

LAS DISTINTAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA DEL ESTADO

Rosa María GALÁN SÁNCHEZ

Frente a la existencia de un Estado centralizado o unitario, en el que toda actividad pública emana del centro y converge hacia él, nos podemos encontrar con otras formas de organización política, que responden a características más o menos opuestas a las que le son propias.

Así, frente a un Estado donde el monopolio de la creación de normas jurídicas le pertenece, de tal modo que valen indistintamente para todo el territorio, a la vez que la administración y la jurisdicción se lleva a cabo por órganos de dicho poder, nos podemos encontrar con formas de Estado descentralizado que responden a tres esquemas básicos: la Confederación, el Estado Federal y el Estado descentralizado, regional o de las autonomías.

No se trata, estrictamente, de modelos de organización en los que la descentralización vaya de lo más a lo menos, sino que se trata de distintos tipos, con caracteres distintos. Los analizaremos uno a uno.

1. La *Confederación* es una vinculación entre estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los estados miembros y no, de modo inmediato, sobre los individuos. La existencia de una Confederación está determinada por la consecución

de unos fines comunes, que precisan de unos órganos permanentes. Objetivo común a toda Confederación ha sido la seguridad exterior e interior, al que se añaden otras finalidades variables según los casos.

Analizadas las distintas teorías que sobre la naturaleza jurídica de la Confederación ha confeccionado la doctrina constitucionalista, podemos afirmar:

1. La Confederación viene a ser uno de esos territorios en el que se vinculan dos ramas del Derecho, el Derecho internacional y el Derecho político; sin embargo, la Confederación pertenece fundamentalmente al Derecho internacional, ya que carece de poder inmediato sobre los ciudadanos de cada estado, y, en caso de duda, prevalece la competencia y el derecho del estado particular. Pero ello no obsta para que tenga efectos jurídicos condicionantes del Derecho constitucional de cada país, que se ve afectado por su inordinación en la Confederación, en virtud de la renuncia al *ius belli* y de la admisión de la intervención federal cuando en el orden interno de un estado se han producido situaciones contradictorias con los supuestos de la Confederación.

2. La Confederación se organiza con arreglo al siguiente esquema:

A) Los fines de la Confederación son la garantía de la seguridad interna y externa, fines a los que pueden añadirse otros de naturaleza general o particular. Pero, en todo caso, se excluye el *ius belli* entre los miembros y —salvo casos particulares específicos— contra terceros sin intervención de la Confederación. Estos y otros posibles compromisos derivados del tratado condicionan la estructura y actividad constitucional de cada estado miembro.

B) El órgano fundamental de la Confederación es un Congreso o Dieta compuesto por mandatarios designados por los órganos competentes de cada estado participante. Estos enviados están sujetos a mandato imperativo, es decir, a instrucciones recibidas de sus gobiernos, quienes pueden destituirlos de su investidura. De este modo, el órgano central viene a ser —y así lo definía la Confederación Germánica— un Congreso Permanente de Embajadores. Las competencias del Congreso o Dieta son las necesarias para el desarrollo de los fines confederales, pero rigurosamente enumeradas, pudiendo ser modificadas tan sólo por vía de tratado y requiriendo, por consiguiente, la unanimidad. Igualmente, las decisiones confederales han de ser tomadas por unanimidad o, al menos, por el asentimiento de dos tercios o

tres cuartos de los miembros. No hay normalmente atribución de funciones a determinados órganos, sino que todas pertenecen a la Dieta. Las decisiones de la Confederación no obligan directamente a los individuos, sino a los estados, de manera que para convertirse en derecho válido para los ciudadanos se precisa su transformación en normas jurídicas particulares de cada estado miembro. El Congreso o Asamblea Federal puede actuar también como órgano judicial, sea en materias enumeradas, sea para dirimir querellas entre sus miembros, las cuales, por su propia esencia han de resolverse arbitrariamente, ya que está excluida la guerra entre los estados participantes. No hay, prácticamente hablando, un órgano ejecutivo, aunque sí suele existir una especie de «Diputación Permanente», encargada de resolver los asuntos ordinarios, vigilar el cumplimiento de los acuerdos y realizar los actos necesarios para que éstos se lleven a cabo.

C) Finalmente, caracterizan a la Confederación, frente a la simple liga, sociedad o alianza, dos instituciones que tienen en común el constituir una sustitución de las funciones o deberes de cada estado por parte de la Confederación. Tales instituciones son: a) la ejecución federal o derecho de la Confederación a ejecutar por sí misma, incluso por vía de la violencia, los acuerdos confederales que, por su fondo y su forma, obliguen a los estados participantes; b) la intervención federal, también incluso por la fuerza, cuando en el orden interno de cada estado se han producido situaciones que contradicen la esencia o los fines de la Confederación, intervención que deriva del hecho mismo de que uno de los objetivos confederales es la seguridad interna de cada uno de sus miembros.

3. El *Estado Federal* puede surgir como resultado de una vinculación jurídico-política de estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los

Estados Unidos o de Suiza. En el primero de estos países, donde por primera vez aparece esta forma de organización política, se trataba de encontrar una fórmula que hiciera compatible la existencia de los estados individuales con la de un poder dotado de facultades para basarse por sí mismo en la esfera de sus funciones. También puede surgir como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado, hasta entonces unitario, como, por ejemplo, la Unión Soviética o Méjico.

El Estado Federal responde a varias necesidades, entre las que pueden destacarse como fundamentales las siguientes:

a) Hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, y no simplemente de relaciones de supra y subordinación como los imperios coloniales.

b) También responde a la necesidad de integración de unidades autónomas en una unidad superior. En este aspecto, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, pues cada nación cultural posee, simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política a través de la cual puede salvaguardar su propia existencia nacional, como ocurre en el caso de Suiza y en la extinta Unión Soviética.

c) Responde a un principio de organización estatal que tenga como objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, sea por motivos técnicos o políticos.

En cualquier caso, el Estado Federal significa una forma de división de poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino, sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo al cual hay un único poder para ciertas materias

y una pluralidad de poderes para otras.

En todo Estado Federal se producen dos tendencias contrapuestas, una tendente a la unidad y otra a la diversidad. Teniendo en cuenta estas inclinaciones, obtendremos diversos supuestos que expliquen su existencia. Así, una unidad territorial pequeña, con escasa potencia defensiva y económica tendrá especial interés en integrarse en una unidad superior que le sirva de protección. Por otro lado, el deseo de formar un único poder territorialmente muy extenso exige conceder un nivel de autonomía amplio a las unidades integrantes.

La existencia jurídica del Estado Federal se expresa en una Constitución, en sentido jurídico-político, y no en un pacto. Esto aparece claro cuando tal estado se ha formado como transformación de un estado hasta entonces centralizado, es decir, de una unidad política ya subsistente. En este caso el Estado, en uso de su soberanía y por un acto constituyente, decide organizarse federalmente. Lo mismo ocurre en el caso que un agregado de estados hasta entonces independientes se organice en Estado Federal por impulso de un movimiento nacional, al margen e incluso frente a la resistencia de tales estados (Alemania en 1848).

Más complicado es el problema cuando el Estado Federal surge por un acuerdo entre estados independientes. En este supuesto, existe en el origen de la formación del Estado Federal un pacto o acuerdo. Pero no hay que confundir el origen con la ejecución del pacto, de donde surge un estado nuevo, con constitución y órganos propios, donde los estados particulares cesan en su existencia para convertirse en estados miembros.

Por tanto, el Estado Federal está integrado por una serie de unidades territoriales en una organización conjunta, con arreglo a un

sistema de relaciones jurídicas. Existe un estatuto común de los estados miembros, que se manifiesta en un conjunto de derechos y deberes frente a la Federación, que es independiente de las constituciones particulares de los estados miembros.

Las relaciones que surgen entre la Federación y los estados miembros pueden ser de tres tipos:

1. Relaciones de coordinación, tanto para proceder a la distribución de las competencias, como para acomodar la coexistencia de varias cámaras legislativas.

A) En el primer caso, la distribución de competencias se lleva a cabo atendiendo a un principio territorial, de modo que para ciertas materias existe un solo poder en todo el territorio y la población, mientras que para otras existe una pluralidad de poderes. La distribución de competencias se suele llevar a cabo empleando varias técnicas y combinaciones, atendiendo a dos modelos básicos.

a) Materias exclusivas, cuya legislación y ejecución, o una de ambas, pertenecen a una sola de las partes, Federación o estados.

b) Materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los estados miembros. Esta concurrencia puede ordenarse de distintos modos. Así, puede haber materias en las que los estados sólo pueden legislar si no lo hace la Federación; puede ocurrir que la competencia pertenezca a los estados, pero la Federación pueda legislar sobre ella cuando se considere necesaria una regulación unitaria, o puede que corresponda a la Federación la legislación básica y a los estados la regulación detallada o la reglamentaria.

B) La duplicidad de Cámaras obliga a una coordinación en la estructura orgánica, por cuanto nos encontraremos con una cámara fe-

deral, integrada por representantes de los estados, y una cámara nacional, formada por representantes del pueblo federal y elegida sin referencia alguna a los estados miembros.

El sistema es tanto más federal cuanto ambas cámaras estén en relación de paridad, con poderes sensiblemente iguales.

2. Relaciones de supra y subordinación. Estas relaciones se concretan en las siguientes manifestaciones:

A) Los estados, pese a tener reconocida autonomía constitucional, no disponen de esta competencia de manera plena. Sus límites son tanto negativos —en el sentido de que su Constitución no puede estar en contradicción de lo establecido en la Constitución federal— como positivos —imponiéndoles formas concretas de existencia política.

B) El Derecho federal tiene supremacía sobre el de los miembros, es decir, las normas de estos últimos pierden validez si están en contradicción con las emanadas de la Federación. Esto quiere decir que el Estado Federal se expresa en un solo orden jurídico.

C) Todos los estados federales tienen un Tribunal Federal que se ocupa de discernir las controversias entre los estados miembros, entre éstos y la Federación y en los asuntos suscitados por la aplicación del Derecho federal. Además pueden existir otros tribunales inferiores pertenecientes a los estados miembros, subordinados al Tribunal Federal.

D) La Federación es titular de facultades de ejecución federal. Mediante éstas puede actuar inmediatamente sobre los estados, de forma coactiva si es preciso, para hacerles cumplir la constitución y las leyes federales.

E) Las querellas entre estados han de ser sometidas ante el Tribu-

nal, que decide soberana, judicial e inapelablemente.

F) Existe una inspección y vigilancia federal sobre las funciones de los estados miembros, y especialmente sobre la Administración.

3. Relaciones de inordinación. Estas relaciones se manifiestan en el hecho de que los estados participan en la formación de la voluntad federal y en la reforma de la constitución federal. Para ello, los estados están representados en una Cámara, que recibe diferentes denominaciones.

Resumiendo, podemos establecer las siguientes diferencias entre el Estado Federal y la Confederación:

1. La Confederación se basa en un tratado internacional, mientras que el Estado Federal tiene como origen una Constitución en sentido técnico-jurídico. Esto significa que la Confederación es una entidad jurídico-internacional, mientras que el Estado Federal es una entidad jurídico-política.

2. En la Confederación, los estados miembros están vinculados de modo inmediato a la comunidad internacional; en el Estado Federal, sólo la Federación es sujeto de Derecho internacional. Por eso, sólo la Federación tiene poder originario y la competencia de las competencias, por lo que sólo ella es soberana; en cambio, en la Confederación, la soberanía continúa en poder de los estados miembros.

3. Las decisiones de la Federación obligan directamente a los ciudadanos, mientras que la Confederación carece de poder directo, de tal modo que sus decisiones han de transformarse en leyes de los estados para que resulten obligatorias para los ciudadanos.

4. Las relaciones de la Confederación con los estados y de éstos entre sí son de Derecho internacional, cosa que no ocurre con las

relaciones internas del Estado Federal.

4. Junto a estos dos modelos de organización estatal, nos encontramos con el del *Estado descentralizado*, que es el establecido en Italia, bajo la denominación de Estado regional, y en España, donde se denomina Estado de las autonomías.

Sin entrar a analizar la configuración concreta de cada uno de los modelos en los países mencionados, diremos que el Estado descentralizado se caracteriza por que ciertas entidades territoriales tienen una esfera de competencia que les es propia y que ejercen a través de órganos propios, los cuales se convierten en el órgano de expresión de su voluntad.

Esta descentralización puede adoptar dos formas: una descentralización administrativa, que puede

tener como sujetos a los municipios y provincias, y una descentralización regional.

Esta última se caracteriza porque cada región posee su propio estatuto y tiene competencia legislativa y gubernamental, disponiendo, por tanto de órganos propios para llevar a cabo estas funciones.

La distinción esencial entre esta forma de organización política y el Estado Federal radica en que los estados miembros tienen autonomía constitucional, de tal modo que, dentro de los límites impuestos por la Federación, tienen competencia para establecer y reformar sus constituciones sin intervención del poder central. Por el contrario, los estatutos de las regiones o autonomías son establecidos y aprobados por el poder central, teniendo, en todo caso, la naturaleza jurídica de leyes de este poder.

Además, las regiones no participan en la formación de la voluntad del Estado, competencia de la que sí disponen los estados miembros de una Federación.

Sin embargo, no podemos dejar de constatar que, salvo estas maticaciones —no cabe duda que importantes—, la figura del estado regional o autonómico se acerca, en todo lo demás, bastante al modelo federal.

BIBLIOGRAFÍA

- CAVERO LATAILLADE, I., y ZAMORA RODRÍGUEZ, T. (1996), *Los sistemas políticos*, Ed. Universitas, Madrid.
- FERRANDO BADÍA, J. (1986), *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, Ed. Tecnos, Madrid.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1987), *Derecho constitucional comparado*, Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1.ª reimpresión.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1995), *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid.

un 60 por 100 de las leyes alemanas hayan de contar con el visto bueno del Senado, lo que pone de manifiesto el elevado poder fiscal que realmente posee esta institución. La peculiaridad más interesante de este sistema es que, una vez aprobadas por el Senado las normas tributarias que rigen los impuestos compartidos, ningún *Land* tiene poder para modificar los elementos del impuesto. Como es obvio, y dado el peso que los impuestos compartidos tienen en la financiación de los *Länder*, esto significa que existen muy pocas diferencias de presión fiscal entre los territorios, y que el sistema fiscal es, en su conjunto, muy homogéneo. Las diferencias sólo pueden provenir de las decisiones que tome cada *Land* en el ámbito de su tributación propia, cuya normativa básica es aprobada por Ley Federal y, por tanto, igual pa-

ra todos los *Länder*. La igualdad fiscal que este modelo consigue, minimiza las apelaciones a los agravios comparativos y la discriminación interterritorial, y constituye la firme base sobre la que se asienta un sistema de nivelación horizontal que consigue un apreciable grado de solidaridad entre los *Länder*.

Una interpretación superficial del modelo alemán puede inducirnos a pensar que el poder fiscal de que gozan los *Länder* es escaso, y que se encuentra limitado a la esfera de los tipos impositivos y las deducciones que se aplican en sus propios tributos. Pero este razonamiento estaría en realidad ignorando la notable capacidad de decisión que poseen los *Länder* de forma indirecta, a través de su representación en el Senado y del papel decisivo que éste desempeña en la aprobación de las leyes tributa-

rias (17). El sistema de impuestos compartidos, combinado con el poder legislativo efectivo que tiene el Senado, genera en realidad un mecanismo de concurrencia normativa, con relevante participación de cada *Land*, que es así corresponsable (junto a los otros *Länder*, y al *Bund*) de los impuestos que se aplican a sus ciudadanos, y a través del cual se expresa su capacidad de tomar decisiones, parte indisoluble de su autonomía fiscal. Existe por tanto un poder normativo indirecto en manos de los *Länder* que se añade al inmediato que tienen en el ámbito de los tributos propios, y cuya suma produce un grado de autonomía bastante apreciable, aunque de difícil medida, como ya sabemos.

En tercer lugar, y desde el punto de vista de las múltiples facetas que tiene el poder fiscal, las responsabilidades de los *Län-*