestamente racionalizadores.

La segunda justificación es de orden científico, toda vez que el análisis más riguroso y pormenorizado acerca, no sólo del mentado origen del Estado, sino de su naturaleza, caracterización y cotejo prolijo de sus tres distintos elementos —territorio, pueblo y poder político—, se ha esbozado en la literatura más clásica, salvo excepciones, partiendo de una concepción mayoritariamente unitaria del Estado. Quién mejor para expresarlo con toda rotundidad que el mismísimo Jellinek, cuando señalaba que «las concepciones típicas del Estado, desde que hay una ciencia del mismo, han sido formadas en vista del Estado unitario»<sup>7</sup>. O, expresado en otros términos, el Estado unitario es el esquema de trabajo originariamente idóneo para la más acertada delimitación y hasta definición de lo que se comprende por Estado, toda vez que sus modalidades más descentralizadas, y especialmente el reseñado Estado federal<sup>8</sup>, se construyen a partir de sus diferencias con el modelo unitario<sup>9</sup>. Una realidad doctrinal mayoritariamente incontrovertible, tanto en Francia como en Italia y España<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> El término Estado, como es sabido, se formaliza en la obra de *El Príncipe*, de Maquiavelo, si bien será a partir del Tratado de Westfalia, de 1648, cuando se extienda en su desarrollo a lo largo del continente europeo.

<sup>6</sup> Un paseo histórico sobre el mismo en G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, t. II, LJDJ, París, pp. 317 y ss. Y, ya en tiempos de la Revolución francesa, por ejemplo, en M. Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, traducción de Isidro Molas *et alii*, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 115 y ss.

<sup>7</sup> G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Albatros, Buenos Aires, 1978, p. 473.

<sup>8</sup> Como afirma bien C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, t. II, 9.<sup>a</sup> ed., Cedam, Padua, 1976, p. 1511, incluso «la expresión de “Estados compuestos” se denomina así para diferenciarla del Estado unitario».

<sup>9</sup> Así lo sigue defendiendo, entre nosotros, por ejemplo, A. Torres del Moral, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, p. 321.

<sup>10</sup> No obstante, y entre las excepciones que realizan la delimitación del Estado desde el Estado federal, por ejemplo, M. Martínez Sospedra y L. Aguiló Lucía, *Lecciones de Derecho Constitucional Español. La Constitución*, t. I, Fernando Torres Editor, Valencia, 1981, p. 25.

Pero aún podríamos resaltar alguna consideración más. Nos referimos a la preservación del modelo de Estado unitario en uno de los todavía referentes constitucionales de toda investigación doctrinal que se precie. Hablamos, claro que sí, del caso francés, cuya Constitución de la V República de 1958 persevera, y sin fisuras apreciables además, en la modalidad de Estado acusadamente unitario y centralizado que sigue incólume desde los tiempos del cardenal de Richelieu, el indiscutible forjador del moderno Estado francés —«Yo no he tenido nunca otros enemigos que los del Estado»<sup>11</sup>, y de la Administración jacobina y centralizada de la Revolución<sup>12</sup> y, en este sentido, asimismo, de su más aventajado hijo y seguidor, Napoleón Bonaparte —«El título más hermoso que existe en la Tierra es haber nacido francés»<sup>12</sup>.

## II. ORÍGENES Y PRIMER DESARROLLO DEL MODELO DE ESTADO UNITARIO

Tal y como adelantábamos, el origen del Estado unitario se remonta al propio nacimiento del Estado, coincidente, de esta suerte, con la sociedad renacentista y la emergencia de las Monarquías autoritarias en las postrimerías del siglo XV y principios del XVI, de forma que su primera conformación supone así la delimitación de los mismos conceptos de las comunidades preestatales y de las formulaciones ya genuinamente estatales.

El nacimiento del Estado implica, en consecuencia, la imposición de un poder único que pone fin a la pluralidad de poderes locales y autárquicos que habían caracterizado el período conocido como Edad Media, y presidido por la fragmentación del orden jurídico y político propio del llamado Derecho intermedio. El policentrismo medieval<sup>13</sup> da paso en consecuencia al monocentrismo renacentista. De esta manera, la configuración de los primeros Estados era claramente unitaria, en cuanto respondían a un solo centro de impulsión política, en la persona de un Rey/Príncipe, que asumía la condición de soberano como expresión del máximo poder existente en el ámbito territorial del Estado, y lo que es asimismo tan relevante, con carácter excluyente respecto de otros poderes, tanto de índole interno (señores feudales) como de orden externo (el Papado y el Imperio)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Ver sobre la materia el magnífico libro de E. García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, 2.ª ed., Taurus, Madrid, 1981.

<sup>12</sup> Entre muchos, por ejemplo, J. Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., Montchrestien, París, 1947, pp. 60 y 61.

<sup>13</sup> Sobre dicha época sigue siendo clave la obra de O. Von Gierke, *Teorías Políticas de la Edad Media*, traducción de Piedad García-Escudero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 238 (orígenes del Estado moderno).

<sup>14</sup> Un examen histórico de tales cambios hacia la modernidad se puede ver, por ejemplo, en J. Touchard, *Historia de las Ideas Políticas*, traducción de J. Pradera, 7.ª reimpresión, Tecnos, Madrid, 1978, pp. 196 y ss.; G. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, traducción de Vicente Herrero, 9.ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 249 y ss.; R. H. S. Crossman, *Biografía del Estado moderno*, traducción de J. A. Fernández, 1.ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 23 y ss.; R. Gettel, *Historia de las Ideas Políticas*, traducción de Teodoro González García, 2.ª ed., Editora Nacio-

La existencia de estas iniciales formaciones estatales, denominadas también Monarquías Nacionales, implicaba fundamentalmente las siguientes características<sup>15</sup>:

- a) Se unifica y centraliza, afirmábamos, el poder en la figura del Rey. El Monarca, es cierto, podía delegar, como así acontecía en la *praxis* política, algunas de sus competencias y funciones en determinados organismos y consejos de su confianza, pero el ejercicio del mismo le correspondía, exclusivamente, a él. Y de aquí el establecimiento, solemne y formal, de que tales atribuciones regias se ejercitan siempre, y en todo caso, instada su previa delegación, en su propio nombre.
- b) Se institucionaliza, al hilo de su formación, y más allá de su singularizado titular, en la persona del Rey/Príncipe, el propio Estado, en tanto que realidad política diferenciada y dotada de sustantividad preeminente. Con ella se da paso, simultáneamente, al primer desarrollo, al menos en Europa, de una incipiente, pero ya sólida, en ciertos ámbitos, Administración pública.
- c) Se crea un ejército cada vez más estable y dependiente, o que no sea necesariamente de su propiedad, del Rey/Príncipe, y no tanto de los poderes locales que, cuando no desaparecen, sí quedan cada vez más disminuidos.
- d) Se extiende un ordenamiento jurídico para todo el Estado, en beneficio del monarca<sup>16</sup>, diluyendo los particularizados sistemas locales. Por ello, el nacimiento del Estado lleva aparejado el impulso decidido de una ordenación jurídica cada vez más unificada y unificadora, y que desea, además, presentarse con una pretensión de globalidad y exclusividad respecto de los anteriores ordenamientos y jurisdicciones feudales y señoriales. Una realidad que se hace irresistible, al margen de sus lógicas especificidades, tanto en el campo más propio de los sistemas continentales o de Derecho romano (España o Francia) como del *common law* (Gran Bretaña). Como resume bien Merkl, «la aceptación del Derecho romano por los reyes y príncipes del continente europeo equivalió asimismo a un intento de los diversos centros de unificar los países penetrando en los convencionalismos legales locales»<sup>17</sup>.
- e) En contra de lo que se suele entender erróneamente la aparición del Estado unitario hace posible la aparición de las libertades y derechos

nal, México, 1979, pp. 247 y ss.; A. Truyol Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, t. II, Revista de Occidente, Madrid, 1975, pp. 9 y ss., y G. Mosca, *Historia de las Doctrinas Políticas*, traducción de Luis Legaz Lacambra, Edersa, Madrid, 1984, pp. 79 y ss.

<sup>15</sup> Un estudio clásico al respecto, por ejemplo, en H. Heller, *Teoría del Estado*, traducción de Luis Tobío, 7.ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 145 y ss.

<sup>16</sup> El supuesto tradicional de estudio es el propio del Derecho inglés. Sobre él, por ejemplo, M. G. Losano, *Los grandes sistemas jurídicos*, traducción de Alfonso Ruiz Miguel, Debate, 1982, pp. 166-185.

<sup>17</sup> H. Merkl, *Teorías políticas comparadas*, traducción de Nuria Pares, Editora Nacional, México, 1973, p. 237.

individuales frente al hermetismo autoritario del sistema feudal. Un proceso en el que el Monarca, a quien interesa la sublevación de sus súbditos frente a los poderes de los señores feudales, tendrá mucho que decir y hacer.

Por eso, si seguimos una línea histórica, partiendo desde las incipientes ordenaciones político-estatales, percibimos que la primera decantación del poder político en el Estado propiamente moderno se nos revela como un ejercicio de carácter personal. Nos hallamos ante el supuesto de la Monarquía autoritaria y de la culminación posteriormente de este tipo de régimen, esto es, de la Monarquía absoluta (*princeps legibus solutus*). Una construcción inspirada, en lo que ahora importa, sobre la extensión de la noción de soberanía. Una soberanía que se predicará, como es conocido, por Bodino como característica ineludible de todo Estado, entendiéndolo por éste «el justo gobierno de muchas familias y de lo común a ellas, con suprema autoridad». Cuando existe la soberanía, se afirmará, ya no es necesaria pues la investidura del poder terrenal por parte del Emperador, pues para el autor francés ésta es, de por sí, la cualidad esencial y de orden absoluto: «puissance absolue et perpétuelle d'une République», según su redacción francesa, o la «summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas», en la versión latina, que el autor traduciría, con alguna modificación, diez años más tarde. Una concepción la del pensador francés, claro que sí, que abre las puertas de par en par al desarrollo del absolutismo.

O, lo que es lo mismo, unidad política, religiosa e institucional. Una *puissance* expresada en dos dimensiones. Una primera, interna, que prescribe dominar los estamentos sociales e instituciones políticas y de gobierno de los reinos, por lo demás indisolublemente ligada al despertar de la organización burocrática. Y la otra, de contornos externos, emancipándose del Papado, y extendiendo y confirmando las fronteras del poder más allá de sus primigenios territorios<sup>18</sup>. Pero una soberanía, hoy, que es predicable, queremos dejarlo claro, de todo Estado con independencia de su organización centralizada o descentralizada<sup>19</sup>.

Pero en ambos tipos, y esto es lo que deseamos resaltar ahora preferentemente, el poder se nos revela como inherente al Rey/Príncipe, que no está sujeto ni condicionado, de forma sustancial —hablamos como modelo teórico—, a otros poderes que puedan existir en la comunidad, salvo el denominado poder espiritual, que a su vez es fuente legitimadora del ejercicio del poder terrenal. E, incluso, este último, y dependiendo de los países, pasará a ser un instrumento eficaz de dominio e imposición —piénsese, por ejemplo, en el papel de la Inquisición— del mismísimo poder estatal en varios Estados europeos.

<sup>18</sup> J. Bodino, *Los Seis Libros de la República*, traducción de Gaspar de Añastro Isunza, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1992.

<sup>19</sup> G. de Vergottini, *Derecho Constitucional Comparado*, traducción de Pablo Lucas Verdú, 2.<sup>a</sup> ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1985, p. 100.

Sin embargo, el modelo de Estado unitario, normalmente centralizado en sus orígenes, y con un alto nivel de concentración de poderes, aunque hay diferencias importantes entre el modelo francés y el inglés, no podrá subsistir mucho tiempo, salvo en Estados de ámbito territorial reducido y con unas connotaciones además muy específicas, como puede ser hoy, por ejemplo, el residual ejemplo del Estado Vaticano. Por eso, si seguimos una línea histórica, el transcurso del tiempo y la creciente complejidad de los asuntos de gobierno obligarán al Monarca a delegar algunas de sus funciones más propias en determinadas instituciones que, aunque ejerzan su actividad en su nombre, acabarán disfrutando de manera paulatina de una cierta autonomía en su funcionamiento, dando con ello lugar a una diferenciada y despersonalizada institucionalización del poder político estatal<sup>20</sup>. La consolidación de los municipios y provincias, como expresión de un principio pluralista<sup>21</sup>, por no mencionar los departamentos y regiones, así lo atestiguan sobradamente.

Un proceso que culminará, en su momento, con el advenimiento del Estado constitucional, en el que se terminará de auspiciar una separación entre el titular originario de dicho poder y quien lo ejerce en un contexto determinado. De este modo, este último no gozará, claro que no, del esencial atributo de la soberanía, esto es, de la condición de poder erigir su *potestas* e *imperium* sobre los demás, sino que, simplemente, asumirá las competencias propias del mismo en nombre del Estado. Mientras, se va a producir una cierta reorganización de carácter territorial, con la emergencia de nuevas provincias y departamentos, que asumirán también, por su parte, cometidos detentados anteriormente por instituciones de ámbito estatal, con lo que, de alguna forma, aun en los Estados de más claro predominio unitario, se producirá, no obstante, una cierta descentralización, por más que sólo sea de carácter municipal. El caso de Francia, paradigma clásico de la centralización más acusada, sirve de ejemplo, una vez que se puso en marcha a comienzos de 1982 una descentralización administrativa y municipal (afirmación de regiones con atribuciones territoriales y económicas, eliminación de fiscalizaciones gubernamentales y potenciación de las atribuciones de las Presidencias de las Asambleas departamentales).

Pero si quisiéramos realizar una reflexión más pormenorizada, el Estado unitario, además de lo dicho, implica la satisfacción de tres requisitos que van más allá de las categorías apuntadas. Así, en primer lugar, la garantía de que el sistema jurídico estatal no puede verse amenazado por tendencias disgregadoras, al tiempo que preserva aquellos caracteres generales de conformidad

<sup>20</sup> Para C. J. Friedrich, *El Hombre y el Gobierno*, traducción de J. A. González Casanova, Tecnos, Madrid, 1968, pp. 619 y 709, las ideas de descentralización y de federación se encuentran tanto «en la necesidad de una organización a gran escala, que la moderna tecnología ha creado y que continúa intensificándose, haya fomentado la búsqueda de modos alternativos de organizar la comunidad política cada vez más amplia», al tiempo que como «una participación efectiva del ciudadano común [que] presupone la descentralización mayor posible. Los dos métodos más generalmente utilizados para llevar a término tal descentralización son el “autogobierno local” y el federalismo».

<sup>21</sup> A. Pizzorusso, *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. I, traducción de Javier Jiménez Campo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 137 y ss.

con los que se constituyó como tal en su día. En segundo término, la reafirmación de que todas sus articulaciones reafirmen la tendencia generalizada a la consecución de los intereses generales y comunes. Y, por fin, la autorización a los órganos centrales del Estado para intervenir asegurando, de un lado, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos en todo el territorio nacional y, de otro, para tutelar el necesario principio de solidaridad interterritorial<sup>22</sup>.

En resumidas cuentas, y por encima de concretos períodos históricos, el Estado unitario, dirá Eliseo Aja, «trata de establecer un solo orden legal para todos los ciudadanos, suprimiendo los privilegios y corporativismos anteriores. Una Constitución, como ley suprema, ordenará las instituciones y reconocerá los derechos de los ciudadanos, y un Parlamento y un Gobierno aprobarán, respectivamente, las leyes y las demás normas que regulan la sociedad. La igualdad de los ciudadanos es su principal legitimidad: en todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones»<sup>23</sup>. O, expresado de forma aún más sintetizada, Mortati reseñará que en «un Estado unitario la potestad reside en un solo ordenamiento que conserva tal naturaleza ordinaria aun cuando conceda autonomía más o menos amplia a sus articulaciones, la región, la provincia, etc.»<sup>24</sup>

### III. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN

Es habitual en la literatura constitucional española hacer mención a las definiciones de Estado, y en concreto unitario, de los profesores Posada y Pérez Serrano. Para el primero de ellos, la cuestión habría de plantearse al hilo de la relación congruente entre Estados y Pueblos, siendo aquí donde debería de suscitarse el estudio del Estado unitario y de las Uniones de Estados. Un Estado unitario, se dice, que «supone la población bajo una asociación política normal, formando un *pueblo*, ya sea contenido en un *núcleo local político* —*self-government*—, ya constituyendo *unidad étnica y cultural* distinta»<sup>25</sup>. Para Pérez Serrano, éste se constituye como la expresión más clara y elemental de la formación política estatal. Hay en él, se nos afirma, un solo pueblo, que ocupa todo el territorio, y de quien depende su soberanía. Se da en su seno, por tanto, «una máxima homogeneidad de territorio, de población y “de perfecta unidad de poder”»<sup>26</sup>. Y, por tal razón, no extraña que se postulen sus ventajas en las situaciones de dificultad política y constitucional de los países, dada su especial solidez, sino también en las más ordinarias del devenir del día a día: «Un Estado unitario que se asiente sobre una auténtica Nación

<sup>22</sup> Así, por ejemplo, y para referirse al Estado italiano, tomando como referencia la vigente Constitución de 1947, G. Rolla, *Manuale di Diritto Pubblico*, 4.ª ed., G. Giappichelli Editore, Turín, 2000, p. 86.

<sup>23</sup> E. Aja, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 20.

<sup>24</sup> Mortati, *op cit*, p. 1511.

<sup>25</sup> A. Posada, *Tratado de Derecho Político*, Comares, Granada, 2003, pp. 161-162.

<sup>26</sup> N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, p. 230.

constituye la comunidad política más vigorosa, razonable, robusta y eficaz que hasta hoy ha producido la Humanidad, porque reúne las ventajas de empaque que tenía la ciudad-Estado clásica, pero acrecentada inmensamente por la ampliación del radio a que se extiende de las posibilidades que encierra»<sup>27</sup>.

De este modo caracterizado, el Estado unitario por antonomasia, esto es, el Estado unitario simple, dirá De Cabo, «implica la unidad de la estructura administrativa junto a la política. Adopta la figura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital) hasta la base (los municipios más insignificantes), a la vez que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice»<sup>28</sup>. O, en palabras de Trujillo, un Estado unitario por excelencia sería aquel en el que «ninguna colectividad territorial inferior poseyese órganos propios. En tal caso, las colectividades inferiores sólo serían sedes territoriales de competencias para los órganos del Estado, salvo, quizá, en lo que concierne a la gestión de su eventual Derecho privado»<sup>29</sup>.

Un Estado unitario que algunos prefieren no obstante definir de forma negativa, frente al modelo del Estado federal, entendiéndolo por este último, argumentaría así García Pelayo, «una forma de división del poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino, sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras»<sup>30</sup>. Aunque, como afirmaba bien Carre de Malberg, también el Estado federal goza, con ciertas matizaciones, de rasgos próximos al Estado unitario: se establece en un propio territorio, sus ciudadanos forman parte de un cuerpo nacional único, el poder se ejercita sobre las realidades inferiores contenidas y asimismo disfruta de órganos centrales de gobierno<sup>31</sup>.

Más pintorescas son las argumentaciones, a los ojos de hoy, de Ruiz del Castillo, quien fundamenta, en exceso, el carácter unitario o federal de un Estado en la propia Geografía: el federalismo o el unitarismo están —se defiende— calcados, con frecuencia, de los relieves del suelo. A «una Geografía unificada, como la de Francia, corresponde una Constitución unificada; a Suiza, en cambio, interiormente dividida por montes ingentes, corresponde una Constitución federal»<sup>32</sup>. Unas argumentaciones que, si han quedado relegadas a un segundo lugar, disfrutaron sin embargo durante épocas largas del pensamiento político de un innegable predicamento.

En Francia, y en línea semejante a lo reseñado, A. Hauriou también distingue dos grandes modelos de Estado: el simple, es decir, el que no permite

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> C. de Cabo, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Tecnos, Madrid, pp. 48 y 49.

<sup>29</sup> G. Trujillo, *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 32, nota 3.

<sup>30</sup> M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 6.<sup>a</sup> ed., Revista de Occidente, Madrid, 1961, p. 217.

<sup>31</sup> H. Garre de Malberg, *Contribution a la Théorie Générale de l'Etat*, t. I, Sirey, París, 1929, pp. 119 y 120.

<sup>32</sup> C. Ruiz del Castillo, *Derecho Político*, Reus, Madrid, 1934, p. 31.

la división en su interior en territorios que se denominan Estados, sustentado sobre una unidad nacional con la unificación suficiente para posibilitar su adecuado desarrollo jurídico, y el compuesto<sup>33</sup>. El Estado simple es, por lo tanto, podríamos resaltar, siguiendo en la misma línea a Prelot, el que posee un solo centro de impulsión política y un solo conjunto institucional. La forma política de organizarse más tradicional y la más sencilla de organización del poder político. Un Estado, denominado también Estado simple, que reúne habitualmente en una ligazón única los diferentes elementos que posee (pueblo, territorio y poder político).

Un Estado que se define, por tanto, por ser uno en su estructura (la organización política es única, al revestir una ordenación gubernamental completa que satisface todas las funciones dentro de una asimismo ordenación constitucional); uno en su elemento humano (la organización política se adscribe a una colectividad unificada, sin tenerse en cuenta sus diversas individualidades, de modo que las decisiones de los gobernantes obligan de idéntica suerte a sus gobernados en una expresión máxima de la homogeneidad del poder); y uno en sus límites territoriales (la organización política se extiende de forma igual a lo largo de todo el territorio sin que se adviertan diferencias provinciales o locales)<sup>34</sup>.

De esta suerte, el Estado unitario, a diferencia de su homónimo Estado compuesto, cualesquiera que sean sus concretas y distintas expresiones, se halla constituido, de manera absolutamente inescindible, por un solo territorio y un único ordenamiento jurídico. Y, en consecuencia, la soberanía resulta asimismo indivisible, tanto desde un punto de vista subjetivo (la potestad de imperio referida en general a una única organización de gobierno) como objetiva (en cuanto que su originalidad se asienta en un solo ordenamiento estatal)<sup>35</sup>.

Aunque, como matiza bien González Encinar, cualquier forma de Estado federal es también de alguna suerte un Estado unitario, ya que «todo Estado busca la unidad (al menos la imprescindible) para asegurar que en su interior la dialéctica amigo-enemigo se resuelva por procedimientos jurídicamente ordenados (unidad de paz), lo que exige, como es obvio, “unidad de decisión” sobre las normas y conflictos y “la unidad de poder” que la respalde». Y termina sentenciando: «Decir, pues, del Estado que es unitario es, en cierto modo, simple redundancia; si no lo fuese no sería Estado»<sup>36</sup>.

Pero llegados a este punto debemos proceder, de forma inmediata, a realizar una debida aclaración. Es cierto, y así lo hemos recogido con anterioridad, que la génesis y consolidación primera de esta modalidad de organización del poder político, que hoy denominamos Estado, aparece en los

<sup>33</sup> A. Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Ariel, Barcelona, 1971, pp. 174-175.

<sup>34</sup> M. Prelot y J. Boulois, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 12.<sup>a</sup> ed., Dalloz, París, 1980, p. 239.

<sup>35</sup> En tales términos lo apunta, entre otros, C. Lavagna, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 5.<sup>a</sup> ed., UTET, Turín, 1982, p. 67.

<sup>36</sup> J. J. González Encinar, *El Estado Unitario-Federal*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 59.

tiempos de las Monarquías nacionales, para consolidarse después, de forma irreversible, en los tiempos del absolutismo monárquico. Pero dicho esto, no podemos asumir, no obstante, la errónea identificación o la falsa interdependencia, de totalitarismo/autocracia y Estado unitario. Nada más lejos de toda realidad política y constitucional, pues no existe equiparación ontológica entre ambos términos. Baste, como ejemplo más evidente, la aparición en su momento del Estado liberal de Derecho en gran parte del continente europeo o la propia realidad francesa vigente, donde un Estado unitario puede convertirse en adalid de los derechos fundamentales y libertades públicas (Constituciones de 1946 y 1958), bien que los extintos modelos nacionalsocialista y fascista<sup>37</sup>, así como el sistema soviético se convirtieran, en su momento, en el polo contrario, y expresión del más férreo totalitarismo (Constituciones de 1918, 1924, 1936 y 1977) alrededor del denominado centralismo democrático<sup>38</sup>.

Es decir, este poder único, en todo Estado unitario, tanto en su estructura como en sus elementos territorial y humano, es absolutamente compatible con el respeto a los derechos fundamentales y la consagración del principio de separación de poderes. Siendo suficiente, a tales efectos, con el mero recordatorio de la enunciación acogida en el artículo 16 de la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 26 de agosto de 1789, cuando disponía, ni más ni menos, «que toda sociedad en la que no se reconocen los derechos fundamentales ni el principio de separación de poderes carece de Constitución». A diferencia de lo que se pueda argumentar, en una primera impresión atropellada de la cuestión, el orden liberal se encuentra indisolublemente vinculado al desarrollo del Estado unitario y monista, en lo que éste tuvo de superación de los poderes del Antiguo Régimen —Iglesia, oligarquías feudales y aristocracia— anclados en fragmentados territorios. Y donde asimismo el régimen federal no se vislumbra, al menos en la práctica francesa<sup>39</sup>, tampoco con el mejor criterio<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Como dice bien, por todos también, Prelot, *op. cit.*, p. 240, «sin duda, ciertos regímenes se han expresado como “monocráticos” o “totalitarios” y “centralistas”. Éste fue el caso notablemente del nacionalsocialismo del “hitlerismo” y del “fascismo”. Mas, si esta actitud puede ser lógica desde una dimensión política, no lo es así generalmente asumible desde una posición jurídica, ni está es tampoco fatal a este respecto».

<sup>38</sup> El denominado centralismo democrático era uno de los caracteres clásicos definidores del extinto régimen soviético. Ver al respecto, por ejemplo, de los rasgos del Derecho administrativo soviético, G. Langrod, «Derecho administrativo», en *Marxismo y Democracia, Derecho*, I, traducción de Agustín Alonso Fernández, Ediciones Rioduero, Madrid, 1975, pp. 22-39.

<sup>39</sup> Así lo destaca con acierto A. Torres del Moral en el «Prólogo» al libro de Condorcet, *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. LI y LII, donde se recuerda cómo desde los tiempos del pensamiento ilustrado se abrió paso la idea a favor del federalismo (Montesquieu, Helvetio, Kant Rousseau o Condorcet), si bien «a la hora de pronunciarse sobre Francia [...] Condorcet se repliega a un posibilismo que le hace preferir el caso de la reforma de contenidos en el marco existente».

<sup>40</sup> Por ejemplo, entre los pensadores y políticos franceses revolucionarios, aunque con la aclaración antes apuntada, B. Constant, *Curso de Política Constitucional*, F. L. de Iturbe, Taurus, Madrid, 1968, p. 98, donde se dice: «Se ha llamado federalismo a una asociación de gobiernos que conservaban su independencia mutua, y que no se conservaban unidos sino por lazos políticos exteriores. Esta institución es particularmente falaz. Los Estados federales por una parte reclaman sobre los individuos o las porciones

Y también queremos inmediatamente rebatir otra inexactitud, igualmente incierta: la creencia de que el Estado unitario es, en toda circunstancia de lugar y tiempo, un Estado intensamente centralista, pues desprecia las necesidades, por nimias que sean, de la periferia. Si esto es susceptible de afirmarse en los contextos políticos de algunos de sus momentos, especialmente en lo relativo al mentado proceso de formación de los Estados en el continente europeo, así como en la evolución más clásica del sistema francés —«el Estado no se asienta sobre la base de un contrato, sino sobre la centralización» (Maurice Hauriou)—, no es predicable de manera generalizada. No nos confundamos, pues, con el uso indiscriminado de diferenciadas categorías político-jurídicas. Una cosa es el ejercicio del poder y otra su caracterización esencial. Delimitemos, por tanto, con corrección, los conceptos. Hablamos de centralización cuando existe un único centro de poder de decisión; si éstos fuesen, en cambio, variados, con autoridades independientes y no elegidas por el poder central, aunque se ejerza una tutela sobre ellas, nos encontraríamos, en tales circunstancias, ante un Estado descentralizado.

La mejor prueba de lo afirmado es la manifiesta descentralización<sup>41</sup> de los modelos de Gran Bretaña o de Suecia. El primero, tradicionalmente descentralizado, desde los tiempos de la Edad Media —*self government*— y del más moderno parlamentarismo inglés —a partir del primer *Bill* de reforma del año 1832— en materia de higiene, enseñanza, beneficencia pública y hasta interior, y hoy confirmado tras el desarrollo municipal habido desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Y qué decir de Suecia, donde sus niveles de descentralización se remontan también a finales de la Edad Media, con una autonomía que resultaría definitivamente refrendada asimismo desde los primeros años del siglo XIX.

Es desde dicha pertinente aclaración donde hay que entender, acto seguido, la formulación de otras clasificaciones complementarias, tales como centralización perfecta o imperfecta (según se asuman órganos subordinados que participan en su actividad de forma subordinada al órgano central, como acontece, por ejemplo, con las delegaciones territoriales de los diferentes ministerios); centralización personal o territorial (según se atienda a la naturaleza personal u objetiva de la apuntada centralización del poder). Por más que la diferencia más evidente sea, con mucho, la derivada de su propio objeto. Siguiendo este criterio, puede hablarse así de centralización/descentralización administrativa (que es a la que ahora nos referimos, salvo que se explicita lo contrario), legislativa (también llamada descentralización política, siendo la propia de los Estados regionales o autonómicos) o constitucional (siendo esta última la correspondiente a la descentralización federal). O la que

---

de su territorio una jurisdicción que no deberían tener, y de otra pretenden conservar respecto al poder central una independencia que no debiera existir. Así el federalismo es compatible tanto con el despotismo, como en el exterior con la anarquía.»

<sup>41</sup> Un examen clásico sobre la descentralización administrativa en Europa, por ejemplo, en O. G. Fischbach, *Derecho Político General y Constitucional Comparado*, Labor, Barcelona, 2.<sup>a</sup> ed., 1933, pp. 266 y ss.

distingue entre una descentralización burocrática, es decir, la relativa a las respectivas atribuciones de los órganos tanto centrales como locales de la Administración, de la descentralización autárquica, esto es, la que incide en la descentralización de funciones respecto de los ordenamientos jurídicos territoriales de orden menor comprendidos en la estructura única de este modelo de Estado <sup>42</sup>.

Y por todo ello, por ejemplo, López Guerra, al definir un Estado como centralizado o descentralizado, abunda con acierto en la existencia de los siguientes elementos: primero, un ordenamiento uniforme en todo el territorio; segundo, la existencia de un solo conjunto institucional y no varios limitados territorialmente; y, por último, una organización jerárquica de los poderes públicos <sup>43</sup>.

De esta condición, la desconcentración del poder supondría, en un primer momento, la aparición de una Administración cada vez más compleja, así como el desarrollo de órganos destinados a ejecutar las diferentes actividades susceptibles de desplegarse por éste. Una labor que consiste en transferir el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas mismas y de las que dependen. Se diferencia así, con toda claridad, de la descentralización, por la ausencia de elección de las autoridades locales; al tiempo que también de la rígida centralización, pues la decisión se adopta localmente y no en sede central.

Unos principios de actuación política y administrativa que, por cierto, se reseñan expresamente en nuestra Constitución de 1978 (arts. 2, 103 y 131).

De todo lo esbozado podríamos inferir que un Estado unitario puede configurarse de modo que permita, sin duda de ningún género, la descentralización administrativa. Y en este sentido, por ejemplo, Burdeau identifica, con buen criterio, la desconcentración como una idea vinculada necesariamente a la centralización, «mientras que la descentralización aparece referida al democrático respeto a las minorías: naturalmente el Estado unitario no es incompatible con una cierta descentralización de las colectividades locales, la región, el departamento o el municipio, por ejemplo. Es necesario, sin embargo, que la independencia concedida a los agentes de estas colectividades no llegue hasta una autonomía completa con relación al poder central» <sup>44</sup>. Una descentralización que, en la idea esbozada ya en Francia en la clásica obra de Odilón Barrot, se ve hasta como sinónima de libertad: «Verdad de todos los tiempos, de todos los países... es que la fuerza y la vida de las sociedades se aumenta o debilita a medida que el poder central respeta o ahoga las facultades y derechos del individuo» <sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Así, por ejemplo, P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, traducción de Pablo Lucas Verdú, 1.ª reimpresión, Tecnos, Madrid, 1973, p. 234, quien distinguirá las citadas descentralizaciones, por él denominadas *burocrática* y *autárquica*, de la descentralización *constitucionalmente garantizada*, en la que, ésta sí, como es la de las regiones italianas, rebasa ya casi los límites más clásicos del Estado unitario.

<sup>43</sup> L. López Guerra, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pp. 27 y ss.

<sup>44</sup> G. Burdeau, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, traducción de Ramón Falcón Tello, Editora Nacional, Madrid, 1981, p. 70.

<sup>45</sup> M. R. Dilón-Barrot, *De la centralización y sus efectos*, D. E. M., Civitas, Madrid, 1997, pp. 123 y ss.

Pero aún tendríamos que hacer otra aclaración pertinente. No es tampoco cierta la creencia, en ciertos ámbitos extendida, según la cual el Estado unitario es la mejor expresión política de aquellas sociedades de sólida integración étnico-cultural cuando, en realidad, los ejemplos tradicionales de Estados unitarios —Francia, Inglaterra— se han definido, por el contrario, por disponer de un pluralismo y una complejidad cultural no perceptible, en cambio, en Estados federales. Y es que, dirá García Cotarelo, «el modelo de Estado unitario es el que corresponde con las viejas realidades estatales surgidas con los inicios de la modernidad europea, realidades estatales que verán después en el despliegue del liberalismo una buena justificación ideológica para perseverar en formas de Estado unitario»<sup>46</sup>.

En suma, y como sintetiza Cadaux, en nuestro unitarismo estatal hay un único centro impulsor, que se sitúan en la capital estatal; las subdivisiones del territorio dotadas de naturaleza administrativa carecen de autonomía, más allá de una simple descentralización administrativa; y, por último, no cabe ningún reparto competencial entre el Estado y sus departamentos y provincias integrantes<sup>47</sup>. O, como describe entre nosotros Torres del Moral, «en el Estado unitario existe un centro único de impulsión política y una sola estructura jurídica del poder, aunque la Administración puede estar descentralizada». Y termina señalando: «Por lo mismo, existe una sola Constitución y un Ordenamiento jurídico simple y uniforme»<sup>48</sup>. Lo que quiere decir, sin duda, que la ordenación de un Estado como unitario afecta a todos y cada uno de los tres elementos definidores de la entidad estatal: el territorio, el pueblo y el gobierno.

#### IV. UNA ACLARACIÓN PERTINENTE: CENTRALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN DEL PODER

De lo hasta ahora afirmado podemos y debemos extraer una importante consecuencia. El modelo de Estado unitario es susceptible de convivir con formas más o menos descentralizadas. La historia, basta con detenerse un poco en ella, nos brinda innumerables y variados ejemplos. El Estado unitario no es sinónimo necesario de Estado siempre y fuertemente centralizado. Incluso, se afirmará por algunos, y no les falta parte de razón, una de las cues-

---

<sup>46</sup> R. García Cotarelo, *Introducción a la Teoría del Estado*, Teide, Barcelona, 1981, p. 90. En modo parecido se expresa P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, t. IV, Tecnos, Madrid, 1984, p. 662, al decir que «la homogeneidad popular es infrecuente y, pese a la presión de los factores uniformizadores ejercida durante mucho tiempo: derecho común, mercado común, enseñanza común, servicio militar, intensificación de los modelos de moda, en las relaciones sociales, en el gasto, en la diversión, comunicación de masas, cine, radio, televisión, y a pesar también de los procedimientos represivos, regiones y nacionalidades incrustadas en el Estado unitario, se resisten a perder su identificación y forcejean con el unitarismo, propugnando, según los casos, el regionalismo, el federalismo e incluso la autodeterminación secesionista».

<sup>47</sup> Ch. Cadoux, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Cujas, París, p. 100.

<sup>48</sup> Torres del Moral, *op. cit.*, p. 321.

tiones principales dentro de la Teoría del Estado consiste en dar respuesta a cómo se organizan el aparato político o colectivo del propio Estado; es decir, decidir en cada actividad estatal si ésta debe ser confiada a los mismos agentes para todo el territorio del Estado, o bien a agentes distintos para las diferentes fracciones del mismo Estado <sup>49</sup>. Y en este sentido es posible distinguir una tipología que iría, al menos teóricamente, desde el Estado unitario más altamente centralizado, hasta el que presenta un mayor grado de descentralización.

Centrémonos, por ello, en la exposición de dos realidades diferenciables: la centralización y la concentración del poder.

#### **4.1. Centralización del poder. Centralización administrativa**

Un poder político está centralizado cuando monopoliza su actividad en la totalidad de ámbitos. El centralismo se equipara, de este modo, a una pirámide, de cuya cúspide parten las órdenes y directrices pertinentes, jerárquicamente superpuestas, y en cuya base se encuentran los respectivos organismos provinciales, comarcales, locales, etc., del mismo modo que acontecería, asimismo, con los recursos económicos y humanos, que también se remontan desde la base hasta la cúspide. Y, en este sentido, la centralización se percibe, por ejemplo, en el Poder legislativo, que es único, y del cual parte toda la legislación aplicable en el Estado, así como en el Poder ejecutivo, al darse un solo centro de poder del cual dependen el Gobierno y la Administración.

Un movimiento centralizador, explicitación de un previo concurso de integración, propio del Estado, que procede, sea por coordinación o por subordinación, a absorber a las otras realidades políticas. Un poder central que se impone, dominante y excluyente, sobre los demás poderes locales o particulares, «asegurando su autoridad por la unificación del espíritu público y de sus modos de intervención» <sup>50</sup>.

La centralización del poder, como se indicó anteriormente, fue así uno de los objetivos, al tiempo que una de las necesidades, en la consolidación histórica y política de los primeros Estados, para alcanzar su máximo nivel en el Estado absoluto, de suerte que formación del Estado y centralización se muestran como fenómenos fuertemente correlativos. Una centralización que, cuando es máxima, se nos revela como la respuesta eficaz a la dispersión de poderes existentes, como se apuntó con anterioridad, en los primeros momentos de la conformación del Estado. Una centralización que actúa, pues, en los instantes primigenios, como elemento unificador, y que suele reaparecer claramente en momentos de debilidad estatal o política grave.

Ahora bien, a la unidad política reseñada se suele vincular, reforzando también ésta, la idea de unificación administrativa, y que se denomina «cen-

<sup>49</sup> Eisenmann, *Centralisation et decentralisation*, París, 1948, pp. 235 y ss.

<sup>50</sup> Prelot, *op. cit.*, p. 240.

tralización administrativa» o «centralización *stricto sensu*». Una centralización «que carece, completa y corona la unificación política [...] El Estado, así constituido, es unitario, no sólo políticamente, sino también administrativamente»<sup>51</sup>. Así las cosas, la centralización administrativa implicaría tres elementos. Primero: una concentración de poder desde el triple punto de vista de la fuerza pública, de la competencia técnica y de las facultades de decisión y de nombramiento. Segundo: una superposición jerárquica de las autoridades y de los agentes de ejecución. Y tercero: una atribución al superior del poder jerárquico sobre los poderes inferiores<sup>52</sup>. Fruto de ello es que las entidades territoriales menores, como los municipios, provincias o departamentos, son «simples circunscripciones de una misma Administración que sitúa en ellas a sus agentes periféricos, sujetos a la autoridad central por vínculos de jerarquía»<sup>53</sup>.

Una centralización, por fin, que adopta en la *praxis* política dos modalidades de actuación. De una parte, aquella en la que los agentes centralizados no son más que sujetos de mera transmisión encargados de hacer pasar las ordenes dimanantes de los órganos superiores jerárquicos a los simples agentes de ejecución y de controlar la diligencia de éstos; esto es, la centralización supone, en tal caso, concentración absoluta, ya que sólo del centro provienen las decisiones a tomar. Pero, de otra, aquella en la que los poderes pueden disponer de un poder propio, ya que el centro no toma más que una parte de las decisiones, mientras los agentes locales del poder central disfrutan de cierta capacidad, bien que ésta se halle jerárquicamente subordinada; estamos, ahora, en el supuesto de la desconcentración. Por más que el problema, y no es accesorio, es la dificultad de su mayor o menor medición empírica, aunque sólo sea por la simple razón, se matiza con buen criterio, de que «los indicadores que se encontraron en el pasado siempre fueron subjetivos, y los que pueden utilizarse hoy todavía no son satisfactorios»<sup>54</sup>.

## 4.2. Concentración del poder

La concentración de poder es, por el contrario, una consecuencia del grado de institucionalización del propio poder. Y por esto, en su primera manifestación y grado máximo, ésta se produce cuando el poder es ejercido por una persona u órgano único. *Sensu contrario*, la desconcentración del poder será, por lo demás, mayor o menor, en la medida que los órganos centrales de la Administración deleguen sus facultades en otros inferiores o periféricos.

Una desconcentración cuyo ejemplo más simple sería el de las delegaciones de las diferentes áreas de gobierno en los ámbitos regionales y provincia-

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 241.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, t. II, Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 25.

<sup>54</sup> Un examen muy interesante de esta cuestión en J. Blondel, *Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, pp. 326 y ss.

les, produciéndose, a través de ella, un cierto traspaso de competencias. No obstante, y aunque la autonomía en su funcionamiento puede ser muy amplia a favor de tales órganos territoriales, ello no supone, necesariamente, que éstos disfruten de personalidad jurídica, ya que actúan en nombre de la institución que les ha delegado previa y tasadamente además sus funciones.

Por ello, en la actualidad el Estado unitario no se concibe sin un apreciable nivel de descentralización. De esta forma se produce un considerable traspaso de competencias en numerosas materias desde los órganos centrales de la Administración hacia sus órganos radicados en la periferia. Un traspaso de funciones que suele ir acompañada también, a pesar de lo adelantado, del otorgamiento de personalidad jurídica a los órganos periféricos, que de esta manera, y dentro del marco de la delegación que han recibido, pueden actuar por sí mismos, y no simplemente como meras delegaciones comisionistas de los órganos centrales.

## V. ESTADO UNITARIO SIMPLE Y ESTADO UNITARIO COMPLEJO

Pero, como siempre sucede, una cosa es lo que se argumenta desde una posición eminentemente teórica, que permitiría esbozar el referenciado modelo puro de *Estado unitario simple* —también denominado perfecto—, y otra diferente, lo que acontece en la realidad política, toda vez que una modalidad unitaria como la descrita es, además de inexistente, irrealizable. La centralización piramidal absoluta no existe, ya que la invocación de una centralización integral no representa sino un ideal de ordenación política y administrativa abstracta y generalista.

De aquí que se hable, y con razón, de *Estado unitario complejo*, es decir, aquel que se conforma de acuerdo con las variables pragmáticas de la *desconcentración* —que no institucionaliza agentes políticos independientes, limitándose a desplazar, según criterios mayoritariamente técnicos y de gestión, el centro del poder de decisión— y *descentralización* —que implica, desde el reconocimiento a ciertas entidades territoriales como personas morales de Derecho público, multiplicidad de órganos de decisión y de centros particulares de decisión, y que disfrutan de cierta autonomía, pero bajo un control tuitivo y de inspección— simultáneamente<sup>55</sup>. Por más que como diría el mismísimo Kelsen<sup>56</sup>, la diferencia entre ambas realidades es más de intensidad que de antagónicas categorías impermeables, de la descentralización

<sup>55</sup> Para todos, por ejemplo, M. Duverger, *Droit Public*, PUF, París, 1957, p. 232, quien distingue tales conceptos del siguiente modo: «La desconcentración consiste en transferir el poder de decisión de las autoridades centrales a los representantes locales que nombran ellas mismas, y que son dependientes de las autoridades centrales. La diferencia con la descentralización es la ausencia de elección de las autoridades locales. La diferencia con la centralización simple es que la decisión es tomada localmente y no en sede central.»

<sup>56</sup> H. Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Máynez, 2.ª reimpresión, UNAM, México, 1979, pp. 360 y ss.

sufrida, que de la presencia de categorías jurídico-políticas herméticas e impermeables.

De ser así, y no queremos atrevernos a expresar lo contrario, ello nos llevaría ya al examen de otras modalidades de Estado objeto de examen particularizado en esta misma obra. Nos referimos al Estado integral, el Estado regional y hasta el Estado autonómico. Pero éstas son ya otras consideraciones que exceden el análisis más clásico del modelo de Estado unitario.