

# EL FEDERALISMO

## SUMARIO:

- A) Introducción: El federalismo. Su nacimiento.—B) Amplitud actual de fenómeno federativo. Tipología.—C) Principios del federalismo: Autonomía y participación.—D) Bases filosófico-morales del federalismo.—E) Concepto del Estado federal.—F) Naturaleza del Estado federal. Teoría.—G) Diferencia entre el Estado unitario y el federal.—H) Estructura del Estado federal.—I) Los partidos políticos y el federalismo.

## A) INTRODUCCIÓN: EL FEDERALISMO. SU NACIMIENTO

El fenómeno federal viene a asociarse en España a una doctrina concreta: la de Pi y Margall. Tal referencia puede ser incorrecta, pero en modo alguno gratuita, dado el particular impacto que ejerció en el marco de la historia política española, y concretamente, en la I República (1). Realmente, cabe descubrir antecedentes doctrinales muy anteriores, en España en los autores del Siglo de Oro. Luis Vives o el P. Vitoria expresaron ideas a considerar en esta trayectoria doctrinal, que escapa a la intención de nuestro estudio. El federalismo, como «proceso» y en su cristalización jurídica bajo la forma de Estado federal, ha de apoyarse *ineludiblemente* en un tipo de *estructura social*, en una calidad específica de relaciones de convivencia. *No cabe discutir la bondad o virtualidad del modelo federal sin una concreta referencia a su marco histórico y sociológico, lo contrario sería ignorar que todo régimen político se condiciona decisivamente por la estructura social.* Podemos convenir en el principio de *negociación* como premisa informadora del federalismo; tal principio es una de las herencias del liberalismo y proporciona la base para consolidar la compenetración de voluntades bajo el imperio de la libertad y dentro del mando de la costumbre y de la buena fe. Esto no implica, en modo alguno, que el federalismo como «proceso» y como organización política, sea válido para todas las situaciones. Mas aún, pluralidad de factores —propios de las sociedades industriales en las que vivimos— traen

---

(1) Vid. J. FERRANDO BADÍA: *La primera República española* (Madrid, 1974).

consigo el fortalecimiento progresivo del Poder ejecutivo tanto en el marco de los Estados unitarios como de los federales (2).

Hoy no resulta posible —desde la perspectiva de la teoría clásica de los juristas— la consolidación de un régimen estrictamente federal; tan sólo será, en todo caso, una fase transitoria no para un *Estado unitario*, sino para el paso hacia un *Estado regional*.

Como escribe García Pelayo, al plantearse el nacimiento del Estado federal, éste hace su entrada en la Historia con la Constitución americana de 1787. Hace su entrada como concepto y como forma de organización política pues las palabras «federal», «federación» y «Estado federal» no aparecen ni una sola vez en el texto de la Constitución de los Estados Unidos. «No respondía a un esquema previo —dice García Pelayo—, sino a necesidades prácticas: se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los Estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones. Las formas de organización que se conocían entonces y que respondían a un criterio racional eran el Estado unitario y la Confederación, y la que surge ahora será interpretada como una fórmula intermedia entre ambas» (3). «La Constitución propuesta —dice *El Federalista*— no es estrictamente una Constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas. Desde el punto de vista de su fundamento, es federal, no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del Gobierno, es en parte federal y en parte nacional; por la actuación de estos poderes, es nacional, no federal; por la extensión de ellos, es, otra vez, federal y no nacional, y, finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas, no es ni totalmente federal ni totalmente nacional» (4).

La organización federal, parte por necesidades reales y parte por imitación, pasó de los Estados Unidos a varios Estados iberoamericanos, a Suiza (1848), a Alemania (1871), a varios dominios británicos, y, a partir de la primera guerra mundial, a otra serie de países.

---

(2) Sobre el fortalecimiento del Ejecutivo en las democracias pluralistas tanto con un Estado unitario como federal, vid., en general, J. FERRANDO BADIA: *La democracia en transformación* (Tecnos, Madrid, 1974), págs. 79-84; vid., en particular, *Bulletin international des sciences sociales*, sobre «Le rôle de L'Exécutif dans l'Etat moderne», número 2 (París, 1958), y P. M. GAUDEMET: *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux* (París, 1966).

(3) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado* (Madrid, 1958), página 215.

(4) *El Federalista*, traducción española de G. R. VELASCO, XXXIX (Madison). Aquí la palabra *federal* significa *Confederación*, y la palabra *nacional*, *Estado unitario*.

Se distinguen dos modos fundamentales de formación de los Estados federales: puede ser el resultado de la transformación de un Estado unitario en federal, en cuyo caso —como observa Biscaretti di Ruffia— se produce realmente el nacimiento de los Estados-miembros y no del Estado federal, que es el antiguo Estado unitario constitucionalmente transformado: Brasil en 1891, Austria en 1920, Méjico y la U. R. S. S. se formaron según este procedimiento. El segundo modo, que es el *normal*, tiene lugar cuando se reúnen varios Estados, hasta entonces independientes, originando un nuevo Estado federal. Tal es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos, de Suiza, de Argentina, de la Confederación de Alemania del Norte, etc. Este proceso puede realizarse jurídicamente, a través de un tratado internacional primero y de una Constitución después (Estados Unidos), o bien por vía extrajurídica o de hecho (Suiza) (5).

La denominación *Estado federal* se encuentra usada como término contrapuesto al de *Confederación*. Sin embargo, la denominación no penetra en el Derecho positivo, donde continúan usándose los términos *Federación* o *Confederación* como equivalentes al *Estado federal*. Así acaece, por ejemplo, en la Constitución suiza de 1848 e incluso en la de este país, en 1874. Es en la literatura alemana donde surge la denominación Estado federal con un contenido preciso y como contraste entre las Confederaciones y las nuevas formas de organización representadas, primero, por los Estados Unidos; más tarde, por Suiza (1848); después por Alemania del Norte y el II Reich (1867 y 1871) (6).

García Pelayo apunta las necesidades a las que responde el Estado federal, entre las que pueden destacarse como fundamentales las siguientes:

a) «En primer lugar, 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 en los imperios coloniales.»

b) El Estado federal puede también responder a la necesidad de *integrar 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», tal es, por ejemplo, el caso de Suiza y el de la Unión Soviética.

c) Y, en fin, en esta misma línea, «el federalismo puede manifestarse

---

(5) P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional* (traducción, con prólogo y notas bibliográficas de P. Lucas Verdú, Tecnos, 1965), pág. 611.

(6) Cfr. M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., pág. 216.

también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad; tales son, por ejemplo, algunos de los *leit motiv* de la concepción federalista de Proudhon» (7). Dentro de esta tendencia se encuentra también el pensamiento de Pi y Margall, y ella es la que inspira al proyecto de Constitución federal de la primera República española, cuyo artículo 40 dice: «En la organización política de la nación española, todo lo individual es de pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional, de la Federación» (8).

El Estado federal «se nos aparece como la unidad dialéctica de dos tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad. Por consiguiente, el contenido y las posibilidades de esta síntesis van a depender de la intensidad de cada una de dichas tendencias. El condicionamiento dialéctico aparece especialmente claro en algunos casos límites: el deseo de una pequeña unidad territorial, con escasas fuerzas militares y económicas, de mantener su existencia autónoma le conduce necesariamente a integrarse en una unidad superior, pues, de otra manera, estaría inerte ante el exterior, siendo así su propio particularismo el que engendra, en este caso, la tendencia hacia el federalismo; por otro lado, el deseo de formar un poder único territorialmente muy extenso lleva en sí mismo la necesidad de amplia autonomía de las partes integrantes» (9). El nacimiento del Estado federal puede responder a una serie de factores tales como la contigüidad espacial, los económicos, sociales y es de suma importancia el factor de necesidad de defensa común, al menos en los comienzos de la formación del Estado federal.

La Confederación, históricamente, ha representado un paso hacia el Estado federal. Pero también en la formación de aquélla han estado presentes los factores antes mencionados. Y así —y por limitarnos a la marcha de una Europa confederada— tras la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la Europa de los nueve, celebrada el 20 de abril de 1974 en el castillo de Gynnich, parece existir en Europa cierta convergencia de actitudes respecto a la futura cooperación con Estados Unidos. Después de esa reunión subrayó el ministro francés M. Jobert, la conveniencia de una Confederación de Estados, dotada de instituciones supranacionales, que podría plasmarse ha-

---

(7) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 216-217. Vid. J. J. CHEVALLIER: «El federalismo de Proudhon y de sus discípulos», en G. BERGER y otros: *El federalismo* (Tecnos, 1965), págs. 87-125.

(8) Vid. J. FERRANDO BADIA: *La primera República*, cit.

(9) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., pág. 218.

cia 1980. Los Gobiernos de las naciones confederadas seguirían existiendo, pero el supragobierno europeo estaría dotado de atribuciones relativas a *política internacional* y, probablemente, a *la defensa* y a las cuestiones monetarias del conjunto de los asociados.

En ésta (la primera reunión para armonizar la *política exterior* de los países de la Comunidad Económica Europea después de la muerte del Presidente Pompidou) se trató de *la seguridad* y *la cooperación entre los países europeos* y se prestó atención especial al comunicado del Comité político del Pacto de Varsovia. Uno de los puntos más discutidos en Gynmich fue el proyecto de «Declaración Atlántica», que, según se preveía, se suscribiría, en Ottawa, a mediados de junio de 1974 por el Consejo de Ministros de la O. T. A. N.

Pero lo que es bien cierto es que tanto en la formación de una Confederación como en el nacimiento de un Estado federal es *fundamental*, como trasunto, por otra parte, de una cierta homogeneidad de la estructura social y cultural de los miembros componentes, *la similitud de instituciones políticas* (y esto se comprueba en el caso del intento de integración de España en el M. E. C.) (10), «no sólo porque de otro modo se producirían fricciones entre los regímenes opuestos de los diversos Estados, intervenciones más o menos abiertas de los unos en los asuntos de los otros, sino también, y ante todo, porque el Estado federal afecta a la existencia política total del pueblo y su funcionamiento práctico no sería posible sin una homogeneidad político-institucional que rebasara las particularidades de cada uno de los miembros. De aquí que las Constituciones federales se ocupen no sólo de fijar esta homogeneidad, sino también de garantizarla, estableciendo que los Estados-miembros han de tener determinada forma de gobierno, de cuya existencia, en caso necesario, se hace responsable la Federación» (11).

## B) AMPLITUD ACTUAL DEL FENÓMENO FEDERATIVO. TIPOLOGÍA

El término «federación», al igual que gran parte de los conceptos clave en ciencias sociales, tiene un carácter polivalente, englobando multiplicidad de sentidos. En cierto modo, dar con el significado «exacto» del término equivaldría a dar exactamente lo que nosotros entendemos por este fenómeno. La discusión terminológica es, de nuevo, una verdadera discusión concep-

(10) Vid., entre otros, M. BROSETA PONT: «La integración de España en el Mercado Común: requisitos y obstáculos políticos y constitucionales», en *Sistema*, núm. 5 (Madrid, 1974), págs. 69-91.

(11) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., pág. 219.

tual. En este amplio abanico de posibilidades encontraremos que de «federales» se adjetivan, desde las uniones políticas más simples —las uniones de Estados— a las formas más complejas: el Estado federal *stricto sensu*. «Junto a un federalismo institucional, que se desarrolla sobre la base de textos previamente establecidos, existe un federalismo empírico, surgido espontáneamente de las necesidades sociales, y cuya expresión más lograda es el *Commonwealth* británico» (Rousseau).

Las teorías federalistas pueden clasificarse doctrinalmente en dos tendencias aparentemente divergentes y conflictivas: aquellas que fomentan el *federalismo interno*, atacando al Estado unitario y favoreciendo el desarrollo de los *grupos inferiores*, y las que fomentan un *federalismo a nivel internacional*: atacan al Estado —presuntamente soberano— en beneficio de comunidades más amplias. No hay conflicto lógico entre estas dos tendencias aparentemente opuestas, pero sí cabría anotar cierta discrepancia psicológica en sus autores.

La soberanía del Estado es un hecho relativamente reciente en la historia. Se desarrolló a partir del siglo XVI, con el crecimiento de los Estados-nación. Pero dicha soberanía ha sido puesta en tela de juicio: de la soberanía estatal se ha pasado a la supremacía de cada Estado en la esfera que le es propia.

La soberanía del Estado nunca ha sido absoluta. Algunos grupos no estatales han tenido a menudo una amplia independencia. Por otra parte, la soberanía del Estado se bate hoy en retirada ante el desarrollo de solidaridades internacionales, que tienden a hacer pasar de la era de los Estados a la era de las Federaciones. «En cierta manera —dice Duverger—, el Estado se desvaloriza. De aquí el desarrollo contemporáneo de una teoría, antítesis de la teoría de la soberanía del Estado: la teoría federalista, revestida de diversas formas.»

«1.º *El federalismo interno local*.—El federalismo tiende en principio a conferir el máximo de autonomía, en el interior del Estado, a las comunidades locales más reducidas: municipios, departamentos, regiones, provincias, etcétera. Se trata entonces de un federalismo interno.»

Cabe un federalismo interno, impropriamente dicho —descentralización—, y un federalismo *strictu sensu* = el Estado federal = Estado de Estados.

«2.º *El federalismo corporativo*.—El federalismo interno puede igualmente desarrollarse en el plano económico y corporativo, mediante la organización autónoma de las Empresas, profesiones, Universidades, organizaciones y asociaciones, etc. En régimen capitalista, las Empresas privadas tienen naturalmente una autonomía muy amplia, que las convierte normalmente en inde-

pendientes del Estado... En los Estados socialistas, el problema de la autogestión de las Empresas —que ya no tienen la autonomía natural de las Empresas capitalistas— cobra una gran importancia; se intenta hacer renacer un socialismo descentralizado y federalista, en reacción contra el socialismo unitario y centralizador de los Estados comunistas actuales.»

«3.º El federalismo internacional no afecta a la organización interior de los Estados, sino a las relaciones de los Estados entre sí; tiende a reagrupar a los Estados-naciones actuales en comunidades más amplias, e incluso en una sola comunidad mundial. Debe hacerse al respecto una distinción fundamental entre el federalismo auténtico y un simple sistema de alianza estable. La oposición tradicional de la "Federación" y la "Confederación" es fundamental en este caso. *Las autoridades situadas al frente de una Federación tienen un verdadero poder gubernamental sobre los Estados-miembros; la Federación constituye un super-Estado en relación a los Estados-miembros. Por el contrario, al frente de una Confederación existen solamente organismos de coordinación, sin poderes de decisión verdaderos; la autoridad se mantiene en manos de los Estados confederados.* La consecuencia es que las decisiones de los organismos confederales han de ser tomadas por *unanimidad*, mientras que es *suficiente la mayoría para las de los organismos federales.*

Los organismos globales de la comunidad mundial (Organización de las Naciones Unidas, y sus agencias especializadas: Unesco, Organización Mundial de la Salud, etc.) conservan un carácter confederal. Lo mismo sucede con los organismos de áreas geográficas más reducidas, pero no obstante muy amplias, del tipo Organización de Estados Americanos o de la O. T. A. N. Los únicos intentos de federación verdadera afectan a un pequeño número de Estados (los nueve Estados de la Comunidad Europea) y sólo se trata de federalismo parcial que afecta a algunos ámbitos limitados de la vida estatal (tarifas aduaneras, circulación de mercancías y personas, producción e intercambio, etc.). La regla de la mayoría que caracteriza al federalismo aún no se aplica» (12).

---

(12) M. DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel* (París, 1970), páginas 38-41. Hay traducción española.

*El federalismo corporativo-cultural*

Después de haber expuesto la tipología federalista de Duverger es conveniente que nos refiramos brevemente a una nueva modalidad de federalismo corporativo y que puso sobre la palestra C. Friedrich, a saber:

El concepto de federalismo ha venido entendiéndose casi exclusivamente en un sentido territorial. La dificultad de distribuir la población de forma artificial produjo en el Imperio Ausburgo la necesidad de crear, sin embargo, circunscripciones no territoriales, sino *voluntarias y corporativas*. Esta fórmula histórica, muy recientemente analizada por Carl Friedrich (13), permitía, en principio, que cada uno de los grupos lingüísticos pudiera constituirse como entidad corporativa diferenciada. Los socialistas Otto Bauer y Karl Rener propusieron esta solución, que habría de implantarse en Moravia y Bucovina, y que preveía dos cuerpos electorales, uno de lengua checa y otro en alemán. El proyecto fue sometido a la discusión de la conferencia del partido socialista de Breno (24 a 29 de septiembre de 1899).

Ambos autores insistieron sobre el principio de la personalidad (*personalitaatsprinzip*), según el cual una persona pertenecía a una de las nacionalidades por elección personal y voluntaria. Cada individuo puede, por tanto, declarar la nación a la que desea pertenecer mediante su inscripción en el *Kataster*.

La nacionalidad fue, por tanto, considerada no como una «comunidad territorial» (*Siedbungsgemeinschaft*), sino como una estricta «comunidad cultural» (*Kulturgemeinschaft*). Por otro lado, K. Rener declararía que «la base personal de las naciones en Estonia puede, con el tiempo, ser considerada como el intento más perfecto de instituir el autogobierno constitucional de nacionalidad en un Estado multilingüe» (14).

El argumento más importante a favor del federalismo corporativo es, a juicio de Friedrich, la resolución del problema de la distribución de territorios, que puede tener una base estrictamente administrativa sin consideración a las aspiraciones culturales y lingüísticas de la población. En este sentido, Rener ya subrayó cómo la burocratización del Imperio austriaco no logró trascender, contrariamente a lo que se suponía, el problema de las nacionalida-

---

(13) C. J. FRIEDRICH: *Corporate federalisme and linguistic Politics* (Quevec Round Table, Univ. Laval, 1972).

(14) C. J. FRIEDRICH: *Corporate federalisme*, cit. Vid. A. LA PÉRGOLA: «El "empirismo" en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Carl Friedrich», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 188 (Madrid, 1973).



des. Advirtamos que los problemas de la antigua Austria han reaparecido en nuestros días en Yugoslavia, donde el conflicto entre las seis culturas nacionales ha persistido a pesar de los esfuerzos contrarios del partido comunista. Sin embargo, aquella ventaja es, a su vez, su principal inconveniente, dado que el defecto más importante del federalismo corporativo en relación con otras formas de federalismo es el no dar un tipo de integración de la forma territorial, sino apoyar la fragmentación y el retraso en la toma de decisiones.

En conclusión: hay que distinguir dentro del *federalismo interno*: a) El *federalismo interno local* o lo que nosotros hemos calificado de *Estado unitario descentralizado* —si el supuesto federalismo se limita a conceder competencias tan sólo *administrativas* a los entes locales—; el *federalismo corporativo* podría ser una de sus modalidades. b) O de Estado regional, si se atribuye a estas comunidades locales competencias legislativas, pero no la titularidad de un poder constituyente; y c) Finalmente, el federalismo interno puede cristalizar en la formación de un Estado federal, si a los Estados-miembros se les concede, además de competencias legislativas, poderes de autoorganización constitucional. (Lógicamente aquí hemos utilizado el término federalismo en su dimensión más bien *fáctico-sociológica* que *jurídica*, es decir, el federalismo como *proceso* del que nos habla C. Friedrich.)

Y hay que distinguir en el seno del *federalismo internacional*: a) La *Federación*, que es de derecho interno, que tiene sus primeras raíces en la Confederación, que es de Derecho internacional, de la misma manera que ésta las tiene en los pactos y las alianzas. Actualmente, donde adquiere mayor alcance el fenómeno federativo es en los dominios supranacionales, tratando de englobar los Estados nacionales en comunidades más vastas. b) La *Confederación*, por las razones anteriormente apuntadas. c) Un *federalismo parcial* —que es el actualmente vigente— *versus* un federalismo total; y d) Un *federalismo global* o universal *versus* federalismo local.

Afirma Duverger que las «doctrinas del federalismo internacional tuvieron un gran auge inmediatamente después de la segunda guerra mundial. Pero en seguida fueron superadas por un renacimiento del nacionalismo que tendía a reforzar la supremacía del Estado-nación. Por una parte, los pueblos colonizados conquistaron su independencia; los nuevos Estados constituidos están muy celosos de sus prerrogativas. Por otra parte, las naciones desarrolladas de Europa han cobrado conciencia de su dependencia respecto a los dos super-Estados que dominan el mundo: los Estados Unidos y la U. R. S. S. A partir de 1956, el nacionalismo volvió a despertar en la Europa del Este

en reacción contra la hegemonía estalinista. En la Europa del Oeste, en que la hegemonía americana es más suave, las reacciones han sido menos vivas aunque el gaullismo las impulsó a partir de 1958» (15).

### C) PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO: AUTONOMÍA Y PARTICIPACIÓN

La aspiración básica del federalismo, sea cual fuere su ámbito concreto de aplicación, radica en la formación de unidades amplias cuya *existencia* misma postula la de las unidades menores, el mantenimiento de su carácter originario y de su libertad de acción coordinada. Este juego de dos principios potencialmente antagónicos, pero que expresará la esencia de todo fenómeno federal auténtico, entraña las tendencias a la *autonomía* y a la *participación*. Por la *autonomía*, las comunidades federadas conservan su libertad amplia de gestión de los propios asuntos, que en el ámbito político dará a una comunidad política-miembro o Estado-miembro su carácter estatal. Por el principio de la *participación*, las unidades que componen la federación conforman las decisiones que se adoptan como propias de la Unión federal. Tal *participación*, inconfundible con la simple *subordinación*, valdrá para deslindar la federación de otro tipo de uniones políticas, tales como el *vasallaje* o *proteccionado*. En este sentido, se ha afirmado con razón que no existe auténtico federalismo —aun cuando la amplitud del vínculo federal varíe— si las unidades asociadas *no participan, con sus representantes, en la constitución de los órganos federales y en la elaboración de sus decisiones*.

Lo elemental en el federalismo es —como dice Lucas Verdú— «la aspiración de integrar la espontánea formación de los grupos sociales (sindicatos, cooperativas, iglesias, Estados, unidades políticas, en el ámbito internacional), en formaciones más amplias reconociendo y respetando su carácter originario y autónomo. La trama social —sostiene el federalismo— se compone de inmensos polos de atracción e integración que pueden coordinarse en esferas más amplias» (16).

La conciliación entre grupos sociales, implicada por el federalismo, se realiza, como hemos indicado, mediante el juego de los dos principios: el de autonomía y el de participación.

a) La *ley de autonomía* —dice Prélot— es esencial ya que, sin ella, las colectividades-miembros perderían su carácter estatal y la organización fede-

(15) M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., págs. 40-41.

(16) P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho político*, vol. II (Tecnos, 1974), pág. 266.

ral no se distinguiría de un Estado unitario complejo. El federalismo supone colectividades individualizadas y distintas que conservan su sistema legislativo, administrativo y jurisdiccional» (17).

b) *La ley de participación.*—Sin la participación existiría un derecho de subordinación y no de colaboración, y la Federación se confundiría con las uniones políticas desiguales (vasallaje, protectorado). Toda organización federal supone la existencia de instituciones encargadas de la gestión de los intereses comunes, cuya competencia varía según el grado de intensidad del vínculo federal. Como afirma G. Scelle —y nos recuerda Prélot— «no existe verdadero federalismo si las colectividades asociadas no participan, a través de sus representantes, en la constitución de los órganos federales y en la elaboración de sus decisiones» (18).

Partiendo de estos principios, que surgen de la existencia de una diversidad de grupos sociales —paralela a la diversidad psicológica de individuos—, Georges Scelle ha dado una expresión rigurosa a las doctrinas federalistas con sus teorías de la *jerarquía de los órdenes jurídicos*. Duverger sintetiza así la doctrina del citado autor de la siguiente manera: «Por orden jurídico, Scelle designa el derecho particular de cada agrupación, de cada comunidad. El orden jurídico de cada comunidad prevalece sobre los órdenes jurídicos de las comunidades más restringidas, sin poderlos absorber; pero, a su vez, está sometido al orden jurídico de las comunidades más amplias. De alguna forma, lo general priva sobre lo particular, lo más general sobre lo menos general. Así, la comunidad internacional global, el género humano, es únicamente soberano» (19).

#### D) BASE FILOSÓFICO-MORAL DEL FEDERALISMO

«La distinción entre civilización y cultura permite percibir el valor profundo del federalismo. Es evidente que éste no crea la cultura, pero le permite extenderse al mismo tiempo que favorece las iniciativas de libertad. Permite alcanzar también una cierta unidad sin la cual la diversidad resultaría un desperdigarse. Hay una caricatura de federalismo que sus adversarios pre-

---

(17) M. PRÉLOT: *Institutions politiques et droit constitutionnel* (5.<sup>a</sup> ed., Dalloz, París, 1972), pág. 248.

(18) G. SCELLE: *Manuel élémentaire de droit international public* (Domat, París, 1943), pág. 198; cfr. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 248.

(19) M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., pág. 42; cfr. G. SCELLE: *Précis de droit de gens* (París, 1930), vol. I, e idem: *Manuel élémentaire*, cit.

tenden confundir con él y que es todo lo contrario; se trata del particularismo. Este es una voluntad de separación, en tanto que el federalismo es voluntad de cooperación. Es deseo de poderío en lugar de ser intención de servir; búsqueda de ventajas y conservación de privilegios y no una devoción al interés general.» El federalismo —según Gaston Berger— lleva emparejado un sentimiento muy vivo del bien común. Su verdadero fundamento moral es aquella virtud superior que Descartes llamaba *generosidad*, que expresa nuestra solidaridad inter-subjetiva. La humanidad debe salvarse junta o perecer junta. El federalismo, a diferencia del particularismo, supone voluntad de cooperación, no de separación; deseo de poder, no intención de servir.

«Pero el federalismo no descansa exclusivamente sobre esta exigencia filosófica. Hay, en el mundo contemporáneo, una independencia de hecho sobre la cual toda insistencia es poca. Lo que pasa en Melbourne o en Valparaíso repercute tanto en Londres como en Quebec. Sabemos que si queremos sobrevivir es preciso aprender a vivir juntos. El término español de "convivencia" traduce esta realidad más exactamente que la expresión francesa de "vida en común", que hiere nuestra necesidad de individualidad e intimidad. Hemos llegado a un momento apasionante de la historia del mundo en el que la humanidad debe asumir su destino y participar conscientemente en su propia transformación. No sabría ya volver a las seguridades instintivas ni a las prácticas rutinarias que dieron pruebas de su valor en un mundo más estable. Demasiados equilibrios naturales han sido destruidos para que se pueda volver a ellos. Tenemos el deber de sustituirlos por otros y nos es preciso toda nuestra inteligencia para descubrirlos, toda nuestra sabiduría para promoverlos. La naturaleza no es ya para nosotros una fuente inagotable de riqueza; es un capital común, pero precario, que nuestra locura o nuestro desatino podría despilfarrar o incluso aniquilar.»

«El federalismo es una forma adaptable que permite respetar la diversidad asegurando la unidad, y ahora estamos en condiciones de poner detrás de estas palabras un significado preciso. Es la unidad de la civilización lo que el federalismo debe permitir realizar. Sin un fondo científico común y sin una misma concepción general de la persona humana y de sus derechos, la "convivencia" es imposible o llena de peligros.» Pero esta unidad de civilización puede dejar subsistir la variedad de las culturas (20).

---

(20) G. BERGER: «Introducción psicológica y filosófica a los problemas del federalismo», en G. BERGER y otros: *El federalismo*, cit., pág. 31.

## E) CONCEPTO DE ESTADO FEDERAL

El *Estado-miembro* —base del Estado federal, objeto de este trabajo— tiene las siguientes características que expondremos sintéticamente. De esta manera nos adentramos en el núcleo mismo de la esencia del Estado federal.

*Estado-miembro.*—Partimos del supuesto basado en que los *Estados-miembros* gozan de autonomía legislativa y constitucional y de que la autonomía se limita solamente a la *potestad legislativa* (21).

Los *Estados-miembros se dan*, a través de sus órganos constituyentes, una Constitución que ha de observar las normas y límites contenidos en la Constitución federal. Por eso hemos de afirmar que la autonomía constitucional del Estado-miembro no es absoluta. En todas las Constituciones federales, como veremos más adelante, se limita la potestad constituyente del Estado-miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales, establecidos por la misma Constitución federal. Y sólo corresponde a los órganos constituyentes federales —si bien integrados por representantes de los Estados-miembros— determinar tal reparto, y, por tanto, restringir los poderes de los Estados-miembros (22).

El principal límite al poder constituyente de los Estados-miembros deriva de que el reparto de competencias entre los poderes centrales y locales viene establecido por la Constitución federal. A los órganos constituyentes federales les corresponde determinar tal reparto y, por tanto, ampliar o restringir los poderes de los Estados-miembros, si bien éstos deben participar en la re-

---

(21) Vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional* (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1965), págs. 56-73. P. LUCAS VERDÚ comparte esta opinión, *Curso de Derecho político*, cit., pág. 342.

(22) Sobre estos límites en el Derecho positivo vigente, vid., por ejemplo, artículo V de la Constitución de los Estados Unidos y comentario a este respecto en E. S. CORWIN: *The Constitution and What it means today* (Princeton, 1954); artículos 118-123 de la Constitución federal de la Confederación Helvética (29 de mayo de 1874); artículo 79 de la ley fundamental de la República federal alemana (23 de mayo de 1949); artículos 113-131 de la Constitución de la República socialista federal de Yugoslavia del 7 de abril de 1963. La Constitución federal impone otros límites a las Constituciones federadas, así, por ejemplo, en relación con la forma de gobierno y con la estructura constitucional de los órganos de los mismos Estados-miembros; la Constitución de los Estados Unidos impone a los Estados-miembros la obligación de tener una forma republicana de gobierno (art. IV, sección 4.ª). El artículo 6.º, apartado b), de la Constitución suiza establece que «La confederación garantiza a los cantones su constitución cuando asegure el ejercicio de derechos políticos según las formas republicanas representativas o democráticas»; vid. G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato», en *Atti del primo convegno*, pág. 146, nota 20.

forma constitucional, interviniendo así en la actividad suprema de la vida constitucional. Esta participación *directa*, en materia constitucional, junto con la participación *indirecta* en materia legislativa ordinaria, es una de las principales consecuencias de la naturaleza estatal de los Estados-miembros. La Constitución federal impone otros límites a las Constituciones federadas, así, por ejemplo, en relación con la forma de gobierno y con la estructura constitucional de los órganos de los Estados-miembros: la Constitución de los Estados Unidos impone a los Estados-miembros la obligación de tener una forma republicana de gobierno (art. IV, sección 4.<sup>a</sup>). El artículo 6.<sup>o</sup>, apartado b), de la Constitución suiza establece que «la Confederación garantiza a los Cantones su Constitución cuando asegure el ejercicio de derechos políticos según las formas republicanas representativas o democráticas» (23).

Pero no pueden excederse estas limitaciones, so pena de que el Estado-miembro se convierta en una simple entidad autónoma; por eso, el control de legitimidad constitucional ejercido por el Estado federal sobre las Constituciones de los Estados-miembros es un control de naturaleza más restringida que el ejercido por el Estado, verbigracia, al aprobar el estatuto de las entidades autónomas. Sin la ley estatal de aprobación, las Constituciones de los Estados-miembros entran en vigor, hecho que no sucede tratándose de los estatutos regionales. No se puede equiparar, jurídicamente, la ley estatal aprobatoria del estatuto regional, con la llamada «garantía» que el poder legislativo del Estado central debe dar, en algunos Estados federales, a las nuevas Constituciones y a las modificaciones de las Constituciones de los Estados-miembros. Su diferencia es esta: los estatutos regionales no entran en vigor mientras no han sido aprobados por el Estado, y éste, cuando acepta, con su ley, el estatuto de una región, hace un acto de propia soberanía (24).

---

(23) Vid. nota 22.

(24) Los estatutos regionales, en la Constitución española de 1931, y los estatutos regionales ordinarios, en la Constitución italiana de 1947, son actos propios de las regiones, actos de autonomía. La ley estatal que los aprueba constituye solamente un requisito para la eficacia jurídica de las mismas. Esta es la opinión dominante. A este respecto, vid. G. MIELE: *La regione nella Costituzione italiana* (Florencia, 1949), páginas 51 y sigs.; P. BODDA: «Sulla potestà normativa delle regioni secondo la nuova Costituzione», en *Nuova Rassegna* (1948), pág. 614; P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 25 y sigs. Contra: C. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico* (Padua, 1952), págs. 395 y sigs. Para MORTATI, los estatutos revestirían la figura de un acto complejo producto de una colaboración de las regiones y del Estado, pero tengamos en cuenta que tanto en la Constitución española de 1931, en sus artículos 11 y 12, como en la Constitución italiana, en su artículo 123, emplean el término «aprobar» y no el de deliberar. El estatuto lo deliberan las regiones y lo aprueba el Parlamento, que no puede modificarlo. Otros autores como CARENA: *Tendenze federali*, cit., pág. 172, y F. PIERANDREI:

Por el contrario, en aquellos Estados federales, en los que el Poder federal debe controlar la legitimidad constitucional de las Constituciones de los Estados-miembros, este control o garantía se limita, en primer lugar, a establecer la legitimidad constitucional de dichas Constituciones, y, en segundo lugar —y esto es fundamental—, este control de legitimidad constitucional es sucesivo a la entrada en vigor de las nuevas normas constitucionales. Si se establece su ilegitimidad constitucional, estas normas vienen derogadas *ex tunc* (25).

En el caso de los Estados federales, el Poder central se enfrenta con otros poderes constituyentes que gozan de autonomía constitucional originaria. El Poder central ha de velar por el mantenimiento de la Federación. Es lógico, pues, su control de legitimidad constitucional, pero también es lógico que sea sucesiva a la entrada en vigor de la Constitución del Estado-miembro.

Para algún autor, como Lucatello, el hecho de que la estructura constitucional de los Estados-miembros venga condicionada por el ordenamiento federal es suficiente para afirmar que el poder constituyente de los Estados-miembros es limitado, subordinado, derivado «del poder del Estado central». En una palabra: no es poder constituyente (26).

Algunos autores como Le Fur (27), Mouskhély (28), Friedrich (29), etc., con-

---

*La Costituzione spagnola*, cit., pág. 42, nota, 1, en relación con el estatuto de las regiones españolas, sostiene que los estatutos son normas especiales que difieren de las otras leyes regionales y, desde el punto de vista estatal, no pueden ser consideradas ni como constitucionales ni como ordinarias; G. AMBROSINI: *Autonomia regionale*, cit., págs. 58 y 72, en relación con los estatutos regionales españoles, afirma que el estatuto tiene carácter y valor de ley constitucional, ya que una vez aprobado no puede ser modificado por una simple ley ordinaria, sino como un procedimiento especial. Una tesis opuesta a la de AMBROSINI es la ostentada por MASSÓ y ESCOFFET y GAY DE MONTELLA: *L'Estatut de Catalunya* (Barcelona, 1933), pág. 12. Para estos autores, el Estatuto de Cataluña le concede una potestad de auto-organización constitucional, y el estatuto sería su máxima expresión. Creemos que es infundada tal opinión. Debemos poner en relación el artículo I del Estatuto de Cataluña (21 de septiembre de 1932), en el que se fundamentan tales autores, con el artículo 12, apartado c), de la Constitución española de 1931.

(25) Cfr. artículos 5.º, 6.º y 85, número 7.º, de la Constitución federal de la Confederación Helvética de 29 de mayo de 1874; artículo 5.º de la Constitución argentina de 1853 y de 1949.

(26) G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., página 145.

(27) Vid. M. LE FUR: *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral* (París, 1896), páginas 586 y sigs.

(28) Vid. M. MOUSKHÉLY: *La théorie juridique de l'Etat fédéral* (París, 1931), páginas 229 y sigs.

(29) Vid. C. J. FRIEDRICH: *Constitutional Government and Democracy* (Nueva York, 1950), especialmente el capítulo X, números 78-82. Hay versión castellana.

sideran como elemento esencial y primario del Estado federal la participación *directa e indirecta* del Estado-miembro en la formación de la voluntad federal. Nosotros opinamos que la participación en la formación de la voluntad federal es un criterio *subsidiario* de distinción entre el Estado federal y el Estado unitario, entre el Estado-miembro y la entidad autónoma, pues creemos que esta participación es un trasunto de la naturaleza político-jurídica de los poderes, etc... de los Estados-miembros. Aquí es donde hemos de fijarnos para establecer la esencia del Estado-miembro. Este será nuestro criterio de distinción principal. La participación *directa e indirecta* del Estado-miembro en la formación de la voluntad federal y su representación, en cuanto tal, en los órganos federales es considerada por nosotros como una consecuencia de su titularidad de un poder constituyente originario, y, por ende, de autonomía constitucional y legislativa ordinaria (30).

Podemos concluir, pues, definiendo el *Estado-miembro como un ente público territorial dotado de autonomía legislativa y constitucional*, o también

---

(30) La doctrina no se ha puesto de acuerdo todavía sobre la naturaleza jurídica del Estado federal. Los juristas han sostenido teorías opuestas en torno a esta cuestión. Algunos autores negaban al Estado federal el carácter de Estado reconduciéndole a una especie particular de Confederación de Estados (CALHOUN, SEYDEL); por el contrario, otros atribuían naturaleza de Estado tan sólo al Estado federal (ZORN, BOREL, LE FUR). La mayor parte de los autores se inclinaban por la naturaleza estatal, tanto de los Estados-miembros como del Estado federal. Las teorías dominantes en nuestros días son, fundamentalmente, dos: a) la de los que sostienen que el Estado federal es la única organización estatal y no los Estados-miembros (DONATI, DURAND, MOUSKHÉLY, KUNZ, etc.), y b) la teoría, dominante, de aquellos que afirman que el Estado federal es un Estado compuesto, una unión de Estados regulada por el Derecho estatal (L. ROSSI, CARRÉ DE MALBERG, SANTI ROMANO, BISCARETTI DI RUFFIA, BALLADORE PALLIERI, etc.). M. GARCÍA PELAYO ha clasificado en seis categorías las distintas opiniones de los autores en torno a la naturaleza jurídica del Estado federal: A) La teoría de la doble soberanía. B) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal. C) Teoría que afirma como único Estado el Estado federal. D) Teoría que afirma que la Federación es el único soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado. E) Teoría de las tres entidades; y F) Teoría que concibe al Estado federal como forma avanzada de descentralización; vid., en M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 220-231. Limitándonos a la doctrina italiana, afirman la soberanía de los Estados-miembros del Estado federal los siguientes autores: P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, cit., pág. 488; E. CROSA: *Diritto costituzionale* (Turín, 1965), págs. 194-196; C. CERETTI: *Corso di Diritto costituzionale italiano* (Turín, 1958), pág. 78; G. BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, cit., páginas 57 y sigs.; C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto pubblico* (Padua, 1960), págs. 987 y sigs.; F. PERGOLES: *Diritto costituzionale*, cit., págs. 112 y sigs. Contra: G. LUCATELLO: *Lo Stato federale* (Padua, 1939), págs. 79 y sigs.; P. VIRGA: *Diritto costituzionale*, cit., pág. 103.



lo podemos definir como *una entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica originaria y «soberana»* (= suprema). Originaria, porque no deriva su vida del reconocimiento por parte del Estado (entiéndase *Stato-ordinamento*); «soberana», porque está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propio del Estado, y no solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada.

#### F) NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO FEDERAL. TEORÍAS

El Estado federal es —dice Prélot—, además de un Estado complejo, un *Estado compuesto*. Prélot lo define como aquel «Estado en el que se encuentra una pluralidad de ordenamientos constitucionales, entre los que figura un ordenamiento constitucional superior, al que se subordinan y en el que participan, los órganos de los ordenamientos inferiores». Como veremos, la estructura del Estado federal tiene un carácter mixto, por cuanto comprende aspectos unitarios y aspectos federativos o societarios.

A diferencia de la Confederación, el Estado federal es una unión de *derecho interno* o *constitucional* y no de *derecho internacional*. En la primera, privan las relaciones de coordinación; en el segundo, las de subordinación. Por estas razones, sólo el Estado federal posee un poder soberano originario, en tanto que en la Confederación la soberanía continúa perteneciendo a los Estados-miembros (31).

A pesar de que la teoría kelseniana ha pretendido ver en el Estado federal el grado más elevado de descentralización política, la opinión dominante lo distingue del Estado descentralizado, por las siguientes notas: 1.º) Los Estados-miembros poseen autonomía constitucional (más o menos limitada), mientras que los estatutos de las regiones autónomas (descentralización política o legislativa) son establecidos, o cuando menos aprobados, por el poder central. 2.º) Los Estados-miembros participan en la formación de la voluntad de la Federación a través de «su» Cámara federal y mediante su intervención en la reforma de la Constitución. Por eso, el bicameralismo tiene su plena justificación en el marco del Estado federal. Tiene que haber una segunda Cámara en donde se hallen representados los *Estados-miembros*, en cuanto tales.

El Estado federal tiene una única personalidad internacional; una sola na-

---

(31) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 249.

cionalidad —desde el punto de vista del Derecho internacional privado— y, además, tiene un solo territorio nacional (32).

*El Estado federal ocupa un lugar intermedio entre la Confederación y el Estado unitario descentralizado.* Este carácter en cierto modo híbrido ha ocasionado una amplia polémica en torno a su naturaleza, que se ha pretendido explicar desde diversos puntos de vista.

La doctrina no se ha puesto de acuerdo todavía sobre la naturaleza jurídica del Estado federal.

Los juristas han sostenido teorías opuestas en torno a esta cuestión. Algunos autores negaban al Estado federal el carácter de Estado reconduciéndolo a una especie particular de Confederación de Estados (Calhoun, Seydel); por el contrario, otros atribuían naturaleza de Estado tan sólo al Estado federal (Zorn, Borel, Le Fur).

La mayor parte de los autores se inclinaban por la naturaleza estatal, tanto de los Estados-miembros como del Estado federal. Las teorías dominantes en nuestros días son, fundamentalmente, dos:

A) La de los que sostienen que el Estado federal es la única organización estatal y no los Estados-miembros (Donati, Durand, Mouskhely, Kunz, etc.), y

B) La teoría, dominante, de aquellos que afirman que el Estado federal es un Estado compuesto, una unión de Estados regulada por el Derecho estatal (L. Rossi, Carré de Malberg, Santi Romano, Biscaretti di Ruffia, Balladore Pallieri, etc.). M. García Pelayo ha clasificado en seis categorías las distintas opiniones de los autores en torno a la naturaleza jurídica del Estado federal: a) Teoría de la doble soberanía. b) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal. c) Teoría que afirma como único Estado el Estado federal. d) Teoría que afirma que la federación es el único soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado. e) Teoría de las tres entidades. f) Teoría que concibe al Estado federal como forma avanzada de descentralización (33).

---

(32) Vid. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 250; P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho político*, cit., págs. 363-367.

(33) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 220-231.

a) *Teoría de la doble soberanía (o cosoberanía)*

Es la mantenida originariamente en Norteamérica en torno a la Constitución de 1787, y divulgada en Europa por Tocqueville (34) y Weitz. Según esta tesis, se produce en el Estado federal un reparto de la soberanía y de las competencias entre el Estado central y los Estados particulares, en el sentido de que tanto aquél como éstos son soberanos en sus respectivos campos de acción. No se trata, pues, de una soberanía limitada, sino dividida, o sea, de una coexistencia de dos poderes iguales y coordinados.

Esta teoría de la cosoberanía se halla expuesta doctrinalmente, por primera vez, en *El Federalista*, pudiendo ser resumida así: «La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes, y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la Convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los Gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva a los Estados Unidos» (35). «Así, pues, comenta García Pelayo, dentro de la esfera de su competencia, la Federación es soberana, del mismo modo que los Estados son soberanos en todas aquellas competencias que no hayan transferido a la Federación. Se trata, por tanto, de una coexistencia de dos poderes iguales y coordinados.»

«Esta doctrina de la duplicidad de la soberanía y de los Estados —escribe García Pelayo— entraba en contradicción con la doctrina de la unidad del Estado... y de la indivisibilidad y exclusividad que se atribuían a la soberanía.»

b) *Teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal.  
(Asimilación a Confederación)*

John C. Calhoun, en América, y Max Von Seydel, en Alemania, defendieron la tesis de que los Estados federados son soberanos, mientras que la Unión no lo es, equiparando prácticamente el Estado federal a la Confederación. Esta teoría niega radicalmente la realidad jurídica del Estado federal, concepto imposible e inconcebible, por cuanto carece de un elemento esencial a todo Estado: la soberanía. Existen tan sólo Estados unitarios y Confedera-

(34) Vid. TOCQUEVILLE: *La democracia en América* (traducción española de D. Negro Pavón, Ed. Aguilar, Madrid, 1971), págs. 8 y sigs.

(35) *El Federalista*, cit., XXXII (Hamilton), pág. 128.

ciones. El único Estado posible es el unitario. No pueden coexistir dos *soberanías*. La soberanía o radica en el Poder central=Estado unitario, o en los Estados que integran la Unión política superior. Si nos inclinamos por esta última afirmación —nos dirá Calhoun— desembocaremos en una Confederación. En cualquier caso se niega la realidad jurídica del Estados federal.

c) *Teoría que afirma como único Estado el Estado federal  
(Asimilación a Estado unitario)*

«Esta dirección fue iniciada por Ph. Zorn, quien parte de los mismos supuestos de la teoría anterior, a saber: que la soberanía es esencial al Estado y que soberanía significa poder supremo e ilimitado; cierto que puede ser limitada internacional o constitucionalmente en su ejercicio —comenta García Pelayo—, pero bien entendido que tales limitaciones no pueden alterar la unidad de la soberanía. En la Federación, los Estados han renunciado a su soberanía a favor del poder central, pero de tal modo que reciben el ejercicio de algunos derechos soberanos. De esta manera, el poder central limita el ejercicio legal de su soberanía a favor de los Estados-miembros, mientras que en una Confederación son éstos quienes la limitan a favor del poder central. Así, pues, el Estado Federal, desde el punto de vista de la soberanía, no se distingue sustancialmente del Estado unitario, pero no es un simple Estado unitario sino un Estado unitario cualificado.» Afirmó Zorn que sólo la Unión es soberana y es Estado, en tanto que los Estados particulares no son ni soberanos ni son Estados. No existe diferencia esencial entre el Estado federal y el Estado unitario. También pertenecen a esta línea Treitschke y Hermann Heller. Para este último sólo el Estado federal es verdadero Estado, ya que los Estados-miembros carecen de decisión en última instancia, no son unidades de decisión soberana. No gozan de autonomía constitucional.

d) *Teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano,  
pero que no niega a los miembros el carácter de Estado*

«Esta teoría fue iniciada por Laband: lo que caracteriza a un Estado es poseer a propio título un derecho de dominación jurídico-público y constituir, por tanto, un poder independiente. Por eso, en el Estado federal, si bien la soberanía compete a la Federación, los miembros conservan, sin embargo, su calidad de Estados, en cuanto que fuera de la esfera de subordinación a la Federación poseen derechos a título propio, en tanto que Estados... Sobre los

mismos principios desarrolla Jellinek su punto de vista: hay Estados soberanos y no soberanos, pues lo que caracteriza a un Estado no es la soberanía, sino el poder originario de mandar, es decir, que este poder no sea derivado. En consecuencia, la situación en el Estado federal es ésta: en la medida en que prevalezca la soberanía de la Federación, pierden los Estados-miembros su carácter de Estados y desaparecen las diferencias que los separan entre sí, razón por la cual hay un territorio y una población federales; pero, en tanto que los Estados miembros obran dentro de la propia esfera que se han reservado originariamente, y solamente dentro de ella conservan su carácter de Estados.

»Otra versión de esta teoría es la mantenida por Verdross, Adamovich y Kunz» (36).

Esta teoría parte del supuesto de que la soberanía no es elemento esencial del Estado, que se caracteriza simplemente por un poder independiente o una autonomía constitucional.

#### e) *Teoría del tercer término*

Haznel y Gierke consideraron que el Estado federal es una totalidad que, a modo de tercer término, representa la síntesis orgánica de la Federación y de los miembros. Llegan a esta conclusión porque para ellos el Estado es una unidad soberana de una nación. Es independiente y pleno.

El Estado implica un poder supremo y sin límites en el marco de una sociedad. Y ni la Federación, ni los Estados-miembros reúnen estas notas que tipifican al Estado. Por eso el Estado federal debe ser la síntesis orgánica de las dos entidades: de ahí la llamada *teoría del tercer término*, como la califica García Pelayo.

La formulación de la teoría de Nawiasky parte del supuesto de que la soberanía es nota esencial del Estado «y declara construir su teoría, no sobre los datos de la experiencia, sino como deducción del concepto de Estado en general. En consecuencia, los Estados-miembros, en cuanto Estados, son soberanos, y de este modo no hay diferencia esencial entre la Confederación y el Estado federal; en la una y en el otro —expone García Pelayo— las relaciones son de Derecho internacional, si bien con la diferencia de que en el Estado Federal hay, además de los miembros, un Estado central, de modo que aquél es una Confederación ampliada en torno a un Estado central. Los miembros limitan sus competencias en el aspecto material y dejan un ámbito libre para el Estado central, ámbito que tiene un carácter jurídico-político en cuanto que establece determinaciones legislativas que obligan a los miembros.»

(36) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 225-226.

El Estado federal está «junto a los Estados-miembros, pues tan soberano es el uno como los otros y, por consiguiente, no están en relaciones de *supra* y subordinación, sino de coordinación. Uno y otro son Estados parciales, pues el Estado central no es un Estado conjunto o total que abarque en su plenitud a los Estados-miembros, ya que sus competencias han de ser completadas por las de éstos. Por consiguiente, tenemos dos Estados parciales e igualmente soberanos, cuya complementación y unidad sólo puede lograrse por medio de una relación recíproca, y puesto que la vinculación entre ellos es de naturaleza internacional, parece claro que dicha relación ha de tener esta misma naturaleza...» Las competencias del Estado central y de los Estados-miembros son —dice Nawiasky— «partes integrantes materiales de las Constituciones de ambos, y la conexión de ambos órganos jurídicos se verifica por el reenvío de uno a otro»; «pero este reenvío —comenta García Pelayo— vale en virtud de su condicionamiento recíproco y no en virtud de una ordenación unilateral. De este modo, el Estado federal es el resultado de los recortes de una pluralidad de órdenes jurídicos, es una voluntad producida por la vinculación de estos recortes.»

«Más claridad y sistematización tiene la doctrina de los tres órdenes de Kelsen. Está de acuerdo en que en la Federación los Estados-miembros no están en relación de *supra* y subordinación, sino de coordinación, pero difiere radicalmente de Nawiasky en el hecho de que no considera como soberanos a ninguno de estos términos, y en afirmar que ambos están sometidos a un tercero, al que corresponde la nota de soberano. El orden jurídico de los Estados-miembros y el orden jurídico de la Confederación son, uno y otro, órdenes parciales, pues sus competencias no se extienden más que a determinadas materias, a lo que se une, en lo que respecta a los Estados-miembros, la limitación del ámbito de validez territorial. Y ello es así porque ambos están sometidos a un orden conjunto (*Gesamtrechtsordnung*), del que reciben sus competencias y quien, por tanto, es decir, en virtud de poseer la competencia de las competencias, es el soberano» (37).

f) *Teoría que concibe al Estado federal como forma avanzada de descentralización*

Para el propio Kelsen el Estado federal no es sino el grado más elevado de descentralización política, que sólo se diferencia *cuantitativamente* de los otros tipos de la misma. La teoría de la descentralización extrema ha sido

---

(37) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 227-228.

defendida también por otros notables autores: Kunz, Eisenmann, Durand, Mouskhély, etc. Para este último «el Estado federal es un Estado que se caracteriza por su descentralización de forma especial y de grado más elevado, que se compone de unidades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal distinguiéndose de este modo de todas las colectividades públicas inferiores» (38).

«La concepción del Estado federal como una categoría específica de Estado descentralizado —dice García Pelayo— marca por sí sola una decisiva diferencia entre la idea del Estado federal como forma próxima a la Confederación y la idea de dicho Estado como especie particular del Estado unitario descentralizado.»

«A partir del Estado unitario —explica García Pelayo— se pueden distinguir una serie de formas de descentralización cada vez más perfectas: administrativa, por autonomía, por países, federal, Confederación, Uniones de Estado y comunidad internacional. De este modo, el Estado federal no se distingue sustancial o cualitativamente de la descentralización regional (por países), sino que es simplemente un grado superior caracterizado capitalmente por la autonomía constitucional y la participación en la legislación central.» Para esta teoría el Estado federal tampoco se distingue de la Confederación sino por el grado de descentralización, ya que, «en ambos casos se trata —dice Kelsen— de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas válidas sobre todo el territorio y en normas vigentes tan sólo en ciertas partes del mismo» (39).

#### G) DIFERENCIAS ENTRE EL ESTADO UNITARIO Y EL FEDERAL

Tras haber expuesto el concepto y naturaleza del Estado unitario (40) y del federal —en el presente trabajo— creemos conveniente exponer sus diferencias.

Pocos son los autores que, al enfrentarse con la naturaleza jurídica del llamado Estado regional (41) lo han encasillado en la categoría de Estado federal. Y así, si nos fijamos en quienes de una manera directa se han planteado

(38) M. MOUSKHÉLY: *La théorie juridique de l'Etat fédéral* (París, 1931), página 228. Hay traducción española de A. Lázaro.

(39) H. KELSEN: *Teoría general del Estado* (trad. de L. Legaz Lacambra, Barcelona, 1934), pág. 225.

(40) Vid. J. FERRANDO BADÍA: «El Estado unitario», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, núm. 195-196 (Madrid, 1974).

(41) Vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional* (I. de E. P., Madrid, 1965).

el problema, veremos que sólo Prélot y Lucatello y algún otro autor han afirmado el carácter federal del Estado regional. Lucatello, más que Prélot, es el que nos ofrece una *teoría sistemática de la naturaleza federal del Estado* en cuestión. Interesa hacer referencia a este problema porque nos ayudará aquí y ahora para delimitar conceptualmente las diferencias entre el *Estado unitario* y el *federal*.

Expondremos primeramente la opinión de Prélot. El profesor francés no nos ofrece una respuesta consecuente con los principios de los que él parte. Al menos así nos lo parece. Veámoslo :

1. Prélot parte del principio de que es válida la *summa divisio* del Estado en unitario y federal. Creemos oportuno recordar las definiciones que da Prélot de Estado unitario y federal, así como de sus respectivas características. Sólo así podemos criticar sus conclusiones. El Estado unitario —según Prélot— se caracteriza por tener un único sistema de «instituciones gobernantes y constituyentes». Es uno en su estructura, ya que «su organización política es única, puesto que no comporta más que un aparato gubernamental». Sólo tiene un ordenamiento constitucional. Esta organización política se aplica a una colectividad y a todo el territorio estatal. El Estado unitario puede ser, según Prélot, simple y complejo. El Estado unitario *simple* implica una centralización política y administrativa. Por el contrario, el Estado unitario será *complejo* cuando se ha descentralizado administrativamente. Ahora bien —y aquí nos vamos acercando al tema que nos ocupa—, la descentralización no implica «ni gobierno propio, sino autoridades con competencias limitadas a la administración»; «ni legislación propia..., sino simples medidas de aplicación y no disposiciones normativas iniciales», «ni jurisdicciones propias». No obstante las diferencias existentes entre el Estado unitario descentralizado y federal —y que el lector ya podrá vislumbrar cuáles son para Prélot—, para el profesor francés también hay conexiones entre una y otra forma de Estado: «El Estado unitario descentralizado se acerca al Estado federal en el sentido de que comporta también pluralidad de instituciones-personas; pero éstas no son políticamente distintas e independientes; ellas dependen, nos dice, de la institución central y poseen una vida autónoma completa al margen de ella.» Para Prélot se pasa del Estado unitario al federal cuando se reconoce a otros órganos (en el caso de Prélot, regiones) un poder legislativo. El regionalismo político será una «variante parcial e incompleta del Estado federal». Por tanto, para este autor no habrá diferencia esencial entre el Estado federal y el llamado por nosotros Estado regional. Y aquí es donde nosotros opinamos que es poco consecuente Prélot con sus principios, porque, como veremos a continuación, el concepto que Prélot tiene de Estado federal no le permite sacar la conclu-



sión de que el regionalismo político sea una «variante parcial e incompleta del Estado federal».

El fenómeno federativo está animado, según Prélot, por el «juego constante de dos leyes, la de la autonomía y la de la participación». Evidentemente, el federalismo implica la existencia de colectividades políticas individualizadas, «teniendo cada una su legislador, sus sistemas administrativo y jurisdiccional» (42); pero no es menos cierto que, como dice Scelle, no habría federalismo sin que las colectividades territoriales participasen, por medio de sus representantes, «en la constitución de los órganos federales y en la elaboración de sus decisiones» (43). Aplicando ya estas nociones admitidas por Prélot, sería suficiente para establecer la diferencia entre el Estado unitario y el federal, y para caracterizar como *ilógica* la afirmación de que el regionalismo político es una variante del sistema federal. Para mayor abundamiento, aportamos la definición que da Prélot del Estado federal: «El Estado en el que coexiste una pluralidad de ordenamientos constitucionales, con un ordenamiento constitucional mayor, al que se subordinan, pero en el que también participan los órganos de los ordenamientos menores» (44). En el fenómeno federativo descubrimos dos aspectos, el unitario y el pluriforme, que serán objeto de posterior desarrollo: El Estado federal y los Estados federados. Fijémonos en los últimos y veamos qué conceptos y características les imputa Prélot. Para él, el Estado-miembro es un Estado de segundo grado en relación con el Estado federal, pues no goza de la *summa potestas*. Opina, con Carré de Malberg, que tanto los Estados federales como los Estados-miembros «tienen... cualidades esenciales de potestad de idéntica naturaleza, ya que uno y otro suponen una potestad fundada en la propia fuerza de voluntad y de acción de la colectividad a la que ellos pertenecen...», «los dos implican, pues, paralelamente, una colectividad dueña de sí misma, ya en la totalidad, ya al menos en parte de sus competencias». Razón por la cual ambos deben ser considerados como Estados. La característica esencial del Estado-miembro es la de gozar de autonomía constitucional, con todas sus consecuencias, como, verbigracia, darse su propia Constitución, que «forma un sistema estatal completo»; crearse sus propios poderes constituidos; no permitir la reforma de su Constitución sin su participación y consentimiento, etc. (45). Es sabido que Le Fur coloca como

---

(42) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 222-239.

(43) G. SCELLE: *Manuel élémentaire de droit international public* (París, 1943), página 198.

(44) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 233.

(45) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 235-239. Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG: *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, vol. I (París, 1969), págs. 119 y siguientes. Hay versión castellana.

elemento esencialmente característico del Estado federado el participar, como tal, en la formación de la voluntad soberana del Estado, tanto en un plano legislativo ordinario como el orden constituyente-constituido, y ello a través de los órganos creados *ad hoc* (46). Pues bien: Prélot hace suya la opinión de Le Fur. Todo ello no quiere decir —como ya tuvimos ocasión de exponer— que el Estado-miembro no esté limitado en su autonomía constitucional por el ordenamiento constitucional federal. Antes bien, múltiples ejemplos podríamos aducir al respecto. Pero, no obstante estas limitaciones, jamás se podrán llevar muy lejos sin que el Estado federado deje de ser tal. Y, así, a pesar de todo, el Estado-miembro ha de gozar, *siempre, de autonomía constitucional, so pena de que nos hallemos en presencia de otra figura jurídica, que no será Estado-miembro, que quizá sea o un ente autárquico, propio de un Estado unitario descentralizado, o ante un ente dotado de autonomía legislativa ordinaria, de un Estado regional.*

De los supuestos y las definiciones de los que parte Prélot, resulta clara la distinción entre el Estado unitario y el federal, no así entre esta última forma de Estado y el Estado regional. Prélot no tiene inconveniente en afirmar a este respecto que «es, sin embargo, claro, a nuestro criterio, que los supuestos materiales, psicológicos, así como las instituciones políticas y jurídicas (de las regiones españolas e italianas), trascienden del cuadro unitario. La región es una entidad orgánica e histórica (verbigracia, Sicilia), lingüística (verbigracia, Aosta) y también racial (verbigracia, Cataluña y países vascos) que poseen un poder interno de cohesión frecuentemente muy superior al de un Estado-miembro en un Estado federal». Además, no obstante reconocer Prélot que las regiones autónomas tienen su «fundamento en la Constitución y no en la ley», que disponen «de un poder de auto-organización y de legislación, así como de un dominio reservado de competencia», y, por tanto, no gozan de autonomía constitucional, no tiene inconveniente en afirmar que «las disposiciones de las Constituciones española e italiana concernientes al regionalismo político engendran también, a su manera, un federalismo desigual» (47).

Creo que el profesor Prélot no se ha planteado con rigor científico la cuestión. No así el profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Ferrara, Guido Lucatello.

---

(46) Cfr. M. LE FUR: *La Confédération d'Etats*, cit., págs. 586 y sigs. La opinión de LE FUR es hoy compartida por una gran parte de la doctrina; así, verbigracia, M. MOUSKHÉLY: *La théorie juridique de l'Etat fédéral*, cit., págs. 229 y sigs.; G. LUCATELLO: *Lo Stato federale*, I, (Padua, 1939), pág. 188; G. AMBROSINI: *Autonomia regionale e federalismo*, cit., pág. 217; C. J. FRIEDRICH: *Constitutional Government and Democracy*, cit., especialmente, el cap. X, núms. 78-82.

(47) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 252.

2. El agudo profesor italiano, en un interesante artículo publicado en 1954, aborda de lleno el problema de la distinción del Estado federal del regional, declarándose por la equiparación de ambos. *De su trabajo podemos inducir también las diferencias entre el Estado federal y el unitario.* Guido Lucatello parte de la siguiente distinción: «La fundamental diferencia jurídica existente entre el Estado federal y el Estado unitario radica en que, mientras a los Estados-miembros de los Estados federales, además de corresponderles una amplia potestad administrativa, les corresponde, también, una amplia potestad legislativa, y son, por tanto, entes autónomos, además de autárquicos; a las comunidades territoriales subordinadas de los Estados unitarios, el ordenamiento jurídico estatal les atribuye al menos, principalmente, sólo funciones administrativas; por tanto deben ser cualificadas como entes autárquicos.» Como vemos, para Lucatello no existe diferencia alguna entre la *autonomía legislativa ordinaria* —propia del regionalismo político— y la *autonomía constitucional* —propia de los Estados-miembros—, pero sí entre *autonomía* y *autarquía*. Define el Estado federal como «un Estado institucionalmente descentralizado por medio, o por lo menos, también por medio de entes que son, además de autárquicos, autónomos; el Estado unitario, en cambio, se debe definir como un Estado que puede ser o no descentralizado...; pero cuando lo es..., lo es por medio de entes solamente autárquicos». Partiendo de estos supuestos, es lógico que Lucatello afirme que «la España e Italia republicanas presentan las mismas fundamentales características jurídicas que distinguen a los Estados federales de los unitarios», y concluye terminantemente diciendo que «la España (1931-1936) e Italia (desde 1947) republicanas, no deben ser consideradas ni como Estados unitarios, como quisiera la doctrina, ni como los prototipos de una forma intermedia de Estado entre la federal y la unitaria; los Estados italiano y español deben ser comprendidos junto con los federales en una única común categoría, distinta del tipo de Estado unitario, categoría que comprende, pues, tanto a los Estados federales como a los regionales» (48).

Lucatello parte, para sus afirmaciones, del principio de que el Estado, «cual unidad territorial suma y comprensiva» es el titular de la soberanía, y que soberanía significa poder supremo e ilimitado. Por tanto, en el Estado federal, el titular de la soberanía es el Estado central. No están dotados, en cambio, de soberanía los Estados-miembros. No se les puede, pues, considerar como Estados, sino solamente como entes subordinados del Estado central. De donde se deduce que el Estado federal no es una unión de Estados, sino un Estado» (49).

---

(48) G. LUCATELLO: «Lo stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., página 142.

(49) G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., página 143.

Lucatello se separa así de todos aquellos autores italianos que atribuyen al Estado-miembro la naturaleza de Estado y, por tanto, afirman que el Estado federal es un Estado compuesto (50).

Según Lucatello, los llamados Estados-miembros han renunciado a su soberanía a favor del poder central. Han dejado de ser, pues, Estados. Como se ve, para Lucatello, *la soberanía es elemento esencial del concepto de Estado*. No vamos a entrar en esta cuestión, aunque creemos oportuno manifestar nuestra discrepancia al respecto. Autores prestigiosos como Jellinek y Carré de Malberg ya la han refutado (51).

Si se parte del principio, pues, de que Estado y comunidad territorial *soberrana* son una misma cosa, es lógico que afirme Lucatello que en la Federación el único Estado sea el Estado federal. Como también es consecuente cuando afirma que los llamados Estados-miembros no gozan de autonomía constitucional, no son titulares de un poder constituyente.

Así, pues, para Lucatello, el Estado federal, desde el punto de vista de la *soberanía*, no se distingue *sustancialmente* del Estado unitario, pero *no es siempre Estado unitario*, ya que *jurídicamente*, el primero (el Estado federal) se diferencia del segundo (el Estado unitario) en que sus elementos componentes gozan —según Lucatello— de potestad administrativa y legislativa, pero no de autonomía constitucional, ya que «según el Derecho vigente en todos los Estados federales, la suprema potestad constituyente es atribuida, exclusivamente, a los órganos del Estado central» (52).

Para Lucatello, el hecho de que la estructura constitucional de los Estados-miembros venga condicionada por el ordenamiento federal, es suficiente para afirmar que la potestad constituyente de los Estados-miembros es limitada, subordinada, derivada «de la del Estado central». En una palabra, «no es potestad constituyente». Se podría, pues, decir —afirma Lucatello— que resulta difícil «distinguir la potestad de auto-organización constitucional de los Estados-miembros de la potestad de auto-organización administrativa de las regiones», y, para mayor abundamiento, nos dice que, aún «admitida la posibilidad de esta distinción, ello no implicaría que los Estados regionales y los federados no deban ser incluidos en una única categoría distinta de la del Estado

---

(50) Cfr. por ejemplo, SANTI ROMANO: *Principii di diritto costituzionale*, cit., páginas 134 y sigs.; O. RANELLETTI: *Istituzioni*, cit., I, págs. 215-20; P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, cit., págs. 487-493; G. BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, cit., págs. 54-57.

(51) Vid. G. JELLINEK: *Teoría general del Estado*, cit., II, págs. 140-154. R. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado* (Méjico, 1948), págs. 96-190.

(52) G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., páginas 139 y 144.

unitario. A lo sumo, implicaría que el Estado federal no era más que un «sub-tipo del Estado regional» y concluye así: «Los Estados federales serían, en síntesis, Estados regionales en los que los Estados-miembros tendrían naturaleza de comunidades no soberanas que gozan de una autonomía particular» (53).

Podemos afirmar que debe considerarse como errónea la opinión de este autor de que «las regiones estén dotadas de la potestad de auto-organización constitucional», de autonomía constitucional, como los Estados-miembros. Su error radica en querer equiparar, jurídicamente, la ley estatal aprobatoria del Estatuto regional, con la llamada «garantía» que el poder legislativo del Estado central debe dar, en algunos Estados federales, a las nuevas Constituciones y a las modificaciones de las Constituciones de los Estados-miembros. Su diferencia —como ya se expuso— es ésta: los Estatutos regionales no entran en vigor mientras no han sido aprobados por el Estado, y éste, cuando adopta, con su ley, el Estatuto de una región hace un acto de propia soberanía. Por el contrario, en aquellos Estados federales en los que el Poder federal debe controlar la legitimidad constitucional de las Constituciones de los Estados-miembros, este control o garantía se limita, en primer lugar, a establecer la legitimidad constitucional de dichas Constituciones y, en segundo lugar —y esto es fundamental—, este control de legitimidad constitucional es sucesivo a la entrada en vigor de las nuevas formas constitucionales. Si se establece su ilegitimidad constitucional estas normas vienen derogadas *ex tunc*.

Si bien Lucatello acepta que existen diferencias entre el Estado federal y el regional porque los Estados-miembros y no las regiones —nos dice— «participan como cotitulares en la formación de los órganos estatales, así ordinarios como constituyentes...», no obstante, afirma, que tal participación de los Estados-miembros «caracteriza indudablemente la estructura jurídica del Gobierno central, y es, por tanto, característica propia de los Gobiernos federales, pero no afecta a la naturaleza o forma del Estado, a la llamada «descentralización federal». Esta «participación» no es propia de la «estructura de los Gobiernos en relación con las respectivas comunidades». Por eso, Lucatello puede concluir diciendo: «Los Estados federales se distinguen de los llamados Estados regionales y también de los otros Estados por su forma de gobierno, no por su forma de Estado» (54).

---

(53) G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., página 151.

(54) G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, páginas 150-151.

### A modo de conclusión

La participación directa e indirecta de los Estados-miembros en la formación de la voluntad federal es el elemento esencial del Estado federal, tal y como afirman Le Fur, Mouskhély y Friedrich. Nosotros opinamos que la participación en la formación de la voluntad federal es un criterio *esencial*, pero *subsidiario*, a la vez, de distinción entre el *Estado federal* y el *Estado unitario*, por una parte, y entre el *Estado-miembro* y la *región autónoma*, por otra, pues creemos que esta participación es trasunto de la naturaleza político-jurídica, de los poderes, etc., de los Estados-miembros. Aquí es donde hemos de fijarnos para establecer una distinción entre el *Estado-miembro*, *autarquía* y la *región autónoma*. Este será nuestro criterio de distinción principal. La participación directa e indirecta del Estado-miembro en la formación de la voluntad federal y su representación, en cuanto tal, en los órganos federales es considerada por nosotros como una consecuencia de *ser titulares de un poder constituyente originario* y, por ende, de autonomía constitucional y legislativa ordinaria. Lo mismo podemos decir, pero en sentido contrario, de los entes *autárquicos* y *de los autónomos*. Aquéllos y éstos, si bien poseen una *potestad administrativa y legislativa ordinaria*, respectivamente, *carecen de autonomía constitucional*. No deben participar, pues, en la formación de la voluntad federal.

Partimos del supuesto, basado en el Derecho constitucional comparado, de que los Estados-miembros gozan de autonomía constitucional y legislativa.

Los Estados-miembros se dan, a través de sus órganos constituyentes, una Constitución que ha de observar las normas y límites contenidos en la Constitución federal. Por eso, también hemos de afirmar que la autonomía constitucional del Estado-miembro no es absoluta. Como se indicó, en todas las Constituciones federales se limita la potestad constituyente del Estado-miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales establecidos por la misma Constitución federal. Y sólo corresponde a los órganos constituyentes federales —si bien integrados por representantes de los Estados-miembros— determinar tal reparto y, por tanto, ampliar o restringir los poderes de los Estados-miembros. No pueden extenderse estas limitaciones so pena de que el Estado-miembro deje de ser tal y se transforme o en una simple región autónoma o en un ente autárquico.

Es evidente la *diferencia que existe entre la región autónoma* y los entes *autárquicos*, por una parte, y, por otra, en relación con el *Estado-miembro* del Estado federal. Por eso nos inclinamos por la teoría que sostiene que el Estado regional es un «tipo intermedio entre el unitario y el federal caracterizado por

la autonomía regional» y por eso afirmamos también la existencia de una clasificación tripartita de las formas del Estado: el Estado unitario, el Estado regional y el Estado federal (55).

### Conclusión

El Estado federal se distingue: a) De la Confederación, en que ésta es una auténtica Unión de Estados. Se basa en un tratado internacional, no teniendo como supuesto, pues, una Constitución. b) Del Estado Unitario descentralizado por países, en que éstos no son Estados, es decir, carecen de autonomía constitucional. Su descentralización es autárquica, administrativa. Su descentralización no es política. No parece que se pueda discutir esta tesis, siempre y cuando no se atribuya al término descentralización un alcance político, que rebasé el meramente administrativo, propio del Estado unitario descentralizado, y permita concebir a los Estados-miembros como entidades que participen directamente en el ejercicio de la función política central. c) Del Estado regional, como veremos, en que en éste las regiones gozan tan sólo de autonomía legislativa ordinaria (56).

## H) ESTRUCTURA DEL ESTADO FEDERAL

### a) Consideraciones generales

El Estado federal «se caracteriza —al decir de García Pelayo— por una específica estructura de las relaciones jurídicas de coordinación, subordinación e inordinación, en lo que se manifiesta la unidad dialéctica de las dos tendencias contradictorias de unidad y diversidad, de cohesión y participación» (57). En efecto, concurren en el Estado federal elementos *cohesivos*, tales como la contingencia espacial, la necesidad de defensa común, las ventajas económicas de la Unión, la homogeneidad política y social, pero también factores *particularizadores*, derivados de la heterogeneidad política, social, económica y cultural.

Pero, veamos con mayor detalle —y antes de exponer la estructura del Estado federal y del Estado-federado=Estado-miembro— los aspectos *unitarios* y *diversiformes* de la forma jurídico-federal del Estado.

(55) Vid. nota 41.

(56) Vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las formas del Estado*, cit., págs. 161 y sigs.

(57) M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 231 y sigs.

*Aspectos unitarios.*—El Estado federal ofrece elementos unitarios tanto desde el punto de vista internacional como constitucional.

1. La unidad internacional del Estado federal se manifiesta a través de varios fenómenos: en primer lugar, constituye una *personalidad internacional única* (los Estados-miembros no pueden comparecer ante el fuero del Derecho de gentes, correspondiendo sólo al federal el *ius belli*, el *ius legationis* y el *ius tractatum*). (Nótese, sin embargo, la excepción consentida en Yalta en favor de Ucrania y Bielorrusia, ambas representadas en la O. N. U.) En segundo término, el Estado federal supone una nacionalidad común, además de la propia ciudadanía de un Estado-miembro. Pero ello no quiere decir que exista una doble nacionalidad en el sentido empleado habitualmente en el llamado Derecho internacional privado. Finalmente, el Estado federal abarca un territorio único que puede exceder del conjunto de territorios de los Estados federados (colonias, países dependientes, etc.).

2. El Estado federal forma, además, una unidad político-constitucional: primero, porque posee un *ordenamiento constitucional* propio (Constitución federal); segundo, porque los órganos federales dictan una *legislación* nacional que se impone a todos los súbditos de los Estados-miembros; tercero, porque el Estado federal ejerce una función *administrativa* propia, ya sea por vía directa (Estados Unidos), de control (Alemania), o mixta (Austria), y cuarto, porque el Estado federal posee órganos jurisdiccionales propios. Es insoslayable el carácter esencial del órgano jurisdiccional en las estructuras federales. *El concepto del control de la constitucionalidad está vinculado a la esencia del régimen federal.*

*Aspectos diversiformes.*—Son los que confieren originalidad al Estado federal, pues si en el mismo se da una entidad de conjunto, ésta no supone uniformidad, sino *pluralidad de elementos componentes* que constituyen *verdaderas entidades políticas*.

Ya hemos indicado que el carácter estatal de estas últimas ha sido objeto de numerosas controversias vinculadas con frecuencia a las condiciones históricas de algunos países concretos (Prusia y Baviera, sobre todo). Según Prélot, el Estado federal (de primer grado) se distingue de los Estados federados (de segundo grado), sólo por su distinta intensidad de poder, pues mientras aquél disfruta de la *potestas summa*, el segundo no alcanza la independencia absoluta (58). Pero —como dice Carré de Malberg—, «uno y otros tienen cualida-

---

(58) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 252.



des e indicios propios de un poder de análoga naturaleza», y presuponen una colectividad que se gobierna a sí misma (59). Si la *soberanía* —con el alcance relativo de este término— es propia del Estado federal, la *autonomía* constitucional lo es del federado.

#### b) *Estructura del Estado federal*

Es esencial y característico de toda Constitución federal la existencia de un estatuto común que se manifiesta en un sistema de derechos y deberes frente a la Federación, y que por derivar de la Constitución federal, es independiente de las Constituciones particulares de los Estados-miembros.

La estructura federal se traduce en la peculiar composición de los órganos del Estado, tanto legislativos como ejecutivos y jurisdiccionales.

a) La estructura *bicameral* del Poder legislativo con las Federaciones viene exigida por la misma naturaleza del Estado federal. En el Estado federal existe *dualidad de Cámaras*, ya que es principio común al mismo que, junto a la representación de la *población federal*, figure la *representación de los Estados-miembros*. Esta representación de los Estados federados se realiza en la primera Cámara, cuya función consiste en poner en contacto, orgánicamente, a los Estados-miembros con la Federación. Existen dos tipos de Cámara alta en los Estados federales: el tipo *Senado* y el tipo *Consejo*. El primero se compone de representantes que obran libremente según sus opiniones y juicio (Estados Unidos, Suiza); el segundo se integra con delegados de los Gobiernos de cada Estado, sometidos a las instrucciones de sus respectivos Gobiernos (Alemania).

b) En los Estados federales actúan varios tipos de ejecutivos: sistema de Gabinete, sistema presidencial, colegial y sistema parlamentario alterado. Existen Estados federales monárquicos (Canadá, Australia) y Estados federales republicanos. Para Durand, el gobierno más adecuado para una estructura federal es el sistema presidencial, con un directorio designado por un período fijo (60); si bien hay que admitir que convendrá al Estado federal aquella forma de gobierno «cuya fórmula política esté más en consonancia con la estructura social del país y que contribuya a establecer el grado mínimo de equilibrio entre las unidades componentes y la Federación» (61).

c) En toda Federación existe un Tribunal Supremo «que se encarga de resolver, con arreglo a Derecho, los conflictos que se produzcan entre la Fede-

(59) R. CARRÉ DE MALBERG: *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, cit., volumen I, págs. 117-125. Hay versión castellana.

(60) Cfr. CH. DURAND: *Confédération d'Etats et Etat fédéral*, cit., pág. 84.

(61) P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho constitucional*, cit., pág. 370.

ración y los Estados federados... Parece que la Magistratura reúne los requisitos de objetividad y preparación técnica necesarios para realizar las misiones de asegurar la supremacía de la Constitución, interpretar el Derecho y decidir en las controversias jurídicas anteriormente citadas. El Tribunal Supremo de la Federación examina la validez de las leyes federales y de los Estados particulares en el caso de que se haya recurrido invocando la inconstitucionalidad» (62).

c) *Estructura del Estado federado o Estado-miembro*

El Estado federado posee también una individualidad constitucional, como lo demuestra el hecho de que si el Estado federal desapareciera, el Estado-miembro subsistiría probablemente en calidad de soberano.

Esta individualidad constitucional implica, según Prélot, los siguientes supuestos:

a) El Estado federado o Estado-miembro posee un *ordenamiento constitucional* propio, libremente establecido por el poder constituyente federado, y revisable por él sin más límite que el respeto a la Constitución federal.

b) El ordenamiento constitucional del Estado-miembro constituye un *sistema estatal completo*, regulando todos los órganos por los que se manifiesta habitualmente el poder del Estado (autonomía administrativa, ejecutiva y jurisdiccional).

c) El Estado-miembro o federado está regido por verdaderos gobernantes: no por funcionarios sujetos a control. Las autoridades federadas actúan con plena competencia dentro de los límites que la Constitución federal establece. Los órganos del Estado federado son absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica. Si en el ejercicio de sus atribuciones estuvieran sometidos a la intervención, dirección o control de los órganos *federales no constituyentes*, entonces ya no nos encontraríamos ante un *verdadero* Estado federado.

d) El ordenamiento político del Estado federado es de tipo *rígido*. Así como el Estado unitario puede alterar libremente el grado de descentralización local, las competencias del Estado no federado no pueden ser reducidas o suprimidas sin su propio consentimiento o participación.

---

(62) P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho constitucional*, cit., pág. 371.

d) *El Estado federal y los Estados federados: sus relaciones*

El Estado federal, en cuanto basado en una *Constitución* y no en un *tratado*, es decir, en un acto de soberanía de un pueblo y no en una relación internacional entre Estados —afirma García Pelayo—, es un sujeto jurídico político al que —según la teoría clásica de Estado— convienen todas las notas que caracterizan al mismo: pueblo, territorio y poder soberano (63). Pero, se trata de un Estado que —como decía Tocqueville de los Estados Unidos— engloba dos sociedades distintas, incluidas la una dentro de la otra.

«En el plano político, el Estado federal y los Estados federados deben marchar al unísono, evitar los conflictos, mantener su acuerdo y, además —continúa Prélot— permanecer constantemente en comunidad de acción y de sentimientos» (64). El Estado federal constituye, pues, una unidad y una diversidad: la centralización y la descentralización se complementan en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de tres tipos de relaciones (65):

a) *Relaciones de coordinación*, que tienen lugar en la distribución territorial de las competencias entre la Federación y los Estados, y en la estructura bicameral del Parlamento federal, como ya vimos anteriormente.

En la distribución de las competencias caben una serie de posibilidades: materias exclusivas de la Federación; materias exclusivas de los Estados-miembros; materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los Estados-miembros, y en cuya ordenación caben varias posibilidades, que no creemos necesario detallar.

b) *Relaciones de "supra" y subordinación*, que afirman la supremacía del Poder federal, en manifestaciones como las siguientes: derecho de imponer sus decisiones a los Estados-miembros, poder de intervención en las organizaciones constitucionales de los Estados particulares (imponiendo ciertos principios e incluso ciertas formas a esta organización federal, tales como la inspiración democrática o comunista, la composición de los órganos, el ámbito del sufragio, la forma republicana, etc.); derecho de vigilancia y control sobre los Estados-miembros, sobre todo en relación con la ejecución de las leyes; primacía del derecho federal sobre el derecho de los Estados-miembros; poder

---

(63) Vid. M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., pág. 233.

(64) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 254.

(65) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 254-255; vid. M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 234-240.

de resolver los conflictos entre los Estados-miembros y los Estados federados o de éstos entre sí, a través de un órgano jurisdiccional (Tribunal federal), en cuya formación puede intervenir el Estado federado.

c) *Relaciones de inordinación*, que suponen la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal. Esta participación adquiere especial importancia en el orden normativo, tanto constituyente como legislativo.

En la organización del *poder constituyente federal*, además de la participación indirecta que supone la intervención generalmente admitida en el proceso legislativo, se asegura a los Estados una participación directa en todos los actos que impliquen un cambio o reforma de la Constitución. El espíritu del federalismo implica que toda revisión constitucional sea aceptada por la mayoría absoluta de todos los miembros, y a veces por una mayoría calificada.

En la organización del Poder legislativo, el *bicameralismo* que, en el *Estado unitario refleja, si existen dos cámaras, una cuestión de oportunismo político*, en el Estado federal es una *necesidad*, pues es a través de la segunda Cámara que los Estados federados reciben una representación en concepto de tales y en un plano de igualdad (66).

#### e) *Tipología del Estado federal*

En la actualidad, la forma política federal predomina en la mayor parte del espacio terrestre: en América es el régimen propio de todos los grandes Estados: Estados Unidos, Canadá, Méjico, Brasil, Argentina, Venezuela; en Europa se ha impuesto en la U. R. S. S., Yugoslavia, Suiza, Alemania y Austria; en Asia y Oceanía, en la India, en Indonesia, en Malaya, en Australia; en Africa, en la Unión Sudafricana, en Rodesia y Nyassa... Si bien el federalismo está en franca crisis por razones que expondremos en otra ocasión, con el fin de no extendernos demasiado en el presente artículo (67).

La extensión de los principios federales produce una gran diversidad de estructuras federales concretas, matizadas por las tendencias políticas más variadas. Por su forma de gobierno puede hablarse de Estados federales monárquicos o republicanos (e incluso de federaciones que engloban repúblicas y monarquías); por los principios ideológicos que lo inspiran, en liberales o

(66) Cfr. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 255.

(67) Vid., entre otros casos el del Canadá, J. P. PRÉVOST: *La crise du fédéralisme canadien* (P. U. F., París, 1972).

socialistas, tradicionalistas o revolucionarios, etc. Pero toda clasificación científica de las estructuras federales debe basarse en el *vínculo* que existe entre los Estados-miembros y la Federación. A este respecto realiza Federico Giese una triple distinción:

a) La contraposición *particularismo* y *centralismo* permite distinguir aquellos tipos que acentúan la estatalidad de los Estados-miembros y su derecho de autodeterminación (ejemplo: el Imperio alemán de 1871) de aquellos otros que debilitan esta autodeterminación y ponen en peligro aquella estatalidad (ejemplo: República de Weimar).

b) La contraposición *federalismo* (como tendencia) y *unitarismo*, permite contraponer aquellos Estados federales cuyos miembros participan considerablemente en la formación, expresión y ejecución de la voluntad política de la Unión, y aquellos en que tal participación es mínima. En el primer caso —Reich de 1871— el Estado federal deriva, corporativamente, de la suma de los Estados-miembros; el Gobierno federal se componía de la totalidad de los gobiernos particulares y el sujeto del Poder federal se presentaba por medio de la totalidad de los gobiernos federados. En el segundo —República de Weimar— la cooperación de los Estados-miembros en la acción de la Unión era muy reducida y su participación en la titularidad del Poder federal se excluía total o parcialmente.

c) Cuando los Estados particulares están equiparados, nos encontramos ante los Estados federados *paritarios*, que constituyen la regla general, pero la primacía de uno de ellos (Prusia en 1871), puede dar lugar a un Estado federal *hegemónico* (68).

## I. LAS UNIONES DE ESTADOS

### *Clasificación*

Hay Uniones de Estados cuando muchos Estados se unen establemente, sin perder por ello la propia individualidad, es decir, manteniendo —a tenor de la teoría clásica del Estado— sus propios elementos constitutivos: el propio pueblo, el propio territorio, el propio Gobierno (Jellinek).

Hay varias clasificaciones de las Uniones de Estados en función de diversos criterios. Según que la Unión determine o no la aparición de un nuevo sujeto se distingue: a) Uniones meramente *políticas*: que crean un simple

(68) Vid. P. LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho constitucional*, cit., págs. 346-347.

vínculo político entre los Estados (por ejemplo, la Unión Panamericana con sede en Washington). b) Uniones *simples*: que si bien crean vínculos jurídicos para los Estados-miembros, no dan lugar, por ello, a que nazca un sujeto diverso de los Estados que participan en la Unión (por ejemplo, el protectorado internacional). c) Uniones *institucionales*: que dan lugar a la creación de una comunidad estatal, de un nuevo sujeto (por ejemplo, el Estado federal).

Según la naturaleza del *vínculo jurídico* que liga a los diversos Estados, se distingue: a) Uniones internacionales: que se constituyen basándose en el ordenamiento internacional, y según las normas de esto último. Estas uniones, según la posición recíproca de los varios Estados asociados, se distinguen en Uniones *iguales* (por ejemplo, la Confederación de Estados) y en Uniones *desiguales* (por ejemplo, el Protectorado). b) Uniones *no internacionales* que se constituyen según su propio derecho constitucional y se pueden reconducir bajo el concepto de Estado compuesto (por ejemplo, el Estado federal).

Existen Uniones de Estados en las que los Estados, aparte de las normas generales de la comunidad internacional, se vinculan entre sí mediante relaciones especiales, tales relaciones son materia casi exclusiva del Derecho internacional. Hay, sin embargo, algunas que interesan al Derecho constitucional en cuanto que, si bien los Estados no pierden en modo alguno su cualidad de tales, no obstante dichas relaciones condicionan en mayor o menor medida la estructura constitucional de los Estados en cuestión, o su modo concreto de manifestarse. Las formaciones que nos interesan en este aspecto son la *Unión Personal*, la *Unión Real* y la *Confederación*. «Todas ellas, y especialmente las dos primeras, sólo tienen un valor histórico y fueron formadas, como conceptos típicos que subsumían ciertas formas empíricas» (García Pelayo).

a) *La Unión Personal*.—La *Unión Personal* se verifica por la casual y temporal identidad de la persona física del soberano de dos o más Estados. El hecho de que dos o más Estados tengan, en común, el Jefe del Estado deriva o bien de una casual coincidencia en la misma persona de las llamadas al Trono de los diferentes Estados, según el orden de sucesión (por ejemplo, Hannover - Inglaterra, en 1714-1837; Holanda - Luxemburgo en 1815-1890), o por ofrecimiento de la Corona por parte de un Estado al soberano de otro (por ejemplo, Sajonia-Polonia en 1697-1763), o bien por otros motivos jurídicos (Bélgica-Congo en 1885-1908).

Los dos o más Estados permanecen jurídicamente independientes y distintos el uno del otro. El oficio de Jefe de Estado es también distinto para los dos Estados, siendo tan sólo común la persona física que, temporalmente, es titular de los dos poderes estatales. En la *Unión Personal*, cada Estado es plenamente independiente del otro; con la *Unión Personal* no se constituye ni

un Estado nuevo ni un nuevo sujeto internacional. La *Unión Personal* se disuelve apenas cesa la causa que la ha determinado. Eso aconteció con la *Unión Personal* entre Inglaterra y Hannover, que se disolvió en 1837 con la subida al Trono de Inglaterra de la Reina Victoria, quien, según la ley Sálica en vigor en Hannover, no podía reinar en el Trono de este último Estado.

Lo que caracteriza a la *Unión Personal* es que, a pesar de la comunidad del titular, las dos Coronas son instituciones distintas, perteneciendo a dos órdenes jurídico-político completamente independientes, actuando, por tanto, en cada país de modo distinto, y con un derecho dinástico objetivamente distinto. Por consiguiente, el Rey, si bien es la misma persona física, tiene, sin embargo, dos personalidades distintas como soberano. Hay actos jurídicamente comunes, de manera que éstos han de ser referidos a uno u otro país. «No hay, por tanto, unidad orgánica entre los Estados, que tienen voluntades y actividades distintas, puesto que —afirma García Pelayo— así son las Constituciones respectivas.

Las *Uniones Personales* han constituido, desde un punto de vista político, un importante factor para la formación de los Estados modernos, ya que fueron un primer paso hacia una vinculación más estrecha. Tal fue, entre otros, el caso de Castilla y Aragón.

b) *La Unión Real*.—La *Unión Real* existe cuando la identidad de la persona física del monarca no deriva de una casual coincidencia, sino que es querida por las respectivas Constituciones de los dos Estados o por un pacto asociativo que puede ser también tácito entre éstos, si bien permaneciendo distintas las Coronas de los dos Estados. A la identidad del Monarca suele acompañar también la identidad de otros órganos constitucionales y de aquellos órganos que coadyuvan al Soberano en el despliegue de sus funciones. Así como, por ejemplo, en Austria-Turquía eran comunes los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Guerra y Hacienda.

La *Unión Real* posee la cualidad de sujeto internacional, cualidad de la que carecen los Estados que forman parte de la misma. Ejemplos: Suecia-Noruega, en 1814-1915; Austria-Hungría, en 1867-1918; Italia-Albania, en 1939-1943; Dinamarca-Irlanda, en 1918-1944 (69). Virga pone en duda de si se puede calificar o no de *Unión Real* al *Commonwealth* británico, según el Estatuto de Westminster de 1931 (70). El carácter peculiar de la *Commonwealth*, proviene del hecho de que algunos Estados que la integran (por ejemplo, Indostán, Pakistán y Ceilán), si bien se rigen por una Constitución repu-

(69) Vid. M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 246 y sigs.

(70) Vid. P. VIRGA: *Diritto costituzionale* (Milán, 1957), pág. 234.

blicana, están ligados por un vínculo de fidelidad a la Reina que reconocen como jefe de la *Commonwealth* y como símbolo de la libre asociación entre los Estados.

Al igual que la *Unión Personal*, la *Unión Real* consiste en una comunidad de Monarca de dos Coronas que permanecen distintas. Pero —según García Pelayo— se diferencia: «a') en que no está provocada por un hecho casual de naturaleza física y personal, sino que descansa sobre un fundamento jurídico establecido de modo deliberado y consciente; b') en que tiene un carácter permanente, asegurado en ambos países por órdenes concordantes de sucesión a la Corona; y c') en que normalmente tiene consecuencias orgánico-constitucionales para cada uno de los Estados».

Según la teoría dominante, y desde el punto de vista jurídico —expone García Pelayo—, sólo las dos primeras notas eran lo esencial a la *Unión Real*, la cual, además, del portador de la Corona, «puede» tener otros órganos comunes; pero tales órganos «no son de naturaleza esencial, sino accesoria». La *Unión Real* tiene su origen en un «pacto» o «tratado» de índole internacional, que produce efectos jurídicos-políticos en cuanto que para su efectividad, como fundamento de la *Unión Real*, han de promulgarse leyes acordes en ambos Estados. Pero es el pacto o tratado lo que produce la vinculación, puesto que las leyes promulgadas en su virtud, en tanto que actos unilaterales de cada Estado, solamente tienen efecto con relación a sus súbditos, pero no con relación a Estados extraños.

«Por consiguiente, no hay un nuevo Estado, sino dos Estados independientes cuya soberanía no se encuentra afectada por el hecho del pacto. Cada uno de los órganos, incluida la Corona, son independientes y los actos de sus portadores no afectan al otro Estado. Sin embargo, los ejemplos históricos de la *Unión Real* se caracterizan por una unidad en lo que se refiere a política exterior, lo cual da lugar a una serie de órganos comunes, además del Monarca, destinados a hacer efectiva esa política común. No se trata, pues, de órganos únicos, sino de órganos que forman parte de cada uno de los Estados, existiendo así la pretensión de que el otro Estado califica de la misma manera a un determinado órgano-propio.

«Históricamente, la *Unión Real* se manifiesta como un momento de tránsito hacia un Estado unitario o descentralizado (Castilla y Aragón), o como un intento fracasado de formar un Estado unitario, como fue el caso de la *Unión Real* de Suecia y Noruega que se fundaba en la Convención de Moss de 1814 y en el Acta del Imperio de 1815, y que se disolvió en 1905.

La más importante y desarrollada de las *Uniones Reales* ha sido Austria-



Hungría. Sus fundamentos jurídicos se encuentran en la Pragmática sanción de 1723 (71).

c) *La Confederación de Estados*.—La *Confederación de Estados* se concreta en una permanente relación jurídica internacional de varios Estados independientes que, sin dar vida al nuevo Estado, se unen, por medio de un tratado internacional, para la consecución de fines comunes.

Con la *Confederación* no se crea un superestado, sino sólo una sociedad internacional de Estados, que obra mediante un Congreso de delegados (Dieta). Tal órgano tiene unos poderes, cuyos actos obligan tan sólo a los Estados participantes, y no directamente a los súbditos de los Estados asociados. Las deliberaciones de la Dieta, para poder obligar a los súbditos, deben convertirse previamente en *derecho interno* de cada uno de los Estados (a no ser que exista, en las Constituciones de los Estados confederados, una norma por la que se establezca la conversión automática en derecho interno de las deliberaciones de la Dieta).

No existe un territorio confederal. No hay súbditos o ciudadanos confederales, ni existe una potestad de imperio de la Confederación en cuanto tal.

Según G. Scelle podemos definir la *Confederación de Estados* como una «asociación en la cual los gobernantes de los diversos Estados abandonan una parte más o menos importante de su competencia internacional en manos de los órganos confederales. Los miembros de éstos vienen a acrecer el número del colegio gubernamental internacional» (72). De esta manera, según nos dice Burdeau (73), la *Confederación de Estados* es una unidad de carácter internacional, porque los Estados-miembros conservan su independencia. En efecto, continúa diciendo dicho autor, existe una autoridad central (la antigua Dieta de la Confederación germánica, por ejemplo), pero sus decisiones deben ser tomadas por *unanimidad*. La *Confederación* no forma un Estado central distinto de sus miembros. Es por lo que se explica el carácter esencialmente transitorio de esta forma de asociación. O bien los Estados recuperan su total autonomía, o bien, nos dice Burdeau, si los factores que han determinado a los Estados a asociarse continúan existiendo, ellos se integran en una forma más coherente: el Estado federal.

El tipo de *Confederación de Estados* es hoy día un recuerdo histórico. La Confederación helvética, jurídicamente se ha transformado en un Estado federal después de las revisiones constitucionales de 1848-1874. La Confe-

(71) Vid. nota 69.

(72) G. SCELLE: *Manuel du droit international public* (París, 1943), pág. 202.

(73) Vid. G. BURDEAU: *Manuel du droit constitutionnel*, pág. 34.

deración germánica, creada en 1815, sustituida en 1866 por la Confederación de la Alemania del Norte, dio origen al Estado federal alemán, en 1871.

Los ejemplos recientes de Confederación son los siguientes: La Unión francesa surgida en 1946, en sustitución del viejo Imperio colonial francés y la Unión Irlanda-Indonesia de 1949.

## J) LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL FEDERALISMO

### a) Introducción

Los poderes federales —y en general, las entidades con auto-gobierno local en cualesquiera de sus formas—, *teóricamente*, pueden desplegar su actividad en el marco de cualquier sistema o régimen político a condición de que no se asienten, ni *de jure* —y particularmente— ni *de facto*, sobre ningún tipo de *confusión de poderes*. Modernamente, los regímenes llamados por Duverger *unitarios*, es decir, regímenes «de partido único monolítico», realizan a través del partido la concentración de poderes, dando lugar, *de hecho*, a una dictadura de tipo personal o estableciendo la dictadura del partido. Afirma Duverger que, aun en el caso de que las Constituciones de los regímenes unitarios establecieran «una separación jurídica de poderes», ésta sería ilusoria, pues «todas las prerrogativas (estarían), en realidad, concentradas en las manos del Gobierno, que domina absolutamente la asamblea por medio del partido» (74).

Opinamos que el Estado regional —como cualquier otro tipo de auto-gobierno local— es incompatible, *de facto*, con todo tipo de régimen que  *fácticamente* realice la *confusión de poderes*. Modernamente se lleva a cabo mediante los partidos, bien en provecho del Gobierno, bien de la asamblea (75). Si bien teóricamente un *régimen unitario* puede admitir en su Constitución una descentralización de entidades autónomas, *de hecho*, y como ya hemos indicado, sería puramente ilusoria dicha declaración constitucional. Opinamos que el auto-gobierno local, en sus diferentes formas, es *particularmente* incompatible con el *régimen unitario* en cualquiera de sus versiones. Refiriéndose a la U. R. S. S., afirma Prélot que «la unidad comunista queda asegurada... sobre todo por la existencia de un partido único cuya organización

(74) M. DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel* (París, 1962), página 192. Hay versión castellana.

(75) Vid. a este respecto, G. VEDEL: «Les rapports du Legislatif et de l'Exécutif», en *Revue française de Science politique* (1958), págs. 757 y sigs.

centralizada contrabalancea las libertades conferidas a las entidades federadas. Detenta todos los puestos directivos, tanto en la Unión como en las Repúblicas, regiones y distritos» (76). Análoga afirmación podría hacerse si nos refiriéramos a los regímenes *unitarios* del tipo fascista o nacional-socialista, en los que se realizaba una confusión de poderes por subordinación de todos los órganos gubernamentales a los «jefes de los Gobiernos respectivos» (77). En los regímenes *unitarios*, los órganos representativos de las colectividades con auto-gobierno legislativo, si las hubiere, realizarán más bien la voluntad de los órganos centrales del Estado —es decir, del jefe o del partido— antes que la voluntad del colectivo representado.

b) *Los partidos políticos ante el federalismo  
y una Europa federal*

*Mitos y federalismo.*—Ante todo, hemos de precisar bien la cuestión: a primera vista, se aprecia que el problema está en preguntarse en qué medida los partidos políticos, en los diferentes países de Europa, están a favor o en contra del federalismo; sin embargo, no basta con comprobar esta cuestión, sino que hemos de investigar qué razones les mueven a mantener una u otra posición.

Es necesario comprender que si ciertos partidos están a favor del federalismo europeo, no es únicamente por razones actuales, verbigracia, porque la organización de Europa permitirá una elevación del nivel de vida o el mantenimiento de la paz o la lucha contra el comunismo. En parte es por esto, pero es la historia de cada uno de los partidos la que les lleva a tomar una u otra posición.

Desde esta perspectiva, la cuestión del federalismo no es más que un aspecto particular, una de las encarnaciones de las actitudes generales de los partidos políticos, con respecto a cuestiones nacionales. Los partidos políticos son asociaciones competitivas de lucha por el Poder; su problema consistirá, pues, en conquistar al elector, tratando de persuadirlo, utilizando ideas simples, y de contenido efectivo que muevan más o menos profundamente a la opinión electoral. Por eso los mitos o las ideologías serán las armas preferidas de los partidos; y cambiarán de mitos e ideologías, cuando, en un momento determinado, comprendan que han dejado de tener vigencia. Se les sustituirán por otros mitos e ideologías que sean más operativos para la conquista del Poder.

---

(76) M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., pág. 251.

(77) Vid. M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., pág. 180.

A pesar de estas afirmaciones, Duverger opina que la mayor parte de los partidos tienen algunas *creencias auténticas*: los partidos comunistas tienen una finalidad estratégica a largo plazo: el establecimiento del sistema comunista a escala mundial, lo cual no excluye que las tácticas que utilicen varíen, dependiendo de las circunstancias políticas; y de igual forma que un partido de extrema derecha puede, en una situación dada, tomar aires reformistas.

En este marco de tácticas, a corto y largo plazo, y de variaciones de creencias y de ideologías de la opinión pública, sitúa Duverger el estudio del federalismo y los partidos políticos.

El federalismo —afirma Duverger— no es más que un método perfeccionado de organización internacional. Se sitúa dentro de lo que conviene llamar corriente internacionalista.

Hay partidos que utilizan el mito nacional, porque continúa ejerciendo una gran influencia sobre la opinión pública. Todavía se está lejos de la frase marxista: ¡Proletarios de todo el mundo, uníos! Aunque la derrota de las fuerzas internacionalistas en las dos guerras mundiales, es un dato que hay que tener en cuenta, sin embargo, existe una ideología, un mito internacionalista, un sentimiento internacionalista, tanto desde el punto de vista religioso, como asimismo en los medios burgueses y en las aristocracias; pero sobre todo, en los medios proletarios. Todos estos sentimientos se han traducido en el plano político, desde hace unos cincuenta años, en diferentes movimientos e ideologías.

El mito es algo muy elemental; se desea una unión entre las naciones. La ideología, por el contrario, es algo más concreto, implica un programa a realizar. Existe una ideología nacionalista de extrema izquierda, de la unión del proletariado por encima de sus respectivas fronteras nacionales: así surgirán las Internacionales socialistas; después de 1914, surgió la ideología que cristalizó en la formación de la Sociedad de las Naciones, y hoy existe la ideología de las Naciones Unidas.

Desde hace unos años, se está desarrollando, en Europa, otra tendencia, aunque a un nivel más reducido: el mito europeo. Se piensa que, reduciendo el número de colaboradores, se reformará su intensidad: De la Europa de los Seis se ha pasado a la Europa de los Nueve.

Concluamos con Duverger ofreciendo una noción más precisa del federalismo en su fase actual: es un movimiento que tiende a unir a las naciones, estableciendo por encima de ellas un verdadero Poder político, una verdadera autoridad gubernamental.

Cabría distinguir tres fases en el desarrollo de los vínculos internacionales:

1. Vínculos internacionales de tipo clásico (mediante embajadores, tratados, etc.), pero sin que existan instituciones permanentes.

2. Cuando aparecen instituciones permanentes con reuniones regulares de ministros de Asuntos Exteriores, etc., pero sin que sus atribuciones vayan más allá de tomar decisiones que no sean por unanimidad y sin medios materiales para hacer respetar sus posibles decisiones. En la época contemporánea, las soberanías, debido a la evolución sociológica de la distinción entre naciones grandes y pequeñas, siguen existiendo, pero solamente para las naciones grandes, lo cual determina que si estas últimas no se ponen de acuerdo, el sistema se halla imposibilitado de funcionar.

3. La tercera fase es la fase netamente federal. Las instituciones comunes tienen una autoridad real que se impone a los Estados. Existe un Gobierno federal que puede tomar decisiones y dispone de un poder material para hacer que se cumplan sus mandatos.

\* \* \*

Los movimientos federalistas actuales revisten las siguientes características: se concibe la idea de un poder supranacional: se *renuncia* a un poder mundial, pero se concibe como posible un Gobierno europeo.

*Partidos y federalismo.*—El estudio de los lazos entre los partidos políticos y el federalismo, no es posible, si no se examinan, a un nivel más general, las actitudes de los partidos frente al problema del federalismo o internacionalismo; actitud que depende de varios elementos, entre los cuales pueden distinguirse, esencialmente, dos:

1. *La del nacimiento y desarrollo de tales partidos.*
2. *El uso que los partidos han hecho, por diversas circunstancias, de los mitos nacionalistas, internacionalistas o federalistas.*

\* \* \*

### 1. *Relaciones entre el origen de los partidos y el federalismo*

¿Han nacido los partidos bajo la influencia de factores comunes a las diferentes naciones de Europa, o son consecuencia de necesidades propias de cada una de ellas?

a) *Los partidos políticos y el marco nacional*

Según Duverger cada partido es un producto de la historia de cada nación: existe, afirma, una gran diversidad de sistemas de partidos, y así se pueden estudiar los siguientes:

*Gran Bretaña.*—Resulta evidente la correlación entre el dualismo *whig-tories* y el dualismo liberales-conservadores. Por otra parte, la estructura del partido laborista (creado a instancias de las Trade-Unions) es muy original; es el único partido que tiene dos categorías de afiliados: los individuales y los sindicales, que se afilian al partido a través de los sindicatos, a su vez, afiliados al mismo.

Este partido, a pesar de que se le puede comparar con otros partidos de otros países, es peculiar de la Gran Bretaña, propio de su marco nacional. Esta conclusión se puede colegir fácilmente del análisis de las doctrinas y de su programa.

*Bélgica.*—Los partidos belgas, más sólidos que los británicos, en el siglo XIX, surgieron por motivos religiosos y ante la cuestión escolar. El viejo partido conservador católico belga, ha sido, entre las dos guerras, un reflejo de las luchas entre los dos grupos étnicos: flamencos y valones.

El estado actual tanto del partido cristiano-social belga, como del viejo partido socialista se explica por las luchas internas —transidas de nacionalismos, amén de otras causas— entre las dos comunidades étnico-culturales.

*Holanda.*—En los Países Bajos la religión ha ejercido un influjo decisivo en la formación de las organizaciones partidistas. Desde un principio existen dos partidos conservadores: uno católico y otro protestante, «antirrevolucionario». Aunque ha habido coaliciones entre católicos y liberales, y entre católicos y protestantes. Y ha surgido también un partido, el *cristiano histórico*, formado por protestantes opuestos a esta última alianza. Una vez más todos estos hechos son reflejo de factores típicamente nacionales.

*Países Escandinavos.*—También factores netamente nacionales explican la formación, en el siglo XIX, de partidos campesinos. Hoy se le llama de izquierda, en Dinamarca, al partido de los campesinos, aunque sean conservadores y votan por las derechas. Debido a esta tradición suelen llevarse a cabo, de cuando en cuando, coaliciones entre los socialistas y los partidos campesinos.

*Francia.*—Uno de los rasgos dominantes de la vida política francesa es que la derecha se halla desorganizada, lo cual se explica por la existencia, en 1850, de cuatro tendencias de derechas, cuyo denominador común era su carácter católico. El influjo, pues, en Francia, del «clericalismo» y del «laicismo», en la formación de los partidos, se explica también por factores típicamente nacionales.

*Italia.*—La unidad italiana es reciente, y existen dos tradiciones políticas todavía en pugna: la tradición unitaria y la federal regional. A esto hay que añadir el gran influjo del clero —concretamente del Estado Vaticano—, en la vida política del país. Las divisiones políticas se explican, en la actualidad —aunque en parte tan sólo— por los recuerdos del fascismo y de la Monarquía de Saboya. El apoyo del clero da una gran fuerza a la democracia cristiana. Existen, además, dos asociaciones políticas de derechas, muy importantes, opuestas al régimen democrático instaurado en 1947: el monárquico y el neofascista. Como fácilmente puede comprenderse son partidos, todos ellos, de carácter estrictamente nacional.

*Alemania.*—El centro católico alemán ha cedido su lugar a la C. D. U.-C. S. U. (alianza de la democracia cristiana y la de Baviera). Hoy existen especialmente dos grandes fuerzas que nacieron bajo el Imperio: la socialdemocracia y la democracia cristiana. Dos fenómenos caracterizan la vida política de este país: la inexistencia de un partido comunista y, en la actualidad, la progresiva aparición de una derecha, que parece que guarda analogía con el viejo nazismo.

#### b) *Los caracteres comunes de los partidos europeos*

A pesar de estos caracteres nacionales que tipifican a los partidos europeos, Duverger subraya también las profundas semejanzas que existen entre ellos.

*Los factores nacionales son también factores europeos.*—Durante el siglo XIX, toda Europa fue teatro de la lucha entre conservadores y liberales; en el plano de las ideologías, fue la lucha entre el antiguo régimen, las ideas de jerarquía y aristocracia, y las ideas igualitarias de la Revolución francesa. Fue también la lucha entre dos clases sociales. En general, los partidos conservadores se apoyaban en las aristocracias terratenientes, mientras que los partidos liberales tenían sus apoyaturas en los medios mercantiles, industriales o intelectuales de las ciudades. Laten también en esta pugna ideas religiosas, especialmente en los países católicos.

De igual forma, a principios del siglo XX, aparecen en toda Europa los partidos socialistas, aunque han de matizarse las diferencias existentes entre los de la Europa Occidental y los de la Oriental, ya que en esta última las luchas políticas se interfirieron con luchas nacionales, y el liberalismo se revistió, en muchas ocasiones, de un carácter netamente nacionalista.

Sin embargo, el nacimiento de tales partidos no es un fenómeno nacional. Es producto de unas circunstancias socio-económicas comunes a toda Europa. Tengamos en cuenta que tanto el partido laborista inglés, como el socialista alemán y el francés, etc., aparecen al mismo tiempo. Como también es un fenómeno general, en toda Europa, el nacimiento de los partidos comunistas en los años veinte, y la formación de partidos fascistas en todos los países europeos, en los años treinta.

También resultan evidentes las semejanzas en los partidos demócrata-cristianos, que surgieron a partir de la penúltima guerra mundial y que han cobrado plena carta de naturaleza política tras la última guerra mundial, pues vienen gobernando en la mayoría de los países...

### c) *La uniformidad de estructuras*

Las estructuras de los partidos políticos son también europeas. Los partidos del siglo XIX (tanto liberales como conservadores), son partidos de cuadros, de escasa articulación y disciplina. Se basaban en comités de notables, que aportaban votos y dinero para apoyar a sus candidatos en las campañas electorales.

Los partidos socialistas intentan reclutar *masas*; los otros se preocupan más de la calidad de sus afiliados. Pero donde quizá se patentice más la estructura internacional de los partidos sea en los comunistas (estructura de células de empresa) y en los fascistas caracterizados por los cuadros paramilitares.

Por consiguiente, *el carácter europeo de las estructuras, corrobora el carácter europeo de las ideologías.*

*Consecuencias de estas analogías: Las Internacionales.*—En cierta medida, los partidos políticos europeos han tenido conciencia de sus semejanzas, y han tratado de crear internacionales de partidos. Los pioneros de esta actitud han sido los partidos de extrema izquierda, postulando una Internacional, extendida al mundo entero.

Aparte de los Partidos socialistas, los Partidos internacionales se han desarrollado poco, salvo la Internacional comunista dirigida por Moscú.

Existió en 1939 una Internacional liberal que tuvo una vida muy precaria. Existe una organización de coordinación de los Partidos demócrata-cris-



tianos, fenómeno puramente europeo y cuya sola existencia es significativa. El carácter internacional de la Iglesia ha sido, asimismo, sobre todo, un elemento importante de unificación entre los Partidos demócrata-cristianos. Existió también una Internacional fascista; como han existido, y existen, internacionales de hecho (entre familias nobiliarias, sindicatos, etc.).

Por consiguiente, a pesar del origen *nacional* y desarrollo de todos los partidos políticos europeos, éstos, *no son sino cristalizaciones propias*, de cada país, *de los mismos grandes movimientos políticos*.

#### d) *El Federalismo en la estrategia de los partidos*

Veamos cómo utilizan los Partidos, en su estrategia, las doctrinas nacionalistas, internacionalistas o federalistas. Digamos, en primer lugar, que durante el siglo XIX se produjo un gran cambio: el nacionalismo pasó de manos de la izquierda a los Partidos de derecha, mientras que los mitos internacionalistas siguieron el camino inverso. Resulta conveniente recordar aquí lo expuesto, a saber: que las posiciones ideológicas de los partidos pueden cambiar, radicalmente, de acuerdo con la estrategia que las circunstancias del momento les aconsejen seguir.

*Nacionalismo, internacionalismo y federalismo en la estrategia de los Partidos en el siglo XIX y comienzos del XX.*—a') *Nacionalismo de izquierdas en el siglo XIX*: En este siglo, los defensores de la nación son esencialmente los partidarios de la revolución, es decir, los partidos liberales. Los liberales serán nacionalistas y los aristócratas..., es decir, los conservadores serán fieles a las dinastías. Y serán internacionalistas, piénsese en el caso de la Santa Alianza.

b') *Internacionalismo de derecha, en el siglo XIX*: La gran organización internacional del siglo XIX «el concierto europeo» era estrictamente conservadora. Era un poco la «liga de los reyes contra los pueblos»; una liga de conservadores contra los liberales y los nacionalistas. Su expresión máxima será —hemos dicho— la Santa Alianza, que hizo reinar el orden en todos los Estados, incluso con matices próximos a una organización federal.

c') *Paso del nacionalismo a la derecha, a comienzos del siglo XX*: La causa esencial de este paso fue el desarrollo del socialismo. El marxismo afirma que el nacionalismo es el medio de unir a dos clases opuestas —y que deben estar en pugna abierta—, y propugna la solidaridad entre los proletarios de todas las naciones. Ante tal situación reacciona la derecha y acentúa las ideas nacionalistas. Charles Maurras invoca su tesis de que la nación es una comu-

nidad natural, que está por encima de todo. Esta tesis se unirá a las ideas expansionistas alemanas, y se acentuará en la primera guerra mundial.

d') *Renacimiento actual de un nacionalismo de izquierda*: A partir de 1936, las ideas nacionalistas vuelven a tener acogida por la izquierda; debido a la solidaridad internacional de la burguesía, que ha provocado también la solidaridad internacional de los fascismos, los comunistas aprovechan el mito nacionalista, arraigado, sobre todo, y de una manera profunda, en las clases populares.

La evolución no ha terminado ciertamente, aunque ya sólo cabría hablar en este campo de tendencias.

El desarrollo de un *neonacionalismo de izquierdas*, sin embargo, sigue siendo muy fuerte en los países comunistas, quizá como contrarréplica a la política colonialista de Occidente. Se ha abogado por los temas de la independencia nacional, que han desembocado, incluso, en posiciones de comunismo nacional, pero, en el fondo siguen predominando, en los partidos de izquierdas, los sentimientos internacionales.

Para la derecha también serían válidas estas observaciones, pero en sentido inverso. Se considera al comunismo como una amenaza internacional con lo cual se organiza la resistencia internacionalmente. Esta es la base psicológica del *neointernacionalismo de derechas* y sobre este fondo se sitúan las posiciones actuales.

#### e) *Actitud actual de los partidos con respecto al federalismo*

El federalismo no tiene la misma significación para todos los partidos políticos. Más aún: *no todos los federalismos tienen la misma significación*.

Ciertos partidos políticos tienen *una* posición con respecto al federalismo europeo, y, *otra* respecto al problema «colonial».

Las posiciones entre los partidos e, incluso, los motivos que fundamentan su posición, pueden ser muy contradictorios.

Duverger hace unas observaciones sumarias sobre el tema:

a') *¿El federalismo es de izquierda o de derecha?*—Si pensamos que la mayoría de los hombres de Estado conciben el federalismo europeo como un medio de resistencia contra la presión soviética cabría preguntarse en qué medida no es aquél un nacionalismo agrandado. Sin embargo, esto no es totalmente válido, pues se piensa, de otra parte, en una Europa unida, como un vínculo entre los dos bloques que dividen al mundo.

En los partidos de derecha es visible el conflicto entre las viejas ideas nacionalistas, concebidas desde un ángulo estrecho y tradicionalista y, de otra

parte, el temor a una invasión soviética de Europa, y una revolución comunista internacional, lo cual explica las posturas en contra y a favor del federalismo europeo, incluso en el seno de un mismo partido.

En los partidos de izquierdas, el conflicto se halla centrado entre la tradición internacionalista (como una etapa hacia la organización internacional global) y el anticomunismo, latente incluso en los partidos socialistas, por razones de precaución, y un cierto complejo de inferioridad, ante los partidos comunistas, lo cual, en definitiva, refuerza la posición federalista europea.

b') *El caso particular de los Partidos democristianos.*—Estos Partidos son hoy los más ardientes defensores del federalismo europeo, como puede comprobarse en los tres grandes partidos: el alemán, el francés, el italiano. Estos Partidos, sigue diciendo Duverger, aunque no niega la lucha de clases, creen posible conseguir un equilibrio mediante sus programas de reforma sociales que en unos partidos son más avanzados que en otros.

A causa de su heterogeneidad (social y doctrinal), estos partidos, que reniegan del conservadurismo político y social, tienen una clientela profundamente conservadora. Sus años de éxito son los 45-46, en que la *derecha*, anquilada, votó por ellos sin estar, en esencia, de acuerdo totalmente con sus programas. De ahí el drama y la alternativa que se les ofrece: continuar defendiendo, en su pureza, su doctrina, y perder los votos de los conservadores o, por el contrario, esforzarse en conservar dichos votos a costa del abandono parcial de aquélla. Esto les crea una tensión interna, sirviéndoles las ideas internacionalistas como medio para reducir, al máximo, estas tensiones.

En el caso de la democracia cristiana alemana hay que añadir que concibe el federalismo como un medio para alcanzar la global nacionalidad de las dos Alemanias y de reconquistar, de esta manera, una cierta parte de la soberanía nacional.

En el deseo de construir Europa —dice Duverger— hoy anidan en los partidos, a veces, deseos muy sinceros. Por esta razón se ha de afirmar que a las ideas expuestas no se les debe dar un carácter dogmático. Han de ser muy matizadas. En conclusión, el federalismo es un punto de unión de actitudes muy diversas: se está en contra o a favor de Europa (78).

JUAN FERRANDO BADÍA

---

(78) Vid. M. DUVERGER: «Los partidos políticos y el federalismo en Europa», en G. BERGER y otros: *El federalismo* (Ed. Tecnos, Madrid, 1965), págs. 149-167.

## R É S U M É

Le phénomène fédéral, bien qu'on puisse lui découvrir des antécédents doctrinaux antérieurs —entre les auteurs du Siècle d'Or—, vient s'associer en Espagne à une doctrine concrète: celle de Pi y Margall. Le fédéralisme en tant que "processus" et dans sa cristallisation juridique sous la forme d'Etat fédéral, doit s'appuyer inévitablement sur un type de structure sociale et une qualité spécifique de relations de vie communautaire. L'Etat fédéral s'introduit dans l'histoire en tant que concept et forme d'organisation politique avec la Constitution américaine de 1787, et de là est passé, en partie par imitation, en partie à cause de véritables nécessités, à différents Etats d'Amérique du Sud; à la Suisse (1846), l'Allemagne (1871), à différents territoires britanniques, et après la première guerre mondiale à une autre série de pays.

On distingue deux modes fondamentaux de formation des Etats fédéraux: ce peut être le résultat de la transformation d'un Etat unitaire en fédéral, auquel cas, comme le souligne Biscaretti di Ruffia, se produit la naissance des Etats-membres mais non de l'Etat fédéral (Brésil, Mexique, l'URSS, se sont formés d'après se procédé); ou de la seconde façon, qui est la normale, quand plusieurs Etats, jusqu'alors indépendants, se réunissent pour former un nouvel Etat fédéral (comme par exemple, les Etats Unis, la Suisse, l'Argentine, etc.). Ce processus peut se réaliser juridiquement d'abord à travers un traité international et ensuite par une Constitution (Etats Unis), ou bien par voie extrajudicative ou de fait (La Suisse).

L'auteur de cet article, après avoir signalé les nécessités auxquelles répond l'Etat fédéral, étudie l'amplitude actuelle du phénomène fédératif et sa typologie (fédéralisme interne local, fédéralisme corporatif, fédéralisme international); les principes du fédéralisme: autonomie et participation; la base philosophico-morale sur laquelle repose le fédéralisme; pour s'étendre ensuite sur de concept même de fédéralisme (caractéristiques, limitations et définition). Les théories sur la nature juridique de l'Etat fédéral ont une grande importance; les dominantes sont de nos jours fondamentalement deux: a), la théorie de ceux qui soutiennent que l'Etat fédéral est l'unique organisation étatique et non pas les Etats-membres (Donati, Durand, Mouskhely, Kunz, etc.) et b), la théorie, dominante, de ceux qui affirment que l'Etat fédéral est un Etat composé, une union d'Etats réglementée par le Droit étatal (Rossi, Carré de Malberg, Santi Romano, Biscaretti, etc.). Garcia Pelayo classifie les différentes opinions des auteurs, suivant la nature juridique de l'Etat, en six catégories: a) Théorie de la double souveraineté. b) Théorie qui nie la réalité juridique de l'Etat fédéral. c) Théorie qui reconnaît comme unique état

*l'Etat fédéral. d) Théorie qui affirme que la fédération est l'unique souverain, mais qui accorde aux membres le caractère d'Etat. e) Théorie des trois entités. f) Théorie qui conçoit l'Etat fédéral comme une forme avancée de décentralisation.*

*Dans la dernière partie de son article, l'auteur étudie les différences entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral; la structure de l'Etat fédéral (aspects unitaires, aspects diversiformes, relations entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, typologie de l'Etat fédéral); les unions d'Etats (personnel, réel, confédération), pour conclure par une analyse très étendue des partis politiques et du fédéralisme.*

### S U M M A R Y

The federal phenomenon, although previous doctrinal antecedents can be found for it—in the authors of the Golden Age—is associated in Spain with a specific theory: that of Pi y Margall. Federalism as a "process" and in its juridical crystallization in the federal state would necessarily have to find a suitable basis upon which to work in a certain type of social structure, in a particular quality of community relations. The federal state enters history as a concept and as a form of political organization with the American Constitution of 1787, and passed on from there—partly through imitation, partly on account of real needs—to a number of Ibero-American states, to Switzerland (1848), to Germany (1871) and to several British dominions, and after the first world war to a further series of countries.

Federal states are formed according to two basic patterns: they may be the result of the transformation of a unitary state into a federal one, in which case, as Biscaretti di Ruffia points out, member states and not a federal state are born (Brasil, Mexico the U. S. S. R. came into being in this way); or they may come about in the more usual manner, as the result of the conjunction of several states, up to then independent, originating a new federal state (the United States, Switzerland, Argentina, etc.). This process may take place juridically through an international treaty first and a constitution afterwards (the United States) or extra-juridically and de facto (Switzerland).

The author of the present article indicates the needs which give rise to the federal state and discusses the different types of federalism to be found today (local internal federalism, corporative federalism, international federalism), the principles of federalism (autonomy and participation), the moral-philosophic foundation upon which federalism rests, and goes on to consider the concept of federalism itself (characteristics, limitations and definition). Of great importance are the various theories concerning the legal nature of

*the federal state. Those prevailing in our day are basically two: a) the theory that the federal state is the only state organization and not the member states (Donatti, Durand, Mouskhely, Kunz, etc.), and b) the prevailing theory that the federal state is a compound state, a union of states regulated by state law (Rossi, Carré de Malberg, Santi Romano, Biscaretti, etc.). García Pelayo classifies the various opinions of authors concerning the legal nature of the state in six categories: a) the theory of double sovereignty, b) the theory which denies the legal reality of the federal states, c) the theory that affirms the federal state to be the only state, d) the theory that the federation is the only sovereign state but does not deny statehood to its members, e) the theory of the three entities, and f) the theory of the federal state as an advanced form of decentralization.*

*The last part of the article is devoted to an analysis of the differences between the unitary and the federal state, the structure of the federal state (unitary aspects, differentiating aspects, relations between the federal state and the federated states, types of federal state) and the union of states (personal, real, confederation), closing with a discussion of political parties and federalism.*