

DR 04 06

A continuación escuchen el espacio de Derecho Político 1. Don Manuel Gonzalo les explica Estado Unitario, Regional y Federal. Corresponde hoy referirnos a la distribución territorial del poder. Hemos dicho que el Estado consistía en una comunidad humana asentada en un territorio y dotada de poder.

Ese poder tenía la característica singular de ser un poder soberano. Ahora bien, la organización del poder se puede prestar a muy distintas formas y también a muy distintos niveles de organización. Uno de los aspectos fundamentales en la organización del poder es el de su distribución en todo país, en todo sistema o en todo estado de carácter democrático.

Es una limitación del poder pero también una atribución singular, específica y medida de poderes a lo largo y a lo ancho del territorio. Este poder puede emanar de un único centro y volver a él es cuando las instituciones, incluso democráticas, del poder del Estado están en un solo centro y se reparten a lo largo y a lo ancho del territorio. De ahí que el Estado Unitario sólo tenga instituciones verdaderamente políticas a nivel central.

Cosa que no sucede con el Estado Federal, que es un estado contrapuesto por ello al Unitario. Mientras que en el Estado Unitario existe un poder distribuido y no concentrado, pero entre órganos que ocupan una posición central y centralista, en cambio en el Estado Federal existe una distribución de competencias y de poderes a lo largo del territorio y los estados miembros del Estado Federal tienen atribuciones y competencias estrictamente políticas, no puramente subordinadas y serviciales, sino políticas, en el sentido de que las atribuciones y competencias propias de los estados miembros pueden ser exclusivas y por lo tanto excluyentes de aquellas que adopta el Estado Central. El primero de los estados democráticos, o por lo menos con una constitución escrita y clara, que fueron los Estados Unidos, establecen un sistema de Estado Federal y no de Estado Unitario, lo cual se debe evidentemente a la peripecia de la formación del mismo tras la independencia y también a los antecedentes de la existencia de colonias diferentes y separadas en el territorio de América del Norte bajo el dominio de la metrópoli, de la metrópoli inglesa.

Esto tiene importancia porque el factor histórico en las instituciones sociales, como ha dicho el profesor Rubio García Mina, la naturaleza ontológica coincide con la naturaleza histórica. Esto es, que la naturaleza histórica es esencial para conocer cuál es el sentido y el alcance de una determinada organización, si bien con posterioridad la técnica se desprende de la historia y resulta operativa por sí misma. En los Estados Unidos quiero decir que, por ejemplo, el tema de la educación es un tema de la competencia exclusiva de los estados miembros, de manera que se excluye la intervención del Estado Federal, sin perjuicio de que exista un fenómeno de tendencia a la centralización y por lo tanto de atenuación del principio federal, en virtud del cual el Estado Central pues ayuda económicamente a la realización de sus propias funciones a los estados federados, como las subvenciones que otorga para educación.

Pero lo mismo que se da en el terreno de la educación es bien notorio y aquí nos interesa recordarlo. En otros ámbitos y de extrema importancia, como sucede con el régimen del derecho penal, del derecho sancionador básico de la comunidad, todo el mundo sabe, por medio de las novelas, de las películas, de los telefilms, que existe un código penal o un régimen penal distinto en cada uno de los estados miembros de la unión. Como se ve, pues, la existencia de competencias propias, el asesinato, por ejemplo, de una autoridad federal, como fue en el año 1963, del presidente Kennedy, tuvo que ser juzgado por la *lex loci delicti*, esto es, la ley del lugar donde se cometió el delito, donde se cometió el magnicidio, con arreglo a la ley del estado de Texas, puesto que Dallas es una población, una ciudad dentro del estado de Texas.

Esto pone bien a las claras como, mientras en el estado unitario existe un régimen penal único, con su código penal, con sus leyes de procedimiento penal, ley de enjuiciamiento criminal, etcétera, en cambio, en los estados federales, cada estado miembro tiene reservada esa parcela, no tiene otras parcelas por ser precisamente competencia del estado central. Por ejemplo, en materia de ejército, un solo ejército para toda la comunidad, la concentración de la fuerza, de la fuerza física legítima, a efectos de defensa y de independencia, se conserva para el poder central, para el estado federal y no para los estados miembros de esa federación. También en el estado unitario existe una sola fuerza, pero hay porque es perfectamente coherente con el principio de la unitariedad.

Lo mismo sucede con la moneda y con tantas otras instituciones. Pues bien, con el fin de proceder, como en semanas anteriores, a referencias más concretas, más próximas a nuestra experiencia, vamos a ver cómo se organiza desde el punto de vista de la distribución territorial del poder y el tema de las competencias es uno de los temas capitales, cómo se organiza el estado según la constitución española de 1978. Ya en el preámbulo aparece el principio de la idea de una tendencia a la descentralización.

Si bien esa descentralización no se puede decir que sea clara y rotundamente federal, porque ni existe un tribunal federal a nivel central que resuelva los conflictos entre los estados miembros, aunque sí existe un tribunal constitucional que tiene encomendada esta misión. Ni existe un parlamento bicameral en el cual estén representadas en una de las cámaras, concretamente dentro de las cortes generales, el principio de unidad en el congreso de los diputados, que son representantes de la nación como conjunto y que son elegidos en proporción a la población. Junto a esta cámara, si fuera federal, habría otra que sería de representación de los estados federados.

El senado, efectivamente, se dice en el artículo 69 que responde a un principio de representación territorial, pero esa representación territorial no está vinculada de manera básica a las comunidades autónomas, sino que está vinculada de manera refleja en ellas, y directamente la representación es provincial. En fin, la delimitación de competencias hace que haya elementos superpuestos y coincidentes, cosa que no puede dejar de suceder, porque la unidad tiene que encontrar elementos de expresión, y por consiguiente no puede dejar de

haber aspectos de colaboración entre el poder central, los órganos centrales del poder, y los órganos territoriales de poder, con ámbito limitado a una circunscripción, a un ámbito más o menos amplio de la geografía física del territorio. En el preámbulo se dice proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y sus tradiciones, sus lenguas y sus instituciones, es una de las voluntades de la nación española que en el uso de su soberanía ratifica la constitución.

Asimismo, en el artículo segundo aparece el principio del reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España y la solidaridad entre todas ellas. Es importante la referencia a la distinción entre nacionalidades y regiones. Por primera vez en un documento constitucional español se plantea decididamente la voluntad de proceder a reconocer la variedad de los distintos territorios y comunidades españolas.

El término nacionalidades, en cambio, que ha sido objeto de un agotador y de un permanente debate a lo largo de las deliberaciones y los trabajos tanto en el congreso de los diputados como en el senado, la distinción entre nacionalidades y regiones y la referencia a nacionalidades integradas en la nación española pone en evidencia las enormes dificultades de alcanzar un acuerdo. Porque las nacionalidades y regiones, que en definitiva suponen una distinción según las comunidades parciales de qué se trata, se traducen después unitariamente en un régimen de comunidades autónomas. Será una comunidad autónoma de nacionalidad o una comunidad autónoma de región.

Yo creo que en principio se trata de una aplicación de la descentralización a nivel administrativo y también a nivel político, mucho más que una manifestación de la federalización de la construcción de un estado federal. Por otra parte, conviene referirnos al tema clave siempre que se trata de la distribución del poder. En este sentido, los artículos 148 y 149 de la Constitución son especialmente importantes porque tratan de ese tema clave que es la distribución de competencias.

La Constitución parte del hecho de que existen unos organismos preautonómicos, pero de que no existen todavía comunidades autónomas verdaderamente conformadas porque esta función la tiene que cumplir precisamente la Constitución. Y en el artículo 148 hace figurar las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, como son la organización de sus instituciones, las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio, la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, competencia esencial esta, la de ordenación del territorio, quizá la más esencial y la más medular y de todas las que puede asumir, las obras públicas de interés de la comunidad y después un catálogo de funciones de carácter administrativo que tienen esa vinculación a las que son de interés de la comunidad, ferrocarriles y carreteras con itinerario que se desarrolle íntegramente dentro del territorio de la comunidad autónoma, puertos, refugios, aeropuertos deportivos, agricultura y minería de acuerdo con la ordenación general de la economía, montes y aprovechamientos forestales, gestión en materia de protección del medioambiente que es competencia central pero cuyo desarrollo y aplicación llevarán a cabo las autoridades públicas de las comunidades autónomas,

proyectos de construcción y explotación y aprovechamientos hidráulicos, aguas interiores, ferias, etcétera. Esta amplia descentralización a pesar de que no constituye un estado federal es un intento importante de consagrar una realidad efectiva, eficiente que siempre que permanentemente ha existido dentro del territorio del estado español que es la enorme variedad y riqueza de culturas y de instituciones.

En este camino no cabe duda de que la aportación al acervo común y a la riqueza común es una de las metas importantes que se propone la constitución y que desde luego es preciso después realizar porque la norma en el papel no es suficientemente poderosa como para proceder a su arraigo en la realidad. De todas formas por ser una cuestión de futuro es más bien atribución de los poderes de previsión y de los poderes de organización que una cuestión susceptible de un análisis científico en este momento. En Derecho Político 1 don Manuel Gonzalo les ha explicado el tema estado unitario, regional y federal.