

DIEGO VALADÉS

FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado unitario, el Estado federal y el Estado Regional.* 363

Finalmente, en el capítulo octavo da su punto de vista y lo que él augura pueda ser el futuro del mismo, de lo cual se colige —como categóricamente lo afirma al principio— no ser partidario de este tipo de tribunales, por el alto costo que la administración de justicia tenga que sufrir por ello.

José Luis SOBERANES

FERRANDO BADÍA, Juan, *El Estado unitario, el Estado federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978, 425 pp.

El libro que ahora presenta Ferrando Badía tiene por antecedente dos obras del propio autor, una titulada *Formas de Estado, desde la perspectiva de Estado regional*, publicada en 1965, y la otra *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, publicada en 1962. De ambas el autor toma algunos aspectos que enriquece ahora con nuevos capítulos, particularmente los que se refieren, dentro de la primera parte del libro, a la exposición de las formas de Estado clásicas, así la unitaria como la federal, y en la segunda parte del libro a todo lo que concierne a la doctrina sobre el Estado regional.

Por cuanto a la metodología aplicada, el autor señala que su estudio, si bien tiene un carácter fundamentalmente jurídico, también se detiene en la formulación de consideraciones no jurídicas. El claro motivo expresado en las primeras páginas de este trabajo, está definido por el autor: al avanzar la organización político-constitucional de España hacia la regionalización, debe hacerse importante y minucioso estudio de las características del sistema federal y regional. Por lo demás, el autor también examina, como un aspecto fundamental para establecer las perspectivas del desarrollo del Estado regional en España, las experiencias del Estado regional en Italia, pues, como el propio Ferrando Badía señala, se debería mirar menos, para efectos de comparación, a sociedades como la norteamericana, la alemana e incluso la francesa, para fijar mejor la atención en modelos de organización como el que se ha seguido en Italia.

Hemos de atender, fundamentalmente, a los puntos novedosos que tiene la obra, supuesto que, como ya se dijo párrafos arriba, otros capítulos de la misma aparecen ya contenidos en obras previas del mismo autor y en su momento han sido comentadas en México y en España.

En la primera parte de la obra, al establecer las características del Estado unitario, Ferrando Badía nos ofrece la sugestiva concepción de lo que denomina como actividades centralizadas, diciendo que son todas

aquellas cuya dirección corresponde a un órgano central, es decir, único para todo el Estado. En consecuencia, la centralización equivaldría a la unidad del Estado resultante de la atribución de cada una de las actividades fundamentales a un órgano único. Hasta aquí el concepto de Ferrando Badía, y hemos de entender que dentro de la apretada enunciación de su idea acerca de lo que significa el Estado centralizado, cabe subrayar que, para él, un Estado con tales características debe reunir en sus órganos centrales el total de las atribuciones que corresponden a las entidades estatales; de suerte que lo que Ferrando está planteando con este concepto es la idea de un Estado centralizador en sentido absoluto.

Por eso mismo, Ferrando Badía ofrece lo que pueden considerarse como tres fundamentales criterios de clasificación para examinar las formas o las manifestaciones que se dan por cuanto hace al Estado centralizado:

En primer lugar, atendiendo a su intensidad, la centralización puede ser pura o perfecta e imperfecta o relativa. Se entiende por centralización pura o perfecta aquella que implique el ejercicio de una actividad de manera exclusiva y total por parte de un órgano o de los órganos centrales. Así, toda decisión proviene del centro. Por centralización relativa se entiende, a su vez, que junto al órgano central que dirige la actividad existen órganos no centrales o no centralizados que participan en la misma. La superioridad del órgano o de los órganos centrales, no obstante, se manifiesta por la organización jerárquica de la autoridad que permite que unos órganos se encuentren subordinados y otros se encuentren supraordinados. Es evidente que de este criterio de subordinación y supraordinación se deriva también la existencia de un Estado centralizado.

En segundo término, y con relación a la unidad de la colectividad estatal, se puede hablar de una centralización personal y de una centralización territorial. Este criterio de Ferrando Badía tiene alta importancia, supuesto que son obvias las implicaciones que tendría un sistema de centralización basado en la organización territorial y un sistema de centralización basado en el ejercicio personal del poder. Desde luego, entendemos que si bien ambos géneros de centralización son susceptibles de ser distinguidos para efectos de clasificación doctrinaria, esto no excluye la posibilidad de que se puedan dar sincrónicamente.

El tercer criterio que aporta Ferrando Badía toma en consideración el objeto a que se aplica la centralización, de suerte que pueda hablarse de una centralización constitucional legislativa o administrativa, por ejemplo.

A su vez, y *contrario sensu*, Ferrando considera a la descentralización

como el caso que se produce cuando la dirección de una actividad corre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales.

Una importante distinción hace Ferrando Badía al hablar de descentralización política y descentralización administrativa. La descentralización administrativa afecta sólo a la organización de la administración pública, lo que, desde luego, puede tener consecuencias políticas, pero no se dirige de manera inmediata y específica a la organización política del Estado.

Otro aspecto de interés en el trabajo de Ferrando Badía corresponde a su análisis de los conceptos de autarquía, autonomía y Estado miembro, con relación a los cuales ofrece conceptos y diferencias muy precisos. Por ejemplo, la esencia de los entes autárquicos radica, según el autor, en una potestad reglamentaria y ejecutiva ejercida en nombre propio para el cumplimiento de los fines públicos; los entes autónomos se diferencian de los entes autárquicos en que, además de tener una potestad legislativa autónoma igual a la del Estado, cuentan con una potestad reglamentaria por cuanto hace a la aplicación de sus propias leyes. Así, el ente autárquico sólo goza de la potestad administrativa y de la reglamentaria en lo que atañe a la ejecución de las leyes estatales. Finalmente, el Estado miembro y la entidad autónoma se distinguen en cuanto que esta última, la entidad autónoma, es una corporación territorial pública dotada de autonomía legislativa, pero cuya personalidad jurídica no es originaria, ni soberana o suprema. No es originaria en tanto que deriva su vida del reconocimiento por parte del Estado y no es soberana porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio propios del Estado sino solamente de una potestad legislativa y de administración limitada, condicionada por la primera y desde luego a ella subordinada.

Es por eso que el autor define al Estado miembro como una entidad pública territorial, dotada de autonomía legislativa y constitucional o bien como una entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica originaria y suprema.

Tal como el autor anuncia en la presentación de su trabajo, los elementos metodológicos presentes en su trabajo, no son solamente aquellos que ofrece el análisis jurídico. También encontramos en él muy señaladas referencias y afirmaciones de carácter político. Así, en una parte de su libro leemos que "la democracia pluralista implica el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de grupos sociales y políticos intermedios entre el individuo y el Estado. De ahí que la democracia pluralista se vea obligada a recurrir a la descentralización como uno de los instrumentos más útiles para la realización de una verdadera y real democracia".

Desde luego compartimos el punto de vista del autor, aunque no podemos soslayar que una afirmación semejante podría ser hecha también desde el punto de vista de los defensores del Estado corporativo. Justamente, el corporativismo constituiría una instancia en la cual entre el individuo y el Estado podría darse la presencia de órganos intermedios. Por lo demás, también sería posible considerar que los partidos políticos constituyen una entidad intermedia entre el individuo y el Estado. A decir verdad, los partidos y asociaciones políticas —a las que parece evidente la referencia de Ferrando— también pueden ser objeto de desviaciones corporacionistas. Éste ha sido el caso, al menos parcialmente, del partido dominante en México. Éste es justamente uno de los problemas fundamentales que plantea para las organizaciones democráticas contemporáneas la llamada “partidocracia”. Por lo mismo, si bien la aseveración del autor que hemos transcrito se ajusta a un concepto racional para la defensa de la democracia, del pluralismo, del sistema constitucional, del Estado de derecho y en este caso del Estado federal, o por lo menos del Estado descentralizado —supuesto que también se admite la posibilidad de que se hable de un Estado regional—, el concepto pudiera ser de tal manera amplio que leído sin mayores prevenciones también serviría para justificar lo contrario de aquello que el autor postula.

Para no incidir en confusiones, que en este caso serían lamentables, en páginas adelante el autor menciona como enemigos de la descentralización tanto administrativa como política a aquellos que manejan las tesis de que la descentralización es un peligro para la unidad del Estado y de la nación y de que podría servir a los intereses de la clase gobernante, así fuera de derecha o de izquierda. De esta suerte, por un lado, quienes consideran necesario defender la unidad del Estado podrían plantear argumentos contrarios a la organización federal o descentralizada. Y de otra parte, quienes apuntan la conveniencia de evitar la dispersión del poder también avalan las tesis centralizadoras. Esta experiencia es común en la historia de los países hispanoamericanos.

Es por eso que Ferrando Badía señala, con toda precisión, que no cabe discutir la bondad del modelo federal sin una adecuada referencia al marco histórico y sociológico en el que surge, pues de lo contrario se ignoraría que todo régimen político está condicionado decisivamente por su estructura social. Acorde con lo anterior, el autor examina las nuevas concepciones en torno al Estado, por una parte, aborda y, por otra, un aspecto del mayor interés para el estudioso contemporáneo: las causas de las crisis del Estado federal.

En lo que se refiere a las concepciones en torno al Estado federal, el autor distingue tres aspectos distintos: en primer término las relaciones

entre el liberalismo y el federalismo, señalando que el Estado federal como estructura jurídica corresponde en la historia a la primera época de los Estados liberales modernos, aunque no al Estado industrial y tecnológico contemporáneo; en segundo lugar, las relaciones entre el federalismo y la democracia se observan en tanto que entre los derechos democráticos de todo pueblo se encuentra el derecho a su autodeterminación, y en tercer término sitúa lo que denomina el *federalising process*, señalando que éste es no solamente un proceso estructural sino también un proceso histórico. De aquí pasamos con elementos de juicio suficientes a examinar las causas de la crisis del Estado federal. Sobre este aspecto, el autor analiza los siguientes casos:

1. *El federalismo estadounidense*. Estados Unidos, que constituye el primer Estado Federal de la época moderna, encuentra que en el curso de su evolución histórica, tanto de carácter social como económico-tecnológico, y a pesar de los poderes residuales que pertenecen a los Estados miembros, se ha ido reduciendo el número de competencias de estos últimos en favor de la federación.

2. *El federalismo alemán*. El caso de Alemania también ofrece un panorama que precisa ser examinado con cuidado. En efecto, al tenor de la ley fundamental de Bonn, de 1949, se constituyó Alemania en un Estado federal, cuyos Estados miembros son los denominados *landers*. La estructura del Estado federal se ha ido difuminando en la práctica por una renuncia voluntaria de los poderes legislativos de los *landers*, proceso que, señala Ferrando, ha culminado en 1967 y 1969 mediante las reformas que han tendido a reforzar la unidad financiera y económica de Alemania hasta el punto en que, como el autor señala, ya hay quienes hablan, al referirse a Alemania, de un Estado federal unitario.

3. *El federalismo argentino*. En este caso el autor señala que la declinación de la organización federal se produjo muy tempranamente, pues desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1853 comenzaron a darse fenómenos de carácter político y social que llevaron a la rápida sustitución del concepto federal por la práctica del Estado central.

4. *El federalismo soviético*. Para el autor, la estructura del Estado soviético es una superposición de la estructura del partido comunista de la Unión Soviética, y como este partido se encuentra conformado por el principio del llamado centralismo democrático, este mismo principio y sus necesarias consecuencias se trasladan y afectan a la estructura del Estado federal soviético.

5. *El federalismo canadiense*. El autor señala que "el federalismo ca-

nadiense constituye un caso típico de conservación del esquema federal por la existencia de poderosas fuerzas centrífugas". Las razones fundamentales que el autor encuentra, consisten en la dimensión global del territorio canadiense y la variedad de las situaciones provinciales que dificultan la acción del gobierno central; la identificación del ciudadano con la idea provincial, más que con la idea nacional, la dependencia financiera y comercial respecto de Estados Unidos; el doble sistema de partidos que desarrolla la política canadiense entre partidos federales y partidos provinciales y el desequilibrio político que supone la existencia de dos provincias antagónicas: Ontario, de habla inglesa, y Quebec, de habla francesa.

Si el autor hubiese deseado ahondar en otros casos de federalismo, habría podido referirse a los ejemplos que ofrecen Brasil y México, donde, a pesar de la concepción federal del Estado y de las previsiones constitucionales en ese sentido, en la práctica y en muy buena medida como resultado de la centralización económica y financiera, lo que se encuentra es un Estado federal desvirtuado, o bien un Estado central disfrazado.

Con fundamento en todo lo anterior el autor nos lleva a dos interesantes perspectivas. Por un lado señala que los principales problemas que suscita el establecimiento de un Estado federal —repárese que habla de establecimiento de un Estado federal— desde una situación estatal unitaria son, de una parte, la distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados federados y de otro, la delimitación, no arbitraria, de las fronteras territoriales de los Estados miembros. Este proceso de federalización a partir de un Estado centralizado tendrá que darse, señala Ferrando, a despecho de la propia naturaleza y dinámica del Estado moderno, que es planificador e intervencionista.

De otra parte, los fundamentos de un Estado regional como el que se propugna para España, supone el reconocimiento a las regiones tanto de una autarquía administrativa, como de una autonomía legislativa. De otra forma, dice, "no estaríamos en presencia de un simple Estado unitario descentralizado, sino de un Estado regional". A continuación Ferrando señala sus preferencias por el modelo italiano teniendo, sin embargo, en cuenta dos ideas básicas: primera, que el Estado regional se ha de adecuar a la estructura socioeconómica del país —se refiere desde luego a España— y de cada uno de sus cuadrantes; segundo, que cada región ha de ser la que determine el grado de descentralización a que desea llegar. Es decir, se trata de un Estado regional global por no uniforme. Este es un planteamiento sugestivo, supuesto que, aun en el caso de producirse la organización regional del Estado, podríamos encontrarlos,

según las tesis del autor, con grados de diferenciación por cuando hace al número de atribuciones concedidas a cada región y a la forma de su ejercicio.

Otro de los aspectos fundamentales en la obra de Juan Ferrando Badía está constituido por el examen de la realidad constitucional italiana y su proceso de regionalización. Como muy acertadamente señala, la bibliografía española, y podría decirse, en términos más amplios, la bibliografía en español sobre los problemas políticos, sociales y económicos de Italia es muy escasa. Por lo mismo, el examen de Ferrando Badía constituye una aportación de extraordinaria utilidad para el lector de habla española.

Como el propio autor señala, el regionalismo es uno de los elementos característicos más señalados de la organización constitucional italiana. Para entenderlo, habrá que considerar la situación en que se encontraba el Estado italiano durante el Renacimiento y establecer que el proceso de unificación y consolidación del Estado ha sido, durante siglos, uno de los anhelos más caros para los italianos. Con todo, la unidad del Estado italiano no pudo apagar las tendencias en el sentido de la diversidad que se daba de acuerdo con las regiones y con los diferentes grupos nacionales que componían al país. De esta suerte, una vez superado el proceso del Estado fascista, el regionalismo se convirtió en uno de los capítulos medulares en los proyectos políticos de los italianos. Según Ferrando Badía, Italia es un país que por su propia naturaleza exige una estructura regional: "largos siglos de vida separada por la existencia de pluralidad de reinos, han dado diversas fisonomías a los pedazos de tierra italiana".

Ahora bien, reconocida la enorme importancia que en la vida política y constitucional de Italia tienen los partidos políticos, Ferrando intenta ver, como un aspecto fundamental para completar el esquema de su análisis sobre el regionalismo italiano, cuáles son las diversas posiciones que frente a este tema sostienen los partidos políticos. Tenemos así que los partidos de izquierda defienden en la actualidad las tesis de carácter regionalista y la han convertido en uno de los argumentos fundamentales de la polémica política con la democracia cristiana. Los comunistas, por ejemplo, se han convertido en regionalistas y asumen, en la actualidad, posiciones contrarias a las que ya defendieron en 1947.

A su vez, el movimiento obrero en un principio fue favorable al Estado centralizador; pero en 1958 el partido socialista italiano, dando un significativo giro en sus planteamientos sobre ese problema, se orientó por una marcada defensa del regionalismo en Italia. Otro tanto ha ocurrido con el partido social demócrata que en 1947 era francamente antirregionalista y años más tarde también asumió la defensa del regionalismo.

Por el contrario el movimiento social italiano, de clara concepción corporativa totalitaria, ha llegado a declarar, en 1958, que el ordenamiento regional significaría la ruptura de la unidad nacional, y en los mismos términos opinan los partidos monárquicos.

A su vez, en 1958, con motivo de las elecciones que habrían de celebrarse, la democracia cristiana, entonces encabezada por Amintore Fanfani, señaló que el partido demócrata cristiano tenía fe en la constructividad de un ordenamiento estatal que articulara la existencia de municipios, provincias y regiones. Así, la democracia cristiana defendía las autonomías regionales como un instrumento útil para alentar la mayor participación cívica en la administración pública.

Conocer estos planteamientos de los partidos políticos resulta imprescindible si a lo que se aspira es a tener un manejo completo de la situación italiana acerca del regionalismo, habida cuenta de la pluralidad de partidos políticos que participan en la vida de la República italiana y que escinden al electorado en múltiples y a veces minúsculos grupos. Ferrando Badía encuentra que entre los partidos de izquierda es posible considerar a seis de los que actúan en este momento en la vida electoral italiana; entre los de derecha, a tres, y a uno más, a la democracia cristiana, lo conceptúa como de centro. Así pues, diez son los partidos políticos que participan en la vida electoral italiana y evidentemente sus planteamientos, por cuanto a la vigencia del regionalismo, tienen una importancia fundamental.

Vemos así cómo entre los señalados méritos de la obra de Ferrando Badía, uno, de no poca monta, es el de no desdeñar la realidad política cuando examina la realidad normativa; por eso mismo en un momento llega a decir que "las constituciones deben adecuarse a la realidad, deben corresponder a las fuerzas reales y ser expresión exacta de las bases en que reposa el sistema". De ahí que también destine una amplia extensión de su trabajo para el examen de las causas que han tenido por consecuencia el incumplimiento de la constitución italiana.

El trabajo de Ferrando Badía, útil en su lectura y su estilo —sobre todo para quienes, como en el caso de México, viven dentro de un sistema federal— resulta una aportación científica de primer orden. Además de sus propias concepciones sobre el Estado federal, el examen de lo normativo y de lo político, y la revisión ponderada sobre los regímenes federales, vistos a la luz del derecho comparado, reporta para el estudio del derecho constitucional grandes ventajas. Su trabajo, junto con *Federalismo y regionalismo*, preparado y editado por Gumersindo Trujillo, que contiene monografías importantes de juristas españoles, europeos y latinoamericanos, forma, en el momento actual, un binomio imprescin-

dible para quienes desean adentrarse en el examen de los problemas concernientes al federalismo y al regionalismo, encontrando los puntos de afinidad que entre ambos existen y las diferencias que se producen en lo normativo, en lo conceptual y en lo político.

Diego VALADÉS

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid, Ed. Civitas, 1979, vol. I 460 pp.

No es muy larga la bibliografía de conjunto sobre el tema que aborda este libro. Los autores mencionan sólo tres obras, de Carceller Fernández, González Pérez y Núñez Ruiz, publicadas entre 1967 y 1977, aunque debemos hacer la observación que la del segundo se concreta a la Ley del suelo. Sí que hay numerosas monografías y trabajos de revista, exhaustivamente citados por los autores en esta obra, que les han servido para trabajar a conciencia la materia. El libro ha nacido de los cursos universitarios que han profesado durante varios años. De ahí el orden y la claridad que campean a lo largo de las páginas.

Este primer tomo comprende una introducción, dividida en tres capítulos: El urbanismo como hecho, La formación del derecho urbanístico en España y La organización administrativa del urbanismo y otro título que contempla la ordenación y el planeamiento urbanístico, dividido a su vez en varios capítulos dedicados sucesivamente al sistema legal de ordenación urbanística, los planes urbanísticos, el procedimiento de aprobación de los planes y los efectos de ésta, la ordenación urbanística en ausencia de planeamiento y la ordenación urbanística y el derecho de propiedad.

Los autores son administrativistas, como es bien sabido, aunque en el caso de García de Enterría, la calidad de su magisterio rebasa toda especialidad y se inserta en la de un jurista completo, cuya fama excede las fronteras. Pero esa especialidad no les ha impedido elaborar su obra con la máxima atención a los problemas de derecho privado que se interfieren, en teoría y en la práctica, cuando de urbanismo se trata.

Es cierto que no pretenden servir ningún espíritu de cuerpo (página 49), pues reconocen que el derecho urbanístico tiene tres grandes temas: la organización administrativa del mismo; la incidencia de la ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y en particular sobre el derecho de propiedad o el régimen financiero del urbanismo. No hay