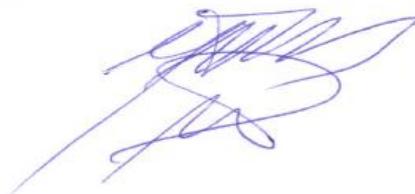


FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN: LA ADMINISTRACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Trabajo Fin de Grado

Universidad de Almería

Trabajo Fin de Grado presentado por la alumna María del Saliente Berbel París, con el visto bueno del profesor de Derecho Constitucional y tutor, D. Pedro Martínez Ruano.



RESUMEN

En las páginas que a continuación se suceden, vamos a hablarles de los diferentes modelos de organización territorial existentes a día de hoy en cualquier parte del mundo en la que se den simultáneamente los tres elementos constitutivos de un Estado: territorio, población y soberanía.

Así, al igual que en estas primeras líneas con las que pretendemos ir abriendo boca, empezamos hablando del concepto de Estado y de las diferentes definiciones de un mismo término que podemos encontrar de la mano de autores como Weber o Karl Marx; así como de los tres elementos constitutivos sin los que éste no tendría lugar.

Posteriormente, queremos centrar su atención en los diferentes modelos de organización territorial, clasificándolos en función de si se trata de sistemas unitarios o sistemas descentralizados, o, sistemas clásicos o sistemas más recientes.

Finalmente, puesto que consideramos que los modelos de mayor relevancia en la actual esfera socio-política son el modelo Federal y el modelo Regional o Autonómico, hacemos una breve comparativa entre ambos modelos, ya que a pesar de que son muchas las semejanzas entre ellos, existen una serie de diferencias que los hacen únicos y, por tanto, diferentes del resto; y analizamos algunos de los sistemas políticos actuales que creemos que podrían ser una buena ilustración de todo lo expuesto a lo largo de todo el trabajo, con el fin, no sólo, de dar un poco más a conocer las características y peculiaridades de cada uno de ellos, sino también de ofrecer una visión más cercana de la plasmación práctica de estos dos modelos de organización territorial tan de actualidad y de las diferentes variantes que presenta un mismo modelo en función de las necesidades del territorio y de la población que lo constituyan.

INDICE

Introducción	5
1.El Estado: Definiciones y elementos constitutivos.	6
2.Modelos de organización territorial clásicos:	10
2.1 Estado Unitario	10
2.2 Estado Federal	13
2.3 Confederación	21
3.Nuevos modelos de organización territorial: el Estado Regional o Estado Autonómico.	24
4.Estado Federal y Estado Regional o Autonomico.	29
5. políticos actuales.	33
5.1 El sistema político alemán y su estructura federal.	33
5.2 El sistema político italiano y su Estado Regional.	38
5.3 El sistema político de Suiza: ejemplo de sistema Federal.	42
5.4 El sistema político español y su Estado de las Autonomías.	50
6.Conclusiones.	59
7.Bibliografía	60

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, queremos hablarles desde un punto de vista cercano y práctico de las principales características de los distintos modelos de organización territorial clásicos y actuales. Partiendo, en primer lugar, de las diferentes definiciones del concepto de Estado y de un breve análisis de los elementos constitutivos del mismo; para adentrarnos posteriormente en cada uno de los modelos de organización del poder, estos son: el Estado Unitario, el Estado Federal, la Confederación y el Estado Regional o Autonómico.

Finalmente, en una segunda parte del trabajo, pasamos a dotar de una importancia destacada a dos de los modelos anteriormente mencionados, el modelo Federal y el Autonómico, ya que consideramos que son los modelos de mayor actualidad y que por tanto merecen una mención especial. Así, en esta segunda y última parte del presente trabajo, buscamos evidenciar las principales diferencias entre estos dos modelos tan semejantes para algunos y tan diferenciados para otros, tanto desde el punto de vista más teórico, como desde una perspectiva más práctica, ofreciéndoles una breve comparativa teórica entre ambos modelos y, por otra parte, un análisis de algunos de los sistemas políticos actuales, como son el alemán, el italiano, el suizo y el español; a fin de dar algunos ejemplos reales en los que se puedan vislumbrar lo expuesto a lo largo de toda la primera parte teórica.

EL ESTADO: DEFINICIONES Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Tomando como punto de partida la necesidad de contar con un mecanismo de control de los conflictos sociales de las diferentes comunidades humanas, vemos como éstas se han organizado de maneras diferentes y como esas formas de organización política han ido evolucionando históricamente hasta que, finalmente, el Estado se convierte en el modelo dominante. El Estado como forma de organización política fue avanzando desde Europa occidental, donde dio sus primeros coletazos, hasta América, para posteriormente implantarse progresivamente en todo el planeta.

Así, conviene definir en primer lugar el concepto de Estado, entendido éste como la forma de organización política en base a la que el ser humano, tanto como sujeto individual como colectivo, somete su acción. El Estado es el titular del poder soberano, de la fuerza legítima, ostenta el monopolio de la violencia y la coacción, por lo que, como único poder supremo sobre un determinado territorio, somete a su población al modelo de organización específica que lo define.

A través de autores como WEBER, que define el Estado como aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima y de los medios de coacción; Karl Marx, que afirma que el Estado no es el reino de la razón, sino de la fuerza, que no es el reino del bien común, sino del interés parcial, y que entiende el uso de la coacción como instrumento cuya finalidad es preservar y mantener la estabilidad de las relaciones sociales; o autores como BISCARETTI, para quienes el Estado es <<un ente social que se forma cuando en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la autoridad de un gobierno>>; descubrimos cómo tres son los elementos constitutivos del Estado: territorio, población y soberanía, entendida esta última como la capacidad exclusiva de imponer decisiones coactivas a la comunidad humana. Siendo este último el factor dotado de mayor relevancia en cualquiera de las definiciones a las que anteriormente se ha hecho referencia.

Siendo el territorio y la población la base material del Estado, y la organización del poder su carácter artificial (POSADA, 1928):

- El Territorio.

Pese a que son muchas las comunidades humanas que durante siglos han podido prescindir del elemento territorial en sus formas de organización políticas, lo que le otorga al factor espacio un papel secundario dentro de los elementos constitutivos del Estado; siendo un claro ejemplo el de las agrupaciones nómadas; el modelo de Estado actual se caracteriza por delimitar claramente el espacio sobre el que tiene poder de actuación. El Estado marca un espacio físico determinado a través del trazado de fronteras, sobre el que pretende actuar en régimen de exclusividad, lo que, como consecuencia de la expansión del modelo estatal ha dado lugar a que en la actualidad todo el planeta se encuentre dividido en territorios estatales separados entre sí por fronteras internacionales.

Para hablar de la importancia del factor espacio, es preciso hacer referencia a la importancia clara de las fronteras, que vienen justificadas en base a los llamados “accidentes naturales”- un río, un mar, una cordillera, etc.- o a medidas geográficas tales como un meridiano o un paralelo; y que representan tanto un límite para sus competencias, ya que mas allá de ellas la forma de gobierno adoptada por el Estado no tendrá autoridad alguna, como el control sobre determinados recursos naturales, puesto que en función de la situación geográfica en la que se encuentre un determinado Estado, determinados serán también los recursos por el controlados, siendo así mayor o menor el poder estatal en función del valor de dichos recursos.

El territorio es considerado un elemento constitutivo e inalienable, y no es, en principio, susceptible de permuta, venta o cesión. No tiene la consideración de patrimonio privado, y por tanto, no se puede comercializar con él como tal. Representa la unidad del Estado y permite al ciudadano tomar conciencia de la singularidad de su territorio frente a otros; fomenta los nacionalismos y ha sido, y es por tanto, el motivo de numerosas e importantes disputas.

Así, el ámbito territorial es entendido de diversas formas: como objeto del Estado (GERBER), como límite (KELSEN) y como elemento constitutivo y básico del mismo (JELLINEK).

- La Población.

El concepto de Estado lleva consigo la suposición de la existencia de una población estable, independientemente de que ésta sea más o menos numerosa o más o menos homogénea. De cualquier manera, indistintamente de las características que a ésta la definan, no existe ni podrá existir nunca organización política sin comunidad humana. Aunque en este punto, bien cabe destacar que no todo el que vive dentro de un territorio, es ciudadano del mismo, ya que es el propio estado el que establece qué es lo que hace a un individuo miembro de la comunidad que lo integra. Siendo, con carácter general, requisito indispensable para la obtención de la nacionalidad de un determinado Estado, el nacimiento en el territorio que el estado controla, o que los padres del individuo nacido en territorio extranjero pertenezcan a dicha comunidad.

Así, la nación está constituida por todos aquellos que tengan la voluntad de pertenecer a una misma comunidad humana bajo una determinada forma de organización política, independientemente de las diferencias religiosas, culturales, lingüísticas o étnicas. Existe nación cuando existe voluntad compartida de ejercer colectivamente el poder política (Sieyès). Y el <<pueblo>> representa al conjunto de personas que por su pertenencia al Estado están sometidos de modo permanente a un poder soberano. Quedando en evidencia el vínculo existente entre el Estado como organización política y el factor humano.

- Soberanía.

La soberanía es el componente esencial y más característico del estado, que en relación con la población y el territorio es entendida como la capacidad exclusiva de imponer decisiones a toda la comunidad humana de un determinado territorio, usando, si fuera necesario, medidas coactivas.

Es el poder originario, supremo y exclusivo de mando y autoridad, no dependiente ni interna ni externamente de ninguna otra autoridad, se trata de un derecho

indiscutido a usar la violencia sobre los gobernados. La soberanía del Estado es la fuente de todas las facultades públicas y se concreta con la posesión de las siguientes competencias: legislar, ejecutar, juzgar, reformar el orden constitucional según los procedimientos y límites previstos e impulsar la actividad política; de tal manera que sólo el Estado es soberano y no hay poder superior al suyo o, no al menos dentro de su propio ámbito territorial.

“En su vertiente interna, se entiende que el estado es soberano porque, en principio, puede y debe imponerse a cualquier otra fuente de autoridad. Este poder se traduce en el monopolio del derecho y de la violencia que el estado se atribuye frente a otros actores”, y en su vertiente externa, el estado en cuanto soberano no admite el dominio de otra autoridad ajena. Por esta razón, la soberanía iguala sobre el papel a todos los estados: en sus relaciones recíprocas y en el control de sus territorios respectivos”. (CIENCIA POLÍTICA, UNA INTRODUCCION. Josep M. Vallés. Edit. Ariel)

En definitiva, podemos ver como los tres elementos que componen el modelo de Estado están interrelacionados entre sí, y como no sería posible conocer el Estado moderno como lo conocemos si alguno de estos factores no existiera. No hay Estado sin soberanía, ni soberanía sin población ni territorio.

MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL CLÁSICOS.

Dentro de los modelos de organización territorial clásicos distinguimos dos grandes grupos en función del grado de dispersión o concentración que presenten en el ejercicio del poder. En primer lugar, encontramos los estados unitarios, cuya característica principal es que el poder político reside en un único centro, y en segundo lugar, los estados compuestos, que se diferencian de los anteriores en el hecho de que, en un mayor o menor grado, gozan de un poder descentralizado, es decir, el poder se reparte originariamente entre diferentes instituciones territoriales que se ocupan de ámbitos distintos, en ellos el poder no se delega, sino que se comparte entre los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, a pesar de lo aparentemente fácil que resulta hacer esta primera diferenciación entre Estados Unitarios y Estados descentralizados, no existe una única expresión o manifestación práctica para cada uno de ellos, sino que aunque nos encasilemos dentro de un modelo concreto u otro, éste siempre se presentará de manera diferente independientemente de con cuantos otros lo comparemos. Así por ejemplo, podemos encontrar modelos unitarios muy descentralizados y modelos compuestos tanto o más centralizados que un modelo unitario cualquiera, hasta el punto de no encontrar a penas diferencias visibles entre ambos.

Por último, cabe destacar que dentro del conjunto de los estados compuestos encontramos: la Confederación, el Estado Federal y el Estado Autonómico o Regional, el cual pertenece al bloque de los nuevos modelos de organización territorial. De manera que, una vez hecha esta breve introducción, procedemos a analizar más detenidamente cada uno de los modelos anteriores enumerados.

1. ESTADO UNITARIO.

El estado unitario es una forma de organización territorial fundada sobre un poder central del que emana cualquier actividad política. Éste ostenta todos los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), y por tanto es el único con capacidad decisoria. El estado unitario responde a una forma de organización piramidal, siendo el poder central, el único poder, aquel que se sitúa en la cúspide, obligando por igual a todos

sus gobernados. Esta forma de organización piramidal trata de realzar la posición del poder central como un poder supremo e indiscutible que somete a todos por igual y que se proyecta sobre todo el territorio.

El estado unitario es unificador en todos sus aspectos, en su estructura institucional, en su ordenamiento constitucional y en su estructura administrativa; y cabe destacar que desde la aparición del Estado, la autoridad estatal, la soberanía estatal, etc., sobre un territorio y una población determinada, las aspiraciones centralizadoras y el afán de ostentar el máximo poder político y el mayor control sobre la ciudadanía, se convirtieron en objetivo claro; siendo la mayor expresión del estado centralizado la unificación administrativa. Cualquier decisión de carácter político deriva en última instancia del poder central.

No obstante, pese a ese afán de centralización absoluta que caracteriza cualquier expresión de poder político y, más concretamente, a los estados unitarios; la aparición de necesidades más complejas y la necesidad de satisfacerlas y, en definitiva, exigencias técnico-funcionales, han dado lugar a cierta desconcentración y descentralización en los estados unitarios, es decir, que para una mejor consecución de los objetivos y para un ejercicio del poder más eficaz, el poder central trasfiere ciertas competencias y distribuye ciertos recursos entre unidades territoriales más pequeñas, como son los municipios, las provincias, los condados, las diferentes regiones o simplemente entre los distintos departamentos que constituyen el poder central. Y aunque cabe destacar que en algunos casos las competencias delegadas pueden tener adscrita cierta relevancia, el poder central siempre tendrá el poder en última instancia y en cualquier caso podrá revocar tal delegación mediante decisión unilateral. De manera que, en cualquier caso prevalece una clara jerarquía vertical en la relación existente entre las instituciones centrales y las instituciones territoriales.

Por otro lado, dentro del presente análisis del estado unitario, queremos diferenciar entre los conceptos de: desconcentración y descentralización, que aparecen a lo largo de la evolución de los estados unitarios hacia estados, también de carácter centralizado, pero de miras algo más abiertas.

· DESCONCENTRACIÓN:

La desconcentración consiste en la simple delegación de la capacidad de decisión en niveles inferiores al nivel estatal inmediatamente de éste dependientes tanto jerárquica como funcionalmente, es decir, en órganos u organismos propios, carentes de personalidad jurídica o patrimonio propios. Ésta se lleva a cabo con el fin de, en primer lugar, descongestionar al poder central y, en segundo lugar, acercar más la administración al ciudadano. Es la mínima expresión de descentralización administrativa.

· DESCENTRALIZACIÓN:

La descentralización puede ser tanto funcional como territorial. La descentralización funcional parte de una delegación competencial que le otorga a determinadas instancias administrativas una cierta autonomía de actuación, admitiendo incluso, en determinadas ocasiones, la participación de los propios interesados en el proceso administrativo. Por otro lado, la descentralización territorial consiste en la extensión de esta autonomía a los entes territoriales administrativos. Ésta se materializa con la delegación de competencias por parte del poder central en órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En cualquier caso, dentro del marco de los estados unitarios esta descentralización nunca va más allá del ámbito administrativo y, desde luego, no se puede hablar del autogobierno de esas entidades territoriales ni de capacidad legislativa o judicial en las mismas; prevaleciendo siempre la estructura piramidal por la que el poder central conserva su capacidad de control en última instancia.

No obstante, a pesar de que ya en los estados unitarios se ven atisbos de descentralización del poder y de delegación de competencias, en el modelo centralizado el poder siempre reside en la capacidad de decisión y en la voluntad de un único poder. Situación respaldada histórica e ideológicamente con el pensamiento de que ese carácter centralizado da lugar a un tratamiento más igual y

equitativo para todos los miembros que forman parte de esa misma comunidad o a una cierta reducción de costos en la gestión de determinados servicios o prestaciones.

2. ESTADO FEDERAL.

El Estado Federal es un modelo de organización política en el que se superponen dos estructuras interrelacionadas entre sí, la de la Federación (el poder central) y la de los Estados miembros o Estados federados. La primera expresión del modelo federal como tal hizo su aparición con la Constitución de los Estados Unidos de 1787, ya que hasta ese momento las únicas modalidades de organización territorial conocidas eran el Estado Unitario y la Confederación, quedando el modelo Federal a medio camino entre ambos. El Estado federal se caracteriza principalmente por la desconcentración y descentralización del poder político en su máxima expresión. En él, las funciones y competencias se encuentran repartidas entre el poder central, que ostenta la soberanía en última instancia y configura una unidad territorial y de nacionalidad; y varios poderes infraestatales, estos son los Estados federados, que gozan entre sus competencias incluso de capacidad legislativa. Así, encontramos dos niveles institucionales completos, con Parlamento, Gobierno y organización judicial propios, respetando cada uno de ellos su respectivo ámbito territorial.

Con carácter general, hacemos la siguiente clasificación de las variantes que podemos encontrar del modelo federalista:

- Federalismo simétrico y asimétrico:
Esta primera clasificación hace referencia al poder que ostenta cada una de las partes, basándose, en el caso del federalismo simétrico en la igualdad de competencias y de poder, gozando todas las partes del mismo peso sobre el territorio; y en el caso del federalismo asimétrico, en una asignación o reparto desigual de poder, siendo determinados territorios los beneficiarios de una relación privilegiada con el poder central, ostentando por tanto competencias que el resto no comparten.
- Federalismo por integración o asociación y federalismo por disociación o descentralización:

Esta segunda clasificación se fundamenta en el origen del modelo federal, de manera que el federalismo por integración o asociación supone que el estado federal surge de la libre unión de varias entidades territoriales y políticas previamente existentes e independientes entre sí, caracterizadas por su condición de sujetos soberanos, asociadas en un momento dado con el fin de alcanzar un fin común, en general para hacer frente a amenazas y presiones de tipo militar.

Por otro lado, el federalismo por disociación o descentralización consiste en la aparición del modelo de estado federal como consecuencia de un proceso de descentralización acentuado de un estado unitario. Esto es, que un estado, hasta el momento, unitario y centralizado comienza a desintegrarse en diferentes entidades territoriales con aspiraciones nacionalistas y soberanistas hasta entonces no existentes.

Pese a que dentro del concepto de Estado Federal se incluyen configuraciones y prácticas muy diferentes, y a que no existe un único modelo federal; según Lijphart (1987), podemos describir el modelo federal en torno a 6 características básicas que lo definen:

- Reparto espacial o territorial de poderes.
- Constitución escrita, en la que conste y se garantice ese reparto de poderes.
- Legislativo compuesto por dos cámaras, una de las cuales representa al pueblo en su conjunto y la otra a los diferentes Estados que integran la Federación.
- Constitución federal invariable, no expuesta a modificaciones derivadas de una decisión unilateral.
- Sobrerrepresentación de las unidades constitutivas más pequeñas en la Cámara federal.
- Gobierno descentralizado, fundado sobre una distribución constitucional de competencias que señala cuáles son aquellas que corresponden en exclusiva a la federación, dejando para los estados miembros todas aquellas que no hayan sido expresamente atribuidas al poder central.

Centrándonos, por otro lado, en las dos estructuras que integran el modelo federal y en el papel que juega la Constitución federal como arma reguladora que fija los

derechos y deberes tanto de los Estados miembros como de la Federación, con competencias pactadas y atribuidas a cada uno de ellos; vemos como entre ambas existen relaciones tanto de coordinación, como de supra/subordinación e integración.

- Relaciones de coordinación:

Las cuales se ponen de manifiesto en el reparto de competencias y en las que ambos niveles institucionales se encuentran equiparados.

- Relaciones de supra/ subordinación:

Evidencian el papel predominante de la Federación a través de una Constitución federal que limita la autonomía constitucional de los Estados miembros estableciendo ciertos principios políticos fundamentales, de la prevalencia del derecho federal sobre el de los Estados en caso de contradicción en lo establecido en cada uno de ellos y de las funciones de control e inspección desarrolladas por el poder central sobre la acción de los Estados cuando ejecutan competencias federales.

- Relaciones de integración:

Reflejo de la integración de los Estados miembros en el conjunto total a través de su participación e intervención en la formación de la voluntad general y, de forma más excepcional, en el proceso de reforma constitucional.

No obstante, si hay algo que caracteriza sobre todas las cosas al modelo federal, y que destaca de entre las características anteriormente brevemente enumeradas, junto con el reparto espacial o territorial de poderes y la representación y participación en las distintas fases del ejercicio del Poder de esas entidades territoriales, es la Constitución federal, que destaca a su vez por su carácter escrito y la rigidez con la que se presenta, ambos justificados por el importante papel que desempeña respecto de dos categorías de sujetos diferentes: los Estados miembros y la Federación.

Así pues, la Constitución propia de un sistema federal no sólo señala las pautas a seguir por los gobernantes en el ejercicio del Poder, o los derechos y deberes de los ciudadanos, sino que, además, contiene la garantía de los derechos de los diferentes Estados miembros que, ya en su texto constitucional, señala como tales. En cuanto al grado de rigidez que reviste al texto constitucional federal, cabe destacar que ésta

deriva o se materializa con la importancia que se le da al procedimiento de revisión constitucional. Procedimiento en el que, en la mayoría de los casos, se exige no sólo la intervención de los órganos federales, sino que también la participación de todos los Estados miembros, no pudiendo nunca verse expuesta a modificaciones derivadas de una decisión de carácter unilateral. Tales pueden llegar a ser las dificultades y los límites interpuestos a la libertad de revisión constitucional, que en determinadas éstas encierran o suponen incluso una limitación implícita contra cualquier reforma o medida por la que se intente prescindir del modelo federal como forma de organización territorial del Estado de que se trate.

Un claro ejemplo de esa especie de prohibición de renuncia al sistema federal sería la impuesta en la Ley Fundamental alemana de 1949, que prohíbe cualquier modificación de la misma que afecte o tenga por objeto prescindir o alterar el carácter federal, democrático y social de la República.

De manera que, como alternativa a la compleja revisión constitucional, el modelo federal nos presenta otros medios a través de los que sería posible llegar a una mínima reforma constitucional que nos permitiera adecuar los textos constitucionales a la realidad social de nuestros días. Siendo algunas de esas alternativas incluidas expresamente en el texto constitucional, como son las disposiciones transitorias y las disposiciones para situaciones de emergencia, y otras, como es el llamado <<cambio sin reformas>>, que actúa por la vía de la interpretación, jugando con los puntos flacos de la normativa constitucional a través de los que, en virtud de un “doble rasero”, pueda llegarse a acuerdos por los que se haga posible el cambio.

En cuanto al aspecto que tiene un modelo federal de cara al exterior y la comunidad internacional, y el aspecto interno que ofrece, es posible encontrar dos caras bien diferenciadas:

En primer lugar, de cara al exterior, un Estado Federal presenta grandes semejanzas con un Estado de carácter unitario, ya que en el ámbito internacional aparece como un poder único.

Y, en segundo lugar, el sistema federal se caracteriza por ofrecer un aspecto interno totalmente contrario al propio de un sistema centralizado, ya que son los Estados miembros los que actúan como únicos soberanos poseedores de poder dentro de su territorio, a pesar de que finalmente éstos encaucen el ejercicio de su poder hacia la consecución de unos objetivos comunes, es decir, los de la Federación. Por otro lado, pero aun dentro del ámbito interno del Estado federal, encontramos los órganos federales, que permiten en base a las relaciones de coordinación e integración con los Estados miembros que éstos últimos participen en la formación del conjunto de las decisiones federales.

Por último, en lo relativo a la estructura y la organización del poder dentro de un sistema federal destaca, como ya mencionamos anteriormente, la compleja concurrencia de poderes, ya que habría que hacer una primera distinción entre la estructura de la Federación y la de los Estados federados, y dentro de cada uno de ellos, una segunda distinción entre las diferentes instituciones de autogobierno que conforman la estructura interna de cada uno de los poderes del Estado miembro de que se trate. Es decir, encontramos dos niveles institucionales completos, con Parlamento, Gobierno y organización judicial propios, respetando siempre cada uno de ellos su respectivo ámbito territorial.

Así por ejemplo, en todas las variables existentes del modelo de organización federal encontramos un órgano legislativo bicameral compuesto por dos Cámaras, la primera, es la llamada Cámara Alta o Cámara de los Estados, que representa al conjunto de la población, y la segunda es la Cámara Baja, también conocida como la Cámara Nacional, que representa la unidad federal. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el Ejecutivo, ya que en este caso, los sistemas federales no presentan un criterio único como ocurría en el caso del Legislativo, sino que encontramos distintos tipos de Ejecutivos en función de las preferencias o la ideología del Estado concreto del que se trate.

Distinguimos las siguientes modalidades de Ejecutivo:

- El Ejecutivo Presidencial:

El Ejecutivo Presidencial es la forma de organización del Ejecutivo propia del sistema federal Estadounidense. Se basa en lo que muchos autores llaman “monocracia electiva”, esto es que es sobre un único sujeto sobre el que, tras resultar elegido por la Asamblea Legislativa, recae todo el Poder del Ejecutivo. Es una única persona la que asume el poder de decisión política, el que pasa a desarrollar las funciones propias del Ejecutivo y quien aparece como máximo responsable de los actos llevados a cabo por el Gobierno a pesar de contar a su alrededor con una amplia gama de colaboradores.

- El Ejecutivo Colegiado:

Un claro ejemplo de esta segunda modalidad de Ejecutivo es el propio del sistema federal suizo, que está formado por un Consejo Federal compuesto por siete miembros, todos ellos elegidos por la Asamblea Legislativa para permanecer en el cargo durante por un periodo de cuatro años.

En este caso, a diferencia de lo que ocurre en el Ejecutivo Presidencial, la presidencia del Consejo no es desempeñada por una única persona, sino que todos sus miembros en virtud de un sistema de rotación, pasarán por el cargo.

Por otro lado, otra característica propia de este modelo de organización del Ejecutivo, es el hecho de que la propia Constitución establece que éste habrá de estar constituido por miembros pertenecientes a Cantones diferentes, lo que pone de manifiesto un cierto regionalismo en el seno del Gobierno, y no sólo en el Legislativo y en la organización del propio modelo federal en sí.

- El Ejecutivo Parlamentario:

El Ejecutivo Parlamentario es propio de países como Canadá y Australia, y a pesar de presentar ciertas semejanzas sustanciales con el modelo anteriormente explicado en cuanto que en ambos casos el Ejecutivo deja entrever el carácter regional propio del Estado Federal; también encontramos algunas diferencias entre ellos, aunque éstas son de carácter muy específico. Por ejemplo, una de las diferencias reside en

que en el modelo anterior, la Constitución federal obliga a que todos los sujetos que forman parte del Ejecutivo pertenezcan a Cantones diferentes, y en el caso del Ejecutivo Parlamentario, la Constitución prevé obligaciones que van más allá de la simple pertenencia a fuerzas políticas diferentes, en este caso exige que el Gobierno esté formado por al menos un representante de cada región y por cuatro, cuando se trate de las regiones más grandes. Medida que evidencia la preocupación del texto constitucional por la existencia del mayor grado de integración posible de cada una de las regiones en el conjunto global de la Federación, ya que cuanto menor sea el vínculo que una al Jefe de Estado con ninguno de los partidos, mejor desempeñará su papel de representante del total de la Federación.

Por otro lado, y desvinculándonos de los distintos tipos de Ejecutivo, encontramos el Poder Judicial que actúa como árbitro ejerciendo funciones de control sobre las actuaciones y extralimitaciones del resto de los poderes del Estado. Este Poder es conferido a los órganos judiciales y, más directamente, al Tribunal Supremo Federal, entre cuyas competencias encontramos:

- Velar y mantener la posición de supremacía jurídica del texto constitucional frente al resto del ordenamiento jurídico.
- La promoción del carácter uniforme y no discriminatorio de la Ley.
- La toma de decisión en situaciones de controversia existentes entre los Estados miembros entre sí, y entre éstos con la Federación, así como en el caso de disputa en la que sea parte interviniente la Federación o un funcionario público, ciudadanos de diferentes Estados o controversias que afecten a embajadores, ministros y cónsules acreditados ante la Federación.

En lo relativo al sistema de distribución competencial en el seno de una organización de carácter federal, autores como Kunz suelen señalar tres sistemas diferentes de distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros: el primero de ellos consiste en enumerar de la manera más completa posible el conjunto total de competencias que se atribuyen a la Federación y, por otro lado, las atribuidas a los Estado miembros; el segundo se basa en el establecimiento de las competencias propias de los Estados miembros de manera que las que no estén expresamente atribuidas a los Estados miembros queden a

cargo de la Federación; y, por último, encontramos una tercera modalidad, que consiste en determinar las competencias propias del Poder Central, estableciendo que las no enumeradas podrían ser asumidas como propias por los Estados miembros.

Pero independientemente de lo dispuesto anteriormente y del sistema adoptado para la distribución de competencias en cualquier Estado Federal, las competencias reservadas a la Federación suelen ser, en general, escasas; puesto que los Estados miembros, sobre todo cuando hablamos de los casos de federalismo asociativo, quieren desprenderse únicamente de una mínima proporción de sus competencias.

No obstante, cabe destacar, en primer lugar, los diferentes tipos de competencias, sobre los que hablaremos a continuación; y en segundo lugar, que el texto constitucional federal representa un marco más o menos determinado que tanto los Estados como la Federación deben tomar como referencia a la hora de actuar y de desarrollar sus competencias, pero que en la mayoría de los casos no representa fielmente lo que en la práctica se manifiesta, ya que en la plasmación práctica de lo que teóricamente expone la Constitución Federal, las competencias atribuidas a la Federación suelen ir experimentando continuas ampliaciones en base a interpretaciones extensivas de los preceptos constitucionales por las que sin reforma ni revisión alguna de lo en ellos expuesto, es posible descubrir “puntos flacos” que le permiten ampliar su nivel competencial.

Tipos de competencias:

- Exclusivas:

Una competencia se entenderá de competencia exclusiva cuando un único sujeto sea el titular de todas las funciones sobre una materia o sobre un determinado sector de la misma.

- Compartidas:

Una competencia tendrá la consideración de compartida cuando dos o más sujetos estén legitimados para intervenir en la misma pero en sectores diferentes.

El legislador regula una determinada competencia compartida señalando que preceptos serían obligatorios para todo el territorio nacional, en cuanto a que se tratase de sectores propios del ámbito competencial de la Federación , y que preceptos actuarían con carácter supletorio en el territorio de los Estados miembros, en cuanto a que se tratara de competencias propias del poder territorial.

- Concurrentes:

Una competencia será concurrente cuando varios sujetos compartan las mismas funciones sobre una determinada materia o sector de la misma. Este sistema de distribución competencial puede dar lugar a la existencia de dos o más normas válidas para un mismo objeto jurídico, por lo que se hace necesario establecer ciertas reglas de competencia para determinar qué norma será la que prevalece en caso de conflicto normativo

Por último, es preciso señalar que dicha clasificación de los diferentes tipos de competencias con los que nos podemos encontrar es válida para prácticamente cualquier modelo de organización territorial descentralizado, no siendo útil en el caso del sistema unitario anteriormente analizado.

3. CONFEDERACIÓN.

La Confederación es un modelo de organización territorial que parte de un pacto internacional en base al cual tiene lugar una unión de estados con carácter permanente con el fin de alcanzar una serie de objetivos comunes. Se trata de un modelo de organización de estados que responde a una etapa intermedia orientada hacia la consolidación de un Estado federal.

La Confederación puede ser entendida como una conjunción de Estados soberanos e independientes que mantienen entre sí relaciones de coordinación y colaboración con el propósito de superar metas comunes. Metas que con el transcurso del tiempo han ido variando, ya que si históricamente la base de las Confederaciones era establecer una defensa común de tipo militar, político o económico para hacer frente a amenazas o presiones externas, en la actualidad la mayor preocupación que da

lugar a dicha asociación de Estados es la colaboración económica y la creación de mercados comunes.

Si hacemos referencia a la estructura o a la organización interna a la que responde un modelo confederado, vemos como la característica principal que lo define es el hecho de que los Estados que lo integran no pierden en ningún momento su status de sujeto soberano, la Confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los Estados confederados, sino q mas bien se obliga a estos a llevar a cabo ciertas funciones o a aceptar determinados acuerdos adoptados por la Confederación con el fin de llevar a cabo la consecución de los objetivos previstos. No obstante, dichos acuerdos no formarán parte del derecho interno de cada estado miembro hasta que cada uno de ellos lo incorpore a su ordenamiento jurídico como norma jurídica propia. Siendo únicamente desde ese momento, aplicable a su ciudadanía. La Confederación da lugar a un poder que se ejercerá directamente sobre los Estados que la forman, pero en ningún caso, de forma inmediata, sobre los individuos. Por lo que entendemos que responde, a diferencia de lo que ocurre en los estados unitarios, a una organización principalmente horizontal en la que cada Estado es soberano sobre su territorio y mantiene relaciones de cooperación, coordinación y colaboración con el resto dentro de todo el territorio de la Confederación.

En cuanto a la capacidad de decisión de los Estados y la voluntad confederal, vemos como, una vez más, los Estados miembros imponen su condición de sujetos soberanos y se hacen partícipes en el proceso de elaboración de la voluntad confederal, ya que ésta deben contar siempre con el apoyo unánime de todos los estados miembros. Lo que implica de forma implícita el reconocimiento del derecho a veto de cada uno de ellos. Las decisiones comunes requieren por tanto duras negociaciones, ya que cada estado defiende siempre sus propios intereses por encima de los intereses comunes y la confederación no dispone de medios suficientes para imponer su voluntad a aquellos estados que inicialmente se nieguen a respetar la decisión adoptada por el resto, de hecho, el único mecanismo coactivo con el que esta cuenta es con la amenaza y la posterior expulsión del estado desobediente. De manera que son varios los ejemplos de modelos confederados que con el paso del tiempo acabaron desapareciendo como consecuencia de la

imposibilidad de llegar a un acuerdo en virtud al cual los estados miembros y la Confederación adoptaran una postura intermedia con la que se vieran, al menos, suficientemente satisfechos los intereses de ambas partes.

Por otro lado, cabe destacar la existencia de órgano fundamental que recibe el nombre de Dieta o Congreso. Éste es el órgano representativo de la Confederación, que está compuesto por mandatarios que obedecen a las órdenes e instrucciones de los Estados miembros, representantes de cada estado que actúan como embajadores de sus respectivos gobiernos. Por lo que, en virtud de su composición, éste cuenta con una serie de competencias limitadas delegadas de los Estados miembros y, sujetas a mandato imperativo de los mismos. Así, se podría decir que el Derecho derivado del poder central, se ve sometido o subordinado a la voluntad o el Derecho de los Estados miembros.

Aquí, al igual que ocurre con el modelo federal, también es posible distinguir entre 3 tipos diferentes de competencias en función de si éstas están atribuidas de forma exclusiva a un único sujeto, esto es, al poder central o a alguno de los Estados miembros; o si se permite el desarrollo de las mismas por uno o varios sujetos al mismo tiempo.

Finalmente, para concluir con este segundo modelo de carácter descentralizado, no podemos olvidarnos de mencionar otra característica fundamental del modelo Confederado. Característica que pone una vez más de manifiesto la soberanía de cada uno de los estados integrantes de la Confederación y la voluntariedad de la unión de los mismos para constituir la es el hecho de que cada estado miembro es titular de los derechos de nulificación y de secesión, en virtud de los cuales éste puede oponerse a la aplicación dentro de su ámbito territorial de ciertos actos dictados por la Confederación que no sean, según su criterio, convenientes ni oportunos; y desligarse cuando lo estimen conveniente de la Confederación, respectivamente.

NUEVOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: EL ESTADO AUTONÓMICO.

El modelo de Estado regional o Autónomo se presenta como una alternativa al modelo federal y como una realidad intermedia entre éste y el Estado unitario. El Estado autónomo se configura como tal partiendo de un Estado constitucional, es decir, parte de la base de un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, teniendo en cuenta que la soberanía nacional reside en el pueblo, y que es de él del que emanan los poderes del Estado.

Nos encontramos ante un modelo de organización territorial relativamente moderno, basado en una fórmula de descentralización política que permite el acuerdo entre los defensores del Estado unitario y aquellos que se identifican con la idea de un Estado plurinacional. Se trata de un modelo abierto, para muchos sin determinar, construido en torno a un poder central, el Estado; y que se encuentra organizado y dividido en diferentes entidades territoriales dotadas de una determinada autonomía, estas son, las Comunidades Autónomas; nacido para integrar las regiones con aspiraciones nacionalistas y descentralizar las competencias del Estado, siempre respetando la unidad interna y el papel soberano de éste.

En cuanto a la organización del Estado autónomo, es preciso señalar que existe únicamente una sola Constitución, que ocupa un papel de supremacía jurídica frente a cualquier otra norma de su ordenamiento jurídico, y que, de forma paralela, encontramos los Estatutos de Autonomía, uno por cada Comunidad Autónoma, que son normas emanadas del poder legislativo nacional, aprobadas por las Cortes Generales como Leyes Orgánicas, en cuya elaboración interviene la entidad territorial correspondiente; es decir, nos encontramos con dos tipos de normas: a) las normas que forman parte del ordenamiento jurídico del Estado, y que por tanto tienen vigencia en todo el territorio nacional y b) las normas derivadas del ejercicio del derecho a la autonomía por cada Comunidad Autónoma o región, y que en consecuencia sólo tienen vigencia dentro de su territorio.

Ante la peculiar situación normativa que presenta este modelo de organización territorial, son muchos los autores que engloban ese entramado normativo sobre el que se sustenta el modelo autonómico en la idea de lo que ellos llaman <<una Constitución compleja>>, compuesta en primer lugar, por las normas puramente constitucionales y; en segundo lugar, por los Estatutos de autonomía, que serían los encargados de perfilar la distribución territorial del poder del Estado entre los diferentes territorios que lo componen. De cualquier manera, resulta poco discutible el hecho de que los Estatutos de autonomía tienen un carácter casi constitucional derivado de la importancia de su contenido en la consolidación de las autonomías ya que son la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y por tanto, la plasmación de la autonomía política de cada uno de los territorios. Regulan las instituciones de autogobierno propias de cada región (Parlamento, Presidente y Consejo, excluyendo una institución propia del poder judicial que se mantiene centralizado) y concretan el alcance de su autonomía a través de un contenido más específico en materia de distribución competencial, delimitan qué tipo de normas son las que pueden dictar los poderes autonómicos, cuál es su valor y cuáles la relación entre ellas. Sin embargo, no conviene olvidar que los Estatutos de Autonomía no dejan de ser Leyes Orgánicas y que como tales están subordinados a la Constitución y sujetas al control de constitucionalidad.

Centrándonos en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las diferentes entidades territoriales que lo componen, vemos como nuevamente podemos encontrar la misma clasificación descrita anteriormente en el análisis del modelo federal, en la que diferenciábamos entre competencias de titularidad exclusiva, o competencias compartidas o concurrentes, en las que eran varias las partes legitimadas para intervenir y desarrollar su capacidad legislativa sobre una misma materia o sobre distintos sectores de una misma materia.

Así, la delimitación entre los ordenamientos central y autonómico, que en cualquier caso deben ser entendidos como ordenamientos interconectados y dependientes, se presenta con mayor o menor claridad en función de si tratamos con competencias compartidas o exclusivas, y en caso de conflicto en materias compartidas habremos de recurrir a dos principios básicos, estos son:

- El principio de competencia, según el cual en caso de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, prevalecerán las normas estatales sobre las autonómicas, siempre que no se trate de competencias exclusivas de estas últimas.
- El principio de supletoriedad, que opera en aquellos casos en los que las Comunidades Autónomas no han asumido como propias determinadas competencias o en que, habiéndolas asumido, no las hayan desarrollado, siendo entonces en consecuencia el Estado el encargado de actuar en su lugar durante todo el tiempo por el que se prolongue cualquiera de las situaciones anteriores. No obstante, una vez que el poder autonómico se haga cargo del ejercicio de la competencia en cuestión, las normas estatales seguirán siendo válidas pero verán desplazado su campo de aplicación, de manera que actuarán de forma supletoria a la normativa autonómica.

Así, una vez que conocemos el modelo de distribución competencial, podemos ver como en el Estado Autonómico el poder central posee de forma exclusiva la competencia legislativa básica y cómo los poderes territoriales tienen la competencia legislativa de desarrollo y de ejecución, a través de los que integra, adapta y hace efectiva, la normativa estatal en su propio ámbito territorial.

Por último, para poner fin al análisis del modelo autonómico, queremos centrarnos en la forma en la que éste estructura y organiza el poder, así, vemos como es posible diferenciar, al igual que ocurría en el caso del modelo federal, dos estructuras de poder que actúan de forma paralela y que presentan numerosas semejanzas entre sí, estas son, la estatal y la propia de las Comunidades Autónomas, ya que tal es el grado de descentralización de poder, que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo se ven representados tanto a nivel estatal como a nivel autonómico. Sin embargo, no ocurre igual con el Poder Judicial, que independientemente de la descentralización propia del modelo autonómico, sigue fiel al principio de unidad. Éste es ejercido por el poder central, es decir, por el Estado, a través de jueces, magistrados y tribunales. No obstante, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar algunas competencias en el ámbito de la organización administrativa de la justicia en sus respectivos ámbitos territoriales.

Cabe destacar que, normalmente, la Constitución no predispone un modelo de organización institucional para las diferentes Comunidades Autónomas que componen el Estado, sino que establece un marco dentro del cual cada una de ellas puede establecer la forma de organización interna que considere mejor para la gestión de sus propios intereses. No obstante, en la actualidad, casi todas las Comunidades o regiones cuentan con el mismo sistema de gobierno parlamentario diseñado por la Constitución, salvando siempre las peculiaridades que pueda presentar cada una de las variantes con la que nos encontremos.

Las características fundamentales de este modelo institucional de pueden resumir del siguiente modo:

- Una Asamblea Legislativa o Parlamento autonómico.

El Parlamento Autonómico constituye la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, es elegido por sufragio universal directo y secreto, mediante un sistema electoral de carácter proporcional que facilita la representación de las diferentes posiciones políticas de los electores y es, en definitiva, el órgano de representación del pueblo en la esfera territorial. Goza de autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria, y entre sus funciones destacamos el ejercicio de la potestad legislativa correspondiente a la Comunidad, el control sobre la acción del Gobierno y de la Administración, la elección del Presidente de la Comunidad autónoma, la solicitud al Estado de la atribución, transferencia o delegación de competencias, así como el examen, enmienda y la aprobación de los presupuestos de la Comunidad, además de todas las derivadas de la propia Constitución, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico.

- Un Gobierno Autonómico.

Integrado por un Consejo de Gobierno el cual desarrolla funciones ejecutivas y administrativas y tiene la facultad de marcar la orientación política de la Comunidad Autónoma de que se trate, conjuntamente con el Presidente de la misma, dentro del marco general que establece la Constitución y sirviendo de forma prioritaria al interés general.

- Un Presidente de la Comunidad Autónoma.

Persona sobre la cual recae la condición de máximo representante de la Comunidad Autónoma y al que se le atribuye, ya constitucionalmente, la dirección del Consejo de Gobierno y la representación ordinaria del Estado con carácter protocolario. Éste llegaría a ser poseedor del cargo tras ser elegido por la Asamblea Legislativa de entre sus miembros y tras su posterior nombramiento por el Rey.

- Un Tribunal Superior de Justicia.

Pese a que anteriormente mencionamos que el Poder Judicial se trataba del único de los tres poderes del Estado que no se encontraba descentralizado, como también dijimos, las Comunidades Autónomas sí que tienen potestad para ejercer algunas competencias dentro de su territorio. Tanto es así, que la propia Constitución reconoce la existencia dentro de la organización institucional propia de cada Comunidad Autónoma de los denominados Tribunales Superiores de Justicia, uno por cada región. Así, según establece el texto constitucional, el Tribunal Superior de Justicia será el encargado de culminar la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma o región de que se trate, aunque sin romper con el principio de unidad jurisdiccional, ya éstos se integran dentro del poder judicial del Estado.

ESTADO FEDERAL Y ESTADO REGIONAL O AUTONÓMICO.

Son muchos aquellos que defienden que las diferencias existentes entre el modelo federal y el modelo autonómico son escasas y, de cualquier manera, de relevancia cuestionable, tanto es así, que algunos autores sugieren incluso la inclusión de ambos sistemas en una única categoría genérica estatal contraria, en todo caso, al modelo centralizado.

Aun así, conviene resaltar aquellas que consideramos de mayor relevancia, por lo que a continuación procedemos a enumerar y a hacer un breve análisis de cada una de ellas:

En primer lugar, conviene señalar que una de las principales diferencias existentes entre ambos modelos de organización reside en la potestad de autoorganización de las entidades territoriales en los que éstos se dividen. Así, aunque en ambos casos éstas tienen atribuidas ciertas facultades de autoorganización y gozan de potestad legislativa propia, pese a que esta última se encuentra claramente delimitada por el texto constitucional, ciñéndola al ámbito material en el que éste permite que cada territorio actúe; las Comunidades Autónomas, propias del modelo de organización territorial autonómico, pueden elaborar su propio Estatuto de Autonomía, pero es en el ejercicio de esa potestad legislativa y en esa muestra de la supuesta capacidad de autoorganización con la que cuentan, cuando encontramos una barrera clara al libre ejercicio de ambas, ya que para la efectiva aprobación de sus Estatutos necesitan de una ley del Poder Central, mientras que los Estados miembros, propios de un Estado Federal no cuentan con semejante limitación. Es decir, que mientras que las Comunidades Autónomas someten la validez de la máxima expresión legislativa de su autonomía a la “autorización” o “aprobación” del Poder Central, los Estados Federados cuentan con la libertad y el respaldo suficiente para llevar a cabo y desarrollar su capacidad autoorganizativa, no teniendo mayores limitaciones que el debido cumplimiento de una serie de condiciones de cuyo control se encargará el Poder central. Esto es, las Constituciones de los Estados Federados son aprobadas por sus propios Parlamentos sin necesidad de la intervención de las Cortes, mientras que en el Estado Autonómico los Parlamentos regionales formulan una propuesta

que posteriormente será elevada a las Cortes Generales para que, una vez allí, tenga lugar su aprobación y su tramitación como Ley orgánica.

En segundo lugar, destacan las diferentes posibilidades de participación en la elaboración y toma de decisiones del Poder central con las que cuentan las autonomías y los estados Federados. En el caso del modelo federal, los estados Federados aparecen en el panorama político como partes intervinientes en el proceso de construcción de la voluntad federal. Participación derivada en gran medida de la existencia de una segunda Cámara compuesta por representantes de los Estados miembros, de la cual ya hablamos anteriormente cuando analizábamos el modelo Federal; y de su intervención en el procedimiento de revisión del texto constitucional, intervención que se presenta como la más importante garantía de su autonomía, puesto que si no se contempla la posibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional sin la participación de los Estados, tampoco sería posible la desaparición del derecho a la autonomía del que éstos son titulares, a menos que fueran ellos mismos los que, conscientes y conformes con la decisión, apostaran por la unificación de poderes y por poner fin al modelo federal al que están vinculados. Por otro lado, y he aquí la diferencia, puesto que nos encontramos con el hecho de que las Comunidades Autónomas no cuentan con todas las posibilidades que el modelo federal pone a disposición de sus entidades territoriales.

En tercer lugar, y pasando a centrarnos en diferencias de carácter más específico, vemos como, por ejemplo, éstas ya se plasman en el propio texto constitucional. Tanto es así que, mientras que la Constitución Autonómica no recoge expresamente cuáles son los distintos territorios o Comunidades Autónomas que integran el conjunto del Estado, la norma fundamental Federal señala con claridad cuáles son los Estados que componen la Federación; o dicho de otra manera, mientras que en el modelo autonómico la Constitución se limita simplemente a reconocer el derecho a la autonomía de todos los territorios y regiones que integran el Estado, sin ir más allá ni especificar de forma más concreta cuáles son esos territorios en los que el Estado se divide, dejando en el aire cuestiones como el número total de regiones que la integran; la Constitución Federal no deja lugar a dudas sobre cuáles son aquellos estados sobre los que se construye el Estado Federal.

Por otro lado, sus Constituciones también hacen otra diferenciación, pero en este caso relativa al sistema de distribución competencial utilizado en cada uno de ellos, siendo, una vez más, la Constitución propia del modelo Federal la que da un paso más allá con el fin de dar una imagen de mayor rigidez del propio texto constitucional y de la organización y estructura del Estado Federal. De modo que, si bien cuando hablábamos del Federalismo ya explicábamos que autores como Kunz eran capaces de explicar la distribución competencial en el modelo federal en base a tres sencillos sistemas, el Estado Autonómico se caracteriza por llevar a cabo esa descentralización competencial a través del uso de únicamente uno de esos sistemas. Es decir, que mientras que en el modelo federal es posible establecer tanto las competencias propias del Estado Federal, como las propias de los Estados Federados, dejando para el contrario las que no hayan sido asumidas por aquel cuyo marco si haya sido debidamente estipulado, así como las competencias de ambas partes, destacando en cualquier caso que esa distribución competencial está, sea cual sea el sistema adoptado, claramente reflejada en la Constitución Federal; en el Estado Autonómico la Constitución únicamente establece un marco competencial sin entrar en materia más específica. Marco competencial dentro del cual serán los Estatutos de cada una de las autonomías y, en todo caso, en legislación posterior a la Constitución, los que desarrollarán las competencias que en cada caso asuma la región en cuestión.

Otro ejemplo de las diferencias que podemos encontrar entre ambos modelos sería la denominación que reciben las entidades territoriales que integran el Estado en cada uno de los sistemas. Así, en el caso del Estado Federal, los diferentes territorios que lo componen reciben el nombre de Estados, ya que éstos actúan como únicos soberanos ostentadores de poder dentro de su ámbito territorial, con independencia de que finalmente éstos encaucen el ejercicio de su poder hacia la consecución de unos objetivos comunes, es decir, los de la Federación; en tanto que en el caso del Estado de las Autonomías las diferentes entidades territoriales que lo componen reciben la denominación de Comunidades Autónomas, ya que para entender el Estado Autonómico no hay que olvidar que el Estado existen con anterioridad a la constitución de las distintas regiones o Comunidades, no hablamos de sujetos

soberanos preexistentes que se unen con el fin de conseguir unos objetivos o fines comunes, sino que existe un único sujeto soberano, este es, el Poder Central.

Por último, desde el punto de vista de la forma en la que se estructura y organiza el poder en cada uno de los modelos en los que nos estamos centrando, vemos como también es posible encontrar diferencias por ejemplo en la composición del Poder Legislativo. Así, en la organización del Estado Federal es fundamental la existencia de dos cámaras legislativas, en una de cuyas cámaras se habrá de representar al conjunto de la población de la comunidad y en la otra, a la comunidad humana propia de cada uno de los Estados Federados. En cambio, no ocurre lo mismo en el modelo autonómico, puesto que, a pesar de contar también con la presencia de un órgano bicameral como brazo ejecutor del Poder Legislativo, en este caso no es condición esencial la existencia de una cámara de representación territorial, es decir, de una cámara que represente a las autonomías.

SISTEMAS POLÍTICOS ACTUALES.

Finalmente, para concluir con el estudio realizado a los distintos modelos de organización territorial y con el fin de mostrar la plasmación práctica de los mismos, procedemos a analizar las características de algunos de los sistemas políticos actuales, intentando resaltar en cada caso tanto los rasgos generales de cada uno de ellos, como las peculiaridades que los definen, identifican y diferencian del resto como ejemplos de las diferentes formas de organización territorial. Así, a continuación comenzamos a versar sobre los sistemas políticos propios de los modelos alemán, italiano, suizo y español.

1. EL SISTEMA POLÍTICO ALEMÁN Y SU ESTRUCTURA FEDERAL.

Un claro ejemplo práctico del modelo de organización territorial federal es el propio de Alemania; Estado Federal desde la entrada en vigor del Tratado de Unificación de las dos Alemanias el 3 de octubre de 1990. El Estado Federal alemán surge a partir de la unificación de varios Estados independientes a través de lo que nosotros conocemos como Federalismo por asociación o integración. Es resultado de la libre unión de pequeñas entidades territoriales y políticas previamente existentes e independientes entre sí, caracterizadas por su condición de sujetos soberanos, que se asocian en un momento dado con el fin de alcanzar una serie de objetivos comunes, generalmente de carácter militar o de defensa o acción internacional.

El Estado Federal alemán está compuesto por un total de 16 Länder, denominación específica con la que Alemania acuña a sus Estados Federados. Todos ellos dotados de un poder supremo propio sobre el que se fundamenta su capacidad constituyente y vinculados a un único poder central y a una misma Ley Fundamental, la llamada Ley Fundamental de Bonn, en la que no sólo se especifican los rasgos o principios esenciales sobre los que se sostiene el propio texto constitucional o el Estado alemán, sino que también, al igual que ocurre, en mayor o menos medida, en el resto de Constituciones europeas, ésta señala cuáles son las diferentes limitaciones con las que se encuentran los Estados miembros en el ejercicio de su derecho al autogobierno, cuál es la organización de los Länder, cuál es el modelo de

distribución de competencias por el que se rige el reparto de tareas entre la Federación y los Estados miembros, etc.

Así, en primer lugar, conviene señalar cuáles son los pilares esenciales de la Ley Fundamental de Bonn, para después proceder a analizar más detenidamente aspectos más concretos que definen la posición y el papel de los Länder dentro del conjunto de la Federación.

1.1 PRINCIPIOS ESENCIALES DE LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN.

- a) La forma política republicana.
- b) La estructura federal.
- c) Estado Democrático y Social de Derecho.
- d) División y colaboración entre los poderes del Estado.

1.2 ORGANIZACIÓN DE LOS LÄNDER.

Los Länder alemanes gozan, en virtud del carácter federal de la forma de organización territorial que define al Estado alemán, de autonomía suficiente como para dotarse de unas instituciones de gobierno y de un ordenamiento constitucional propio que le permita hacer ejercicio de su derecho de autogobierno, siempre que esta manifestación de poder no sea, en ningún caso, contraria a los principios esenciales anteriormente enumerados.

Éstos cuentan con una organización y estructura de gobierno propia, que actúa de forma paralela al poder central de la Federación, pero siempre bajo el control o supervisión de éste y dentro de los límites establecidos constitucionalmente, por lo que entendemos que, en última instancia, el Derecho de los Länder se encuentra subordinado al Derecho de la Federación.

Por último, en lo relativo a la organización de los Länder y a la estructura orgánica interna que presentan, cabe destacar que éstos cuentan con gobiernos parlamentarios propios dirigidos por los Presidentes de los Consejos de Ministros de cada uno de los Estados y que todos ellos cuentan con Parlamentos unicamerales, a excepción de Baviera, que cuenta con un órgano legislativo bicameral, ya que cuenta también con

un Senado en el cuál se ven representados todos los intereses profesionales y económicos del territorio.

1.3 SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.

A pesar de la configuración del Estado Federal alemán sobre las bases teóricas de un modelo formalmente descentralizador, en la práctica, nos encontramos ante un sistema descentralizado pero tendente en su mayor parte a la centralización de la mayoría de las competencias. Así, si bien en la teoría la Ley Fundamental establece una cláusula residual en virtud de la cual los Estados Federados tendrían la capacidad y el respaldo necesario para ejercer la facultad legislativa en todos aquellos supuestos en los que la Ley Fundamental no la atribuyera de forma expresa a la Federación; en la práctica vemos como realmente los Länder sólo tienen competencia para regular materias de menor importancia a pesar de que desempeñen un papel de peso en el momento de la ejecución de la Ley.

Como en casi cualquier sistema de distribución competencial, en el alemán también es necesario hacer una primera distinción o clasificación, de los diferentes tipos de competencias, en función de si se tratase de competencias exclusivas, de una u otra de las partes, o concurrentes.

Tipos de competencias:

- Competencias exclusivas de los Länder.

Entenderemos como competencias exclusivas de los Länder a aquellas que les hayan sido expresamente atribuidas con la condición de que las desarrollen de manera exclusiva, siendo por tanto éstos los únicos sujetos legitimados para actuar sobre esa materia concreta.

Así, los Länder tienen capacidad exclusiva para legislar, por ejemplo, en temas de educación, cultura, policía, agricultura o seguridad.

- Competencias exclusivas de la Federación:

La Federación alemana tiene competencia exclusiva para legislar en algunas de las materias de mayor relevancia dentro de la esfera política, siendo algunos ejemplos de su superioridad en el ámbito competencial el hecho de que posea la exclusividad legislativa en asuntos exteriores, defensa, protección civil, navegación aérea o el régimen cambiario y monetario, entre otras. Aunque, si bien éstas son expresamente atribuidas a la Federación por la Ley Fundamental, digno es de destacar que ésta también reconoce la posibilidad de que éstas sean delegadas a los Länder a través de su correspondiente Ley Federal.

- Competencias concurrentes:

Entenderemos como competencias concurrentes cuando varios sujetos se encuentren legitimados para desarrollar una misma competencia o un determinado sector de la misma. Así, la Ley Fundamental de Bonn establece como competencias concurrentes para la Federación y los Estados Federados materias como el Derecho Civil o el Derecho Penal.

No obstante, la existencia de legislación concurrente no implica directamente la existencia del desarrollo de una capacidad legislativa conjunta entre los Estados miembros y el poder central, ya que esta actividad se ve claramente regulada y controlada con el fin de evitar posibles conflictos de concurrencia. De tal manera que, la Federación sólo podrá hacer uso de su capacidad legislativa cuando se trate de materias concurrentes cuando: a) exista una necesidad manifiesta de que esa materia sea regulada por una Ley Federal y b) así lo requiera el buen mantenimiento de la unidad jurídica y económica del Estado.

Por otro lado, también encontramos las llamadas “Leyes marco” o “Leyes básicas”, a través de las cuales la Federación, en virtud de la atribución expresa de dicha competencia que le hace la Ley Fundamental de Bonn, puede establecer los parámetros o directrices básicas que deberán seguir los Länder cuando se dispongan a desarrollar sus concretas leyes de ejecución.

Algunas de las materias que encontramos dentro de la clasificación de competencias-marco de la Federación son: la legislación sobre la universidad, la función pública, los medios de comunicación o la protección del medio ambiente.

Aun así, e independientemente de la clasificación anterior, en cuanto al ejercicio de la capacidad legislativa por cada una de las partes intervinientes, es posible distinguir tres procesos diferentes en virtud de los cuales los Länder van perdiendo cada vez más competencias. Competencias que se van viendo reducidas por, en primer lugar, la cada vez mayor importancia del Derecho Comunitario, que va con el transcurso del tiempo desplazando en mayor medida al Derecho Nacional: y, en segundo lugar, a la creciente tendencia centralizadora de la capacidad legislativa por parte del poder Federal, que va acaparando poco a poco un mayor número de competencias legislativas a través del proceso de reforma constitucional y del agotamiento máximo de las competencias legislativas que le son atribuidas en el ámbito de la legislación concurrente o de la legislación-marco.

Por último, y en relación con la evolución de la competencia legislativa de los Länder, conviene destacar cómo éstos, ante esa tendencia reductora de su capacidad legislativa optan también por la unificación legislativa, que consiste en que los Länder crean de forma conjunta proyectos-tipo de Ley sobre una serie de materias determinadas.

2. EL SISTEMA POLÍTICO ITALIANO Y SU ESTADO REGIONAL.

Como ejemplo del modelo de organización territorial regional encontramos el sistema político italiano; Estado regional desde 1947, año en el que, tras un largo periodo de acuerdos y negociaciones entre las dos fuerzas de mayor peso en la esfera política del momento, la izquierda y la Democracia Cristiana; la Asamblea Constituyente elegida el 2 de junio del año anterior promulgó la nueva Constitución italiana, entre cuyos principios fundamentales encontramos la forma política republicana, el sistema parlamentario, el Estado regional y el principio de democracia. Y es sobre la configuración del Estado como un Estado regional sobre lo que a continuación nos disponemos a hablar con el fin de conocer los diferentes tipos de Regiones, así como la organización institucional con la que cuentan las mismas.

La Constitución italiana de 1947, como ya hemos avanzado anteriormente, cuenta entre sus pilares fundamentales con el principio en virtud del cual se reconoce la configuración del Estado sobre la existencia de una serie de entidades territoriales con autonomía política propia; hablamos del Estado Regional.

Antes de centrarnos en las características propias del modelo italiano, queremos hacer un breve recordatorio sobre cuáles son las características generales del modelo regional, a fin de tenerlas presentes a lo largo de todo el comentario en el que a continuación nos adentraremos. En primer lugar, es preciso señalar que, cuando hablamos de un Estado Regional, hablamos de un Estado que se organiza y estructura de acuerdo con un principio pluralista en base al que podemos encontrar una pluralidad de regiones, entendidas como entidades territoriales dotadas de una cierta autonomía política, que actúan de forma paralela a la Administración y el Poder central, aunque siempre respetando el principio de unidad territorial.

2.1 TIPOS DE REGIONES.

El texto constitucional italiano prevé dos tipos diferentes regiones en función de su ámbito competencial y del modo en que tenga lugar la aprobación de sus Estatutos. Así, encontramos las siguientes categorías:

- Regiones de Estatuto especial:

Las Regiones de Estatuto especial son aquellas que reciben un tratamiento especial en base a la toma en consideración de una serie de factores que las diferencian de las demás. Algunos de estos factores son, por ejemplo, del ámbito económico, político o étnico.

Finalmente, la toma en consideración de dichos factores, y ese trato especial o diferenciado se materializa en la existencia de determinadas formas y condiciones particulares de autonomía, pero siempre respetando los principios del Ordenamiento jurídico del Estado y lo dispuesto en su Constitución. Normalmente, esas particularidades se manifiestan con una mayor autonomía o capacidad de autogobierno, y en la necesidad de una ley constitucional para llevar a cabo la aprobación de sus Estatutos.

Un ejemplo de las particularidades de las que hablamos puede ser el hecho de que estas regiones poseen competencia exclusiva para legislar sobre determinadas materias, mientras que el resto de Regiones únicamente tienen competencia para legislar sobre materias concurrentes, es decir, que sólo podrán hacer uso de su capacidad legislativa sobre aquellas materias sobre las que posea una titularidad competencial compartida con el Poder central.

Por último, ya que nos centramos en el modelo italiano, es preciso destacar que éste cuenta con un total de cinco Regiones de Estatuto especial.

- Regiones de régimen común:

Las Regiones de régimen común se caracterizan por el recibimiento de un trato no diferenciado, por lo que gozan de un ámbito de autonomía menor, de menos capacidad de autogobierno y por la aprobación de sus Estatutos mediante leyes ordinarias. Estas regiones, por ejemplo, a diferencia de lo que ocurría con las cinco regiones de Estatuto especial, sólo tienen potestad legislativa concurrente, y de cualquier manera, siempre bajo el límite que supone el respeto a los principios esenciales del Ordenamiento jurídico del Estado y de la norma fundamental.

2.2 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS REGIONES.

En cuanto a la organización institucional de las Regiones italianas, es el propio texto constitucional el que en sus páginas señala la que sería la estructura de su organización institucional, formada por tres órganos fundamentales:

- El Consejo o Parlamento Regional: éste es el órgano que ejerce las potestades legislativas y reglamentarias propias de la Región de que se trate, así como cualquier función que le sea expresamente conferida por la Constitución y el Ordenamiento jurídico italiano.
- La Junta Regional: es el órgano puramente ejecutivo de la Región, y está formado por miembros elegidos por los componentes del Consejo Regional de entre sus miembros.
- El Presidente de la Junta: es el máximo representante de la Región y al igual que ocurre con los miembros de la Junta Regional, éste también es elegido por el Consejo Regional de entre sus miembros. Entre sus funciones destacamos la de promulgar las leyes y reglamentos propios del ámbito territorial que le concierna, y dirigir las funciones administrativas competencia de su Región.

Por otro lado, y para poner fin al breve análisis elaborado al Estado Regional italiano, conviene destacar que es a través de estas instituciones a través de las cuales cada entidad territorial tiene la posibilidad de intervenir en el panorama político estatal y, en definitiva, en el ejercicio de las funciones estatales.

Los actos con los que todas y cada una de las Regiones italianas pueden hacerse partícipes de actuación estatal son:

- La iniciativa legislativa, que puede ser llevada a cabo de la mano del Consejo Regional.
- El nombramiento de delegados o representantes para la elección del Presidente de la República.
- La redacción y emisión de informes relativos a las modificaciones de las circunscripciones regionales.

- La intervención de los Presidentes de las cinco Regiones de Estatuto especial en el Consejo de Ministros de la Nación.
- La solicitud de referéndum abrogativo, cuando se persiga la derogación de un precepto determinado que se considere contrario a los intereses generales de las Regiones.
- La participación activa en los organismos administrativos estatales.

3. EL SISTEMA POLÍTICO DE SUIZA: EJEMPLO DE SISTEMA FEDERAL.

Muchos son los autores y personalidades históricas que definen el sistema político suizo como un régimen marginal de originalidad indiscutible, ya que, aunque a simple vista nos encontremos con un Estado Federal común, con un Poder central y veintitrés Estados federados, en este caso, cantones, muchas son las peculiaridades que definen el régimen. Por ejemplo, tal y como decía Napoleón, “la naturaleza ha hecho de Suiza un Estado Federal”, y es que nos encontramos ante un Estado en el que han sido las necesidades históricas más que la voluntad previa de las partes, lo que ha dado lugar a la transformación de lo que antes era la Confederación Helvética en el actual Estado Federal suizo.

Tomando como punto de partida la Constitución de 1848 para explicar de manera casi esquemática la reciente evolución político-histórica del Estado Federal de Suecia, vemos como ésta fue la norma fundamental a través de la cual se diseñó la estructura jurídico-política actual de Suiza, que concilió tendencias tanto centralistas como federalistas eliminando posibles motivos de enfrentamiento, como puedan ser el tema de las lenguas nacionales o la religión, a la cual excluyó de la esfera política; y que estuvo vigente durante veintiséis años, desde 1848 hasta 1874, año en el que se inició un procedimiento de revisión constitucional con motivo de las nuevas necesidades insatisfechas con las que contaba la población. Necesidades tales como el deseo de centralizar la gestión y dirección del Ejército, de fortalecer y aumentar las competencias atribuidas al poder central o la exigencia de algunos cantones de incorporar organismos de democracia directa en la estructura institucional.

Finalmente, como resultado del completo proceso de revisión constitucional al que fue sometida la antigua Constitución de 1848, aparece en el panorama político la Constitución de 1874 que aún en nuestros días sigue vigente, a pesar de haber sido objeto de numerosas revisiones parciales dirigidas, fundamentalmente, al aumento de las competencias atribuidas a la Federación. Destacando por encima de cualquier otra reforma, la efectuada en 1947, a partir de la cual se le permite a la Federación influir de forma directa en la economía suiza, consagrando así un régimen de intervencionismo federal.

Una vez expuestos los que para algunos autores fueron los primeros pasos firmes hacia la consolidación del Estado Federal Suizo como lo conocemos ahora, nos parece conveniente adentrarnos más profundamente en lo que consideramos una parte fundamental del sistema político suizo: los cantones.

3.1 LOS CANTONES SUIZOS.

En primer lugar, queremos destacar que la palabra “cantón”, con la que se designa oficialmente a los Estados Federados suizos, es fruto de la Constitución de 1798, y que la soberanía de estas entidades territoriales se encuentra debidamente limitada por la Constitución federal, por lo que entendemos que su soberanía pertenece a la Federación. Ahora bien, si por un lado la Federación se presenta como un ente o comunidad superior a los cantones que mantiene el control sobre la soberanía de los mismos, no debemos olvidar que éstos ya existían como sujetos soberanos independientes antes de que tuviera lugar el nacimiento del Estado Federal del que son miembros, de manera que todos ellos gozan de la autonomía necesaria para organizarse, eso sí, siempre como ya hemos dicho, bajo los límites de la Federación.

Es la propia Constitución federal la que establece una garantía constitucional respaldada, obviamente, por la Federación, de los territorios de los cantones, los propios derechos de los ciudadanos que en ellos habitan, su Constitución y su sistema o estructura institucional. Garantía otorgada únicamente cuando se dan las siguientes condiciones:

- Que la norma fundamental cantonal no contenga preceptos contrarios a lo establecido en la Constitución federal.
- Que la norma fundamental de cada cantón sea aprobada directamente por su población.
- Que el modelo político de cada cantón esté organizado respetando las formas republicanas, es decir, de forma representativa o a través de la democracia directa.

Sin embargo, a pesar de que la última de las condiciones especifica como condición necesaria para la obtención del respaldo o amparo constitucional por parte de los

cantones, la organización de los cantones de forma representativa o de forma directa; la realidad es que sólo son los cantones de Glaris, Unterwald y Appenzell son en los que el gobierno cantonal se ejerce por democracia directa, mientras que en el resto se ha adoptado una nueva modalidad que combina ambas modalidades, esto es, la democracia semidirecta.

En el modelo de democracia semidirecta presente en la organización cantonal de la mayoría de los cantones, destaca la presencia de los siguientes órganos representativos de la estructura cantonal:

- El Gran Consejo Cantonal:

El Gran Consejo Cantonal es el órgano legislativo del cantón por excelencia, aunque también tiene atribuidas entre sus competencias funciones de carácter administrativo o judicial. Sus características principales son su composición monocameral y la elección de sus miembros a través de un sufragio democrático, bien a través de un sistema mayoritario o por sistema proporcional, durante un periodo de tiempo que varía en función del cantón del que se trate.

- El Consejo de Gobierno:

El Consejo de Gobierno o Consejo de Estado o Pequeño Consejo, es el órgano ejecutivo del cantón, está compuesto por un total de cinco a siete miembros que son elegidos para un periodo no superior a cuatro años por votación popular a través de un sistema mayoritario.

Entre sus funciones, destacamos la función gubernamental, la representación del cantón ante el resto de cantones y de la Federación, el nombramiento de su Presidente, la organización de las votaciones populares y el envío de proyectos de ley al Gran Consejo Cantonal.

Por otro lado, y desvinculándonos de la organización de los cantones, cabe decir que en el sistema suizo encontramos una de las principales características del modelo Federal. Característica presente en cualquiera de las diferentes variantes ante las que nos podemos encontrar cuando analizamos un Estado Federal cualquiera, y que lo

diferencia de modelos de organización territorial como el Autonómico o el Regional, esta es el reconocimiento constitucional de las diferentes entidades territoriales que conforman el conjunto federal. Tanto es así que los cantones aparecen exhaustivamente enumerados según el orden cronológico de su entrada en la Confederación Helvética en el artículo primero de la Constitución suiza, lo que da lugar a que tanto para la creación como la supresión de un cantón sea necesaria la puesta en marcha de un procedimiento de revisión constitucional y, como consecuencia, a la aprobación expresa del cuerpo electoral y de los cantones. Así, por ejemplo, en 1978, el Estado Federal suizo pasó de estar compuesto por veintidós cantones a veintitrés, tras la respuesta favorable de la comunidad suiza a la creación del nuevo cantón de Jura.

Por último, dentro del marco estructural de la Federación en relación con los cantones que la forman, y como otra de las peculiaridades que definen el sistema político suizo, vemos como, aunque inicialmente la Federación está formada por veintitrés cantones como ya dijimos anteriormente; en la realidad, tres de esos veintitrés cantones se encuentran a su vez divididos en semicantones, cuya existencia se ve justificada bien por razones geográficas o bien por cuestiones de carácter religioso. Y en cuanto a la naturaleza de los mismos, es preciso destacar que ésta se equipara a la de los cantones, por lo que se podría afirmar que Suiza realmente está formada por veinte cantones y seis semicantones.

3.2 LOS CANTONES Y LA FEDERACIÓN.

En la relación existente entre los cantones y la Federación es pieza fundamental la Constitución Federal, puesto que ésta ocupa un papel de supremacía jurídica sobre las Constituciones cantonales y en definitiva sobre el ordenamiento jurídico cantonal, por lo que a continuación queremos centrarnos fundamentalmente en aquellos preceptos constitucionales a través de los que el texto constitucional Federal establece las pautas por las que se regirán las relaciones entre ambas partes. Hablamos de los derechos y deberes que la norma fundamental Federal establece para regular la relación de los cantones con la Federación, y de estos entre sí.

Así, en primer lugar nos centramos en los derechos, de los cuales destacamos por ejemplo:

- El derecho de los cantones a participar o intervenir en la formación de la voluntad política de la Federación a través de, por ejemplo:
 - El derecho a pedir una sesión extraordinaria de la Asamblea Federal a partir del voto favorable de cinco cantones.
 - El derecho a ejercer la iniciativa legislativa federal.
 - El derecho a pedir el sometimiento a referéndum de una ley federal, siempre que la petición cuente con el respaldo de ocho cantones.
 - La exigencia de que todo proceso de revisión o reforma constitucional que se lleve a cabo respecto la Constitución Federal, debe contar con la aprobación de todos los cantones.
- El derecho de los cantones a pedir o exigir auxilio financiero por parte de la Federación.
- El derecho de cada cantón a existir como Estado Federado.

Por otro lado, la Constitución Federal también recoge la existencia de una serie de deberes a los que los cantones deben hacer frente tanto en sus relaciones con la Federación, como en las relaciones entre ellos. Así, destacamos los siguientes:

- Deber de subordinación jurídica ante el Ordenamiento Federal.
- El deber de que cada cantón se organice respetando las formas republicanas, que pueden ser representativas o de democracia directa.
- Deber de obedecer a la Federación siempre que las medidas por ella adoptadas no sean contrarias ni pongan en peligro ninguno de los principios constitucionales básicos del Estado o del Ordenamiento Jurídico Federal.
- Deber de respetar prohibiciones federales tales como la de no celebrar tratados políticos con otros cantones o la de no mantener, constituir Fuerzas Armadas superiores a los trescientos integrantes o la prohibición a no usar la fuerza contra otro cantón.
- Deber de auxilio a otros cantones en caso de ataque extranjero.
- Deber de no discriminación jurídica a ciudadanos de otros cantones.

- Deber de hacer efectivas las sentencias emanadas por los Tribunales de otros cantones.

Cabe destacar que para asegurar el debido cumplimiento por parte de los cantones de sus deberes constitucionales, la Federación goza entre sus competencias de los poderes de control e inspección y ejecución, a través de los cuales el Consejo Federal, previo consentimiento de la Asamblea Federal, puede llevar a cabo el desarrollo de las siguientes medidas con el fin de obligar a los cantones a que cumplan y respeten sus obligaciones con la Federación.

- La Federación puede dictar las ordenanzas necesarias para asegurar la correcta ejecución por parte de los cantones de Derecho Federal.
- La Federación puede adoptar medidas de presión financiera reteniendo, por ejemplo, las subvenciones al cantón de que se trate.
- La Federación tiene potestad para llevar a cabo la sustitución del cantón en cuestión en la ejecución de un acto legislativo o administrativo.
- La Federación tiene poder para anular el acto calificado como irregular llevado a cabo por el cantón, siempre que tal consideración esté debidamente justificada.
- La Federación puede recurrir a la gestión por comisarios federales cuando las irregularidades llevadas a cabo por un cantón sean muy numerosas, especialmente, cuando se trate de un sector completo de la Administración cantonal.
- La Federación podrá recurrir finalmente con el objetivo de hacer valer el Derecho Federal sobre el cantonal, a la ejecución militar que corresponde en exclusiva a la Asamblea Federal.

3.3 SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.

En cuanto al sistema de distribución de competencias suizo, al igual que ocurre en el casi todos los modelos de organización territorial del poder, es la propia Constitución la que recoge, al menos a grandes rasgos, cuáles son las pautas a seguir para determinar qué competencias son de titularidad Federal y qué competencias son de titularidad cantonal. Así, la Constitución Federal suiza establece que todas aquellas competencias que no hayan sido expresamente atribuidas a la Federación

podrán ser asumidas como propias por los cantones, por lo que podríamos entender que ésta aboga a favor de la autonomía cantonal a pesar de que en la actualidad el marco competencial con el que trabaja la Federación es extremadamente amplio. Aunque bien cabe decir que el continuo crecimiento experimentado por el cuadro de poderes con el que cuenta la Federación no es sólo resultado de la minoración de las competencias de los cantones a través de las sucesivas reformas constitucionales de las que ha sido objeto la Constitución Federal como consecuencia de la fuerte tendencia centralizadora en la que desde hace años se ve sumergido el panorama político suizo; sino que, en su mayor parte, éste se debe a la asunción por parte de la Federación de nuevas competencias que nacen como consecuencia de los continuos adelantos y avances tecnológicos, como los desarrollados en el ámbito de la medicina, la energía atómica o la aviación.

Una vez más, nos volvemos a encontrar con los mismos tipos de competencias descritos tantas veces a lo largo de estas páginas, y es que cuando hablamos de sistemas políticos descentralizados, así sea en la más mínima parte, siempre nos vamos a encontrar con competencias exclusivas y con competencias compartidas o concurrentes, en tanto que éstas sean desarrolladas por un único sujeto en régimen de exclusividad, o que sean dos o más sujetos los que estén legitimados para hacer ejercicio de la misma. De manera que, en términos generales, procedemos a enumerar cuáles son las competencias exclusivas de la Federación según su Constitución y cuáles son las competencias concurrentes.

a) Competencias exclusivas de la Federación.

- Determinar las directrices en asuntos de política exterior, declaraciones de guerra y firma de la paz y conclusión de tratados.
- Máxima representación diplomática del Estado Federal suizo.
- Protección civil.
- Desarrollar la legislación sobre organización y armamento militar.
- Capacidad legislativa sobre todas aquellas materias que sean de aplicación en varios cantones de forma simultánea. Por ejemplo, legislación en materia de sanidad o extranjería.
- Disposiciones generales en materia de energía hidráulica.

b) Competencias concurrentes.

Dentro de las competencias concurrentes, estas son, materias sobre las que la Federación ejerce una función de vigilancia, control o inspección, o simplemente, sobre las que también se encuentra legitimada para desarrollar su capacidad legislativa al mismo tiempo que lo hacen los diferentes cantones; podemos encontrar materias de tan diversa índole como podamos imaginar, así por ejemplo son competencias concurrentes la caza, la pesca o la enseñanza superior.

4. EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL Y SU ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

A fin de llegar a un mejor entendimiento de las particularidades del modelo español, y teniendo en cuenta que se trata del sistema político del que podemos hablar, quizá, con una mayor cercanía, queremos hacer un breve repaso por su historia más reciente antes de centrarnos de lleno en las características que lo definen como un Estado Autonómico.

4.1 HISTORIA RECIENTE DEL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL.

Tras la Guerra Civil española (1931-1939) y treinta y seis años bajo un régimen político de carácter autocrático y personalista dirigido por el General Francisco Franco; España entró en un periodo de transición que contó con el reconocimiento de numerosos Estados por ser un ejemplo de buena conducta y saber estar en un proceso tan difícil como es la transición política desde un régimen dictatorial a un sistema político democrático-constitucional.

Así, con el nombramiento de Adolfo Suarez como el segundo de los Presidentes del Gobierno español tras la muerte de Franco, tuvo lugar la sucesión de numerosos cambios en el panorama político-cultural que resultaron ser decisivos en el proceso constituyente y en la construcción de la que sería la nueva organización política de España.

Ya en 1977, nos encontrábamos en un periodo en el que el conjunto de la población y las diferentes instituciones españolas parecían haber asumido parcialmente los cambios que se avecinaban. Ese mismo año trajo consigo la legalización de los partidos, entre ellos el Partido Comunista, y la posterior convocatoria de las que fueron las primeras elecciones generales desde 1936. Hechos que pusieron fin a la primera fase de la transición.

Fue en la segunda fase de la misma en la que el Congreso de los Diputados creó la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas que, a su vez, encargó la elaboración de un anteproyecto de Constitución. Constitución que finalmente fue

aprobada el 6 de diciembre de 1978 por mayoría absoluta y que sigue vigente hasta nuestros días.

4.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL.

Centrándonos en el modelo de organización territorial autonómico contemplado en la actual Constitución española, vigente desde el 29 de diciembre de 1978, vemos como nuestra norma fundamental recoge una serie de principios que inciden sobre la organización territorial del Estado; principios que nos muestran las características principales del modelo autonómico y que rigen el funcionamiento de toda la organización institucional en la que éste de estructura. Estos principios son los siguientes:

1. Principio de unidad.

La Constitución española en su artículo segundo establece como principio fundamental, la unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de todas las nacionalidades y regiones que la integran, así como las relaciones de solidaridad entre todas ellas. De manera que, independientemente de la garantía constitucional que nuestro legislador ofrece al derecho a la autonomía; es preciso no olvidar que la autonomía no es soberanía, y que en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad.

Así, en el modelo español, cada entidad territorial que forma parte del estado autonómico debe ser entendida como una parte del todo que, como tal, regirá sus relaciones con el resto de autonomías y con la Administración central en base al principio de solidaridad.

2. Principio de igualdad.

Todo el territorio español se ha organizado en Comunidades Autónomas y pese a que no todas tienen un igual nivel competencial, la Constitución, en un intento de suavizar y homogeneizar la situación; señala expresamente en su artículo 138 que,

en ningún caso, las diferencias estatutarias podrán dar lugar a privilegios de carácter económico o social, y fija unas determinadas condiciones comunes básicas dentro de las cuales cada región podrá cuándo y cómo estime oportuno ejercer sus competencias, siempre dentro del respeto constitucional y de acuerdo nuevamente con el principio de solidaridad del que hablaremos a continuación.

No obstante, a pesar de esas diferencias competenciales anteriormente mencionadas, es digno de mención la existencia de un mismo techo o límite potencial en la capacidad de autogobierno para todas las comunidades autónomas, así como el relativamente amplio abanico de posibilidades que ofrece la Constitución para que cada comunidad, dentro de sus posibilidades y teniendo en cuenta su situación concreta, desarrolle todo el potencial descentralizador en ella regulado. Medidas que muestran la lucha constitucional por asegurar una estructura lo más igualitaria posible.

En cualquier caso, el principio de igualdad en el ámbito del modelo de organización territorial y de las Comunidades Autónomas, no es más que el traslado del derecho de igualdad, consagrado en el artículo 14 de nuestra norma fundamental, a la esfera territorial. Se traslada esa protección constitucional del ciudadano, de su condición de igual dentro del conjunto de la comunidad al ámbito territorial, esto es, a la Comunidad Autónoma en su totalidad y al ciudadano como parte integrante y sujeto del ordenamiento jurídico de dicho territorio.

3. Principio de solidaridad.

El principio de solidaridad constituye una cláusula de cierre en el reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía proclamado en el ya mencionado artículo segundo de nuestro texto constitucional cuando dice que nuestra Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas, y de forma paralela, aunque con un contenido que desarrolla lo expuesto anteriormente, encontramos el artículo 138 apartado primero, que versa así:

“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

Supone la obligación del Estado de velar por un equilibrio económico adecuado y justo en todo el territorio español.

De manera que, podemos entrever dos vertientes muy diferentes para el significado de un mismo concepto: positiva y negativa.

- Perspectiva positiva: desde este punto de vista, entendemos la solidaridad como un deber de auxilio recíproco existente entre los diversos poderes públicos que integran el Estado, ya que se presupone el deber, la obligación constitucional que tienen todas las regiones en las que se estructura el Estado de responder de forma solidaria en las relaciones existentes entre ellas y entre éstas y el propio Estado.
- Perspectiva negativa: ésta reside en el hecho de que el principio constitucional de solidaridad impide a las Comunidades Autónomas que, en el ejercicio de su autonomía, puedan lesionar o perjudicar los intereses generales o, en su defecto, los intereses de cualquiera de los territorios en los que se divide el Estado.

4. Principio de lealtad constitucional.

Éste, pone de manifiesto la posición que ocupa la Constitución dentro de la estructura de un estado autonómico, y se constituye como un principio esencial para el correcto funcionamiento del modelo regional que se concreta en la fidelidad a la Constitución por parte tanto de los poderes estatales como autonómicos, que deberán tener como referencia indiscutible en el ejercicio de sus funciones la satisfacción del interés general.

5. Principio de autonomía.

Reconocido en los artículos 2 y 137 de nuestra Constitución, es el principio en base al que se reconoce el derecho del ejercicio de su propia autonomía a todas las

nacionalidades y regiones españolas, que podrán llevar a cabo la gestión de sus propios intereses a través del correcto ejercicio de las competencias que les hayan sido atribuidas. Es el principio constitucional de naturaleza política por el cual se habilita a las diferentes Comunidades Autónomas que conforman el Estado español a ejercer un poder limitado que se concreta en una cierta capacidad legislativa y en el derecho a su autogobierno dentro, cada una de ellas, de su respectivo ámbito territorial.

Art. 2 CE: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

Art. 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

4.3 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL.

Una vez enumerados y explicados los principios constitucionales del Estado español, es fácil intuir cuales son las principales características que definen nuestro modelo de organización territorial, ya que a gran mayoría de ellos vienen establecidos en los mismos.

En primer lugar, destacamos la configuración del Estado español como un Estado constitucional, social y democrático de Derecho, que propugna como valores fundamentales de su Ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, y todo ello sin olvidar que, por un lado, sólo existe un único sujeto soberano, este es, el pueblo español; y que, por otro lado, a pesar de encontrarnos ante un Estado autonómico y, por tanto descentralizado; es la propia Constitución la que reconoce la condición de la Nación española como una patria común e indivisible de todos los españoles.

En segundo lugar, la construcción y edificación del Estado sobre principios pluralistas, que aseguran su estructuración en base al respeto de la existencia de una pluralidad de regiones dotadas de una cierta autonomía, controlada y limitada por un poder central, y en base a la cual éstas gozan de la capacidad de autogobernarse y de decidir sobre la gestión de sus propios asuntos.

Encontramos otra de las características fundamentales de cualquier modelo regional o autonómico, y vemos como ésta también está presente más concretamente en el nuestro, es la supremacía del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico. Y es que nuestra Constitución aparece como la norma fundamental que se impone de forma igualitaria tanto a nivel estatal como en cada una de las autonomías, sometiendo a todo el ordenamiento jurídico autonómico a su poder de supervisión, inspección y control, y obligando a toda expresión de la capacidad legislativa regional a que se someta al respeto de los preceptos constitucionales y a lo establecido por toda norma emanada por el Legislativo estatal.

Por otro lado, también podemos hablar de características más específicas del modelo español, como son la denominación por la que se conocen las diferentes entidades territoriales que integran el conjunto del Estado, ya que en este caso, a diferencia de lo que ocurre en el modelo federal, no hablamos de Estados miembros, puesto que no tienen la consideración de Estado soberano preexistente, al igual que tampoco podemos hablar de regiones como ocurre en el caso del tan familiar modelo italiano; sino que hablamos de Comunidades Autónomas; o del característico modelo de reparto competencial del que hablaremos a continuación.

Por último, no podemos pasar por alto el carácter ambiguo del modelo español y en especial de su norma fundamental, que podría dar lugar a confusión o a un cierto desconcierto cuando habla por ejemplo del principio de unidad y del derecho de autonomía, de la libertad de mercado y la libre empresa, y el intervencionismo estatal en la esfera económica, o, de la centralización de la economía y del libre acceso de los trabajadores a los medios de producción.

4.4 SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL.

En cuanto a la distribución competencial propia del modelo autonómico español, es digno de mención el hecho de que ésta se encuentra estrechamente ligada al proceso por el cual cada territorio tenga acceso a la autonomía, tanto es así, que cada región elige por cuál de ellos se decanta, optando así por un cierto nivel competencial y de autonomía política y administrativa u otro. Por lo que en primer lugar explicamos las distintas vías de acceso a la autonomía:

- Proceso de acceso a la autonomía por la vía ordinaria:

El artículo 143 de la Constitución española establece que se encuentran legitimados para adoptar la iniciativa del proceso autonómico las Diputaciones Provinciales, los órganos interinsulares correspondientes y las dos terceras partes de los municipios cuya población correspondientes represente, al menos, a la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Requisitos que deberán acreditarse como superados en el plazo de seis meses a computar desde el momento en el que se adopte el primer acuerdo al respecto por las corporaciones locales interesadas. Si la iniciativa no prosperase una vez transcurrido dicho plazo ésta no podría volver a iniciarse hasta una vez transcurridos cinco años.

Por otro lado, la Constitución en su artículo 144 prevé la posibilidad de que sean las Cortes Generales las que por motivos de interés nacional promuevan y autoricen la constitución de una nueva Comunidad Autónoma, siempre y cuando su ámbito territorial no supere al de una provincia y no reúna las condiciones establecidas en el apartado anterior.

- Proceso de acceso a la autonomía por la “vía rápida”:

El artículo 151 de la Constitución española prevé la posibilidad de que la iniciativa del proceso autonómico se adopte también por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, así como que dicha iniciativa sería ratificada por referéndum con un doble quórum , esto es, sería necesaria la participación de al menos la mayoría absoluta y el voto positivo de

la mayoría de los electores de cada provincia. Si no se dieran las condiciones requeridas, al igual que ocurre en el proceso de acceso común, no podría volver a iniciarse el proceso hasta cinco años después de que se ponga fin a la primera iniciativa.

Este procedimiento se completa con la disposición transitoria segunda de nuestra norma fundamental relativa a las llamadas <<Comunidades Históricas>>, que son aquellas que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía y contasen en el momento de promulgación de la Constitución con regímenes provisionales de autonomía. Así, según su contenido, éstas podrán acceder de forma inmediata a la autonomía en la forma que prevé el apartado segundo del artículo 148 CE cuando así lo acordasen por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo previamente al ejecutivo.

Una vez abordado el tema de las diferentes vías de acceso a la autonomía, vemos como la Constitución hace un primer reparto competencial con el que ante todo fija un límite a la autonomía territorial, y cómo son los Estatutos de autonomía los encargados de desarrollar más ampliamente el marco normativo que regula el ámbito competencial de cada territorio. El techo a la autonomía competencial, se materializa en el artículo 149 de nuestra norma fundamental, que recoge todas aquellas competencias que cuya titularidad le corresponden de forma exclusiva al Estado. Por otro lado, el art. 148 señala cuales son las competencias atribuidas directamente a la Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, es decir, por la vía ordinaria, estableciendo en su apartado segundo, que una vez transcurridos cinco años las Comunidades Autónomas que se encuentren en la situación anteriormente señalada podrán ampliar sus competencias a través de la reforma de sus Estatutos, pudiendo, en teoría, equipararse a las competencias recogidas en el artículo 151; artículo en el que se suscribe el máximo nivel competencial al que puede aspirar una autonomía, puesto que sólo quedan fuera de su alcance aquellas que el texto constitucional reserva en régimen de exclusividad al poder estatal. Por último, destaca la cláusula residual establecida en el apartado tercero del artículo 149, anteriormente mencionado, que dice así:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.” (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, 1978)

De manera que, todas aquellas competencias no atribuidas expresamente al Estado en el apartado primero de ese mismo artículo, podrán ser objeto de titularidad autonómica, de igual manera que, una vez aprobados los Estatutos de autonomía y determinadas las competencias que asume cada Comunidad Autónoma, todas aquellas competencias que no hayan sido recogidas taxativamente en ellos como propias de la Comunidad de que se trate, se entenderán como competencia del Estado.

No obstante, y para poner fin al tema de la atribución de competencias dentro de un modelo de organización autonómico, queremos hacer referencia al artículo 150 CE, por el que el legislador previó el uso eventual de ciertos instrumentos normativos con el fin de modificar el alcance de la autonomía competencial. Estos instrumentos son las leyes marco, las leyes de transferencia y las leyes de armonización, alternativas que, en definitiva, convierten en relativa la reserva que la Constitución hace a favor del Estatuto a la hora de fijar las competencias autonómicas; así como los tipos de competencias, destacando como una vez más, nos volvemos a encontrar con el mismo esquema explicativo de los diferentes tipos de competencias con los que nos podemos encontrar cuando estamos ante un modelo de organización territorial de carácter descentralizado; a) exclusivas: 1 sujeto titular de las mismas, b) compartidas: varios sujetos titulares de distintos sectores o ámbitos de una misma materia, y c) concurrencias: varios sujetos titulares de un mismo ámbito competencial dentro de una materia común.

CONCLUSIONES

Finalmente, para dar por concluido el trabajo, me gustaría exponer cuáles son las principales conclusiones que, personalmente, considero que es posible extraer del contenido del mismo.

En primer lugar, considero que no existe un único modelo de organización territorial válido para todos los territorios y que, incluso, cuando hablamos de un régimen concreto, como pueda ser el Federal o el Autonómico, tampoco vamos a encontrar una reproducción exacta del mismo por cuantos sean los sistemas políticos que comparemos; sino que cada comunidad humana adapta un modelo que parte de unos principios o fundamentos concretos a las necesidades específicas que tiene en cada momento.

Por otro lado, también creo que es posible sacar en claro el hecho de que cada uno de los diferentes modelos de organización política traen consigo unas determinadas exigencias, de manera que también conllevan la existencia de una Administración Pública diferente; no sólo en denominación, sino también en lo relativo a su estructura y organización interna.

Así, entiendo, y he aquí mi conclusión final, que son siempre las concretas necesidades con las que un Estado se encuentre, la situación histórico-política y las exigencias de su población, las que hacen que definitivamente que sea uno u otro modelo de organización territorial por el que finalmente opte un territorio, que no existe Estado ni organización territorial del poder sin una población que la acepte y sin un territorio sobre el que se proyecte. No hay más soberanía que la que la población quiera darle al Estado, ni poder sin fronteras.

BIBLIOGRAFÍA.

Del Águila, Rafael: Manual de Ciencia Política. Editorial TROTA.

Aguilera de Prat, C.R y Villanova, P.: Temas de Ciencia Política. Promociones Publicaciones Universitarias (P.P.V)

Vallés, Josep M.: Manual de Ciencia Política. Editorial ARIEL.

Trujillo, Gumersindo: El Federalismo español. Cuadernos para el diálogo.

Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar: Sistemas Políticos Actuales. Editorial: CENTRO DE ESTUDIOS RAMON ACERES, S.A.