

EL ESTADO UNITARIO HA LLEGADO A SU FIN

Decir que el Estado unitario se caracteriza por la existencia de un centro único de poder político tanto legislativo como factor de constituciones es, sin duda, explicación suficiente para el Derecho constitucional; pero, socialmente, es más complejo explicar cómo esta unidad de poder puede ser realizada sin artificio.

El hombre forma parte de una pluralidad de grupos sociales; el hombre es, por tanto, portador de una pluralidad de "status": es miembro de una familia, vecino de una ciudad..., feligrés de una parroquia, pertenece a un lugar determinado de trabajo o de profesión, etc. Pero por encima de estos grupos sociales, en los que el hombre está inserto, está la superestructura jurídico-política estatal. Su existencia no implica necesariamente la desaparición de los grupos secundarios o parciales, sino que tan sólo exige que su actividad, y especialmente los actos que los grupos sociales imponen a sus miembros, no estén en contradicción con el interés público del grupo social global o colectividad del que el Estado es responsable. La actividad del poder estatal, limitando o suprimiendo las prerrogativas de los grupos sociales, será legítima en la medida que lo exija la idea del interés general de la sociedad. Si el individuo concibe, como una exigencia, la unidad del poder como necesaria para el servicio del interés público, él funda por ello mismo—legitimándolas—las prerrogativas del poder unitario.

EL ESTADO UNITARIO CENTRALIZADOR

Frente al pluralismo social, el Estado puede adoptar dos actitudes: o reconocerlo o negarlo. La actitud habitual de los gobernantes ha sido, durante el siglo pasado, desconocer sistemáticamente la existencia de los grupos secundarios o parciales. Por instinto de defensa los gobernantes se inclinaban a concentrar todas las prerrogativas en un único poder que está vinculado a la idea del interés nacional, de una idea global y uniforme del llamado bien común y, por tanto, del derecho, única e indiferente. Históricamente esta desconfianza del Estado frente a los grupos sociales—o cuerpos intermedios, diríamos con Montesquieu—se explica por el proceso en virtud del cual se ha establecido el poder estatal en

la mayor parte de los países. Este se ha constituido superponiendo su poder a la de los diversos cuerpos o colectividades, para subordinarlos a él o para, finalmente, eliminarlos. De esta manera, los gobernantes han realizado al mismo tiempo la unidad de derecho y la unidad de poder de coacción sobre todo el territorio nacional. El poder estatal se ha constituido, pues, por una centralización progresiva de las prerrogativas del poder público, que durante el medioevo se hallaban esparcidas en pluralidad de centros de decisión política autónoma. El poder establecido tiende a convertirse, a la vez que en centralizado, en centralizador. El poder unitario centralizado se justifica tan sólo por su relación con la existencia de una comunidad unificada y homogénea. En otras palabras, la centralización postula homogeneidad de la estructura social.

La unidad del poder estatal realiza—o al menos, formalmente, lo pretende—la síntesis de las voluntades particulares en una voluntad única. Quienes han puesto de relieve el carácter orgánico de la unidad del poder fueron los filósofos del siglo XVIII y dos diputados de la Asamblea Constituyente de la Revolución francesa. La teoría de la soberanía nacional, la teoría de la representación y la teoría de la voluntad general han contribuido, fundamentalmente, a la construcción del Estado unitario centralizado, y, por ende, del poder unitario, porque él es el órgano de una colectividad hipotéticamente unificada, de la que dicho poder unitario expresa su voluntad.

La existencia de un exclusivo órgano de decisión política para todo el territorio nacional, y para la totalidad de la población, lleva consigo la presencia del poder estatal en todas partes del territorio. Por consiguiente, la centralización es, desde un punto de vista político, un medio de realizar y de mantener la unidad de la colectividad nacional. Desde un punto de vista sociológico, la centralización resulta de la concentración, en las manos de un único poder, de todas las competencias y prerrogativas que anteriormente habían estado territorialmente esparcidas. Jurídicamente, la cen-

tralización se realiza por la concentración del poder público, concentración que hace posible la organización de los funcionarios en un cuerpo jerarquizado. Estos dos aspectos tienden a un mismo fin: la unificación del poder. La concentración del poder público significa el monopolio reservado a los gobernantes de dar reglas jurídicas y la centralización, a su provecho, de los medios materiales para asegurar la ejecución de las mismas. Para que sea efectiva la concentración del poder público se exige que todos los agentes encargados de ponerla en obra pertenezcan a un cuerpo jerarquizado colocado bajo la dependencia del poder central. La incorporación de todos los funcionarios en una jerarquía conduce a reservar al gobernante o gobernantes el nombramiento de todos los funcionarios públicos, lo que trae consigo la garantía de que éstos actuarán de acuerdo con las directrices estatales.

EL ESTADO CONTRA LOS GRUPOS SOCIALES

El Estado unitario centralizado triunfó con la Revolución francesa. Es sabido que la filosofía política de la Revolución francesa ponía el acento sobre el principio de la igualdad de los ciudadanos. De ahí que la centralización apareciera como medio de eliminar los privilegios. La afirmación de la unidad y de la indivisibilidad de la nación tenía como consecuencia la destrucción de los cuerpos intermedios. La Revolución francesa colocó a la nación, como soberana, por encima de la voluntad de los ciudadanos. A la comunidad estamental, la Revolución francesa opuso la comunidad nacional, la soberanía nacional, identificando la nación con la burguesía.

Jurídicamente, la centralización se opone a la yuxtaposición de centros de decisión relativamente independientes de los órganos del Estado. Filosóficamente, se presenta como una consecuencia de las teorías individualistas que, en nombre de la igualdad, no toleran ningún intermediario entre el Estado y el individuo, y centraliza en las manos de los gobernantes la totalidad del ejercicio de un poder que ha surgido indivisiblemente de la colectividad nacional. Socialmente la centraliza-

Por
JUAN
FERRANDO

ción responde al intento de identificar la nación con la burguesía que surge después del predominio sucesivo de la aristocracia y del clero. Por tanto, podemos afirmar que la centralización política y administrativa es consecuencia del carácter individualista de la democracia política surgida en la Revolución francesa. La democracia política, tal y como se ha afirmado desde los principios mismos de la Revolución francesa, eliminó todas las comunidades que podían interponerse entre los individuos y el Estado. En su fobia a los cuerpos intermedios confundió, como dice Burdeau, lo que era sano, espontáneo y lo que era un grupo artificial, parásito y opresor.

LA DEMOCRACIA PLURALISTA EXIGE LA DES- CENTRALIZACION

Es conveniente disociar los conceptos de democracia e individualismo. Frente a la democracia individualista, propia de la Revolución francesa, modernamente está apareciendo un nuevo tipo de democracia: la democracia de grupos tanto sociales como políticos. El pluralismo social y político, junto con la instauración de respectivos y eficaces cauces de actuación, dará lugar a la triple democracia de grupos: la económica, la social y la política. Pero una democracia de grupos sin su autogobierno encierra una contradicción interna. Y el autogobierno económico, social y en el campo político, si quiere ser verdadero, se ha de traducir también en la organización jurídico-constitucional del Estado. Por eso, en nuestros días—por doquier—los Estados unitarios centralizados están dejando paso a Estados unitarios descentralizados, o regionales, y, en casos extremos, a Estados federales.