

Sección III. La descentralización (<i>sensu lato</i>)	313
184. Definición del problema y división	313

1. EL PRINCIPIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS APLICACIONES
CON BASE TERRITORIAL

I

185. Rasgos característicos de la descentralización	314
186. Evitar confusiones entre: a) descentralización <i>política</i> y des- centralización <i>administrativa</i>	315
b) Descentralización y desconcentración	315
c) Descentralización y democracia	316
187. La idea de descentralización y la idea de Estado	318
188. Motivos justificantes de la descentralización: aplicación del principio de la división del trabajo; escuela de educación po- lítica	320

II

189. El tipo de descentralización <i>con base territorial</i> : nueva si- tuación de las colectividades locales después del adveni- miento del Estado	322
190. Armonías y contradicciones entre el bien público general y el bien público local	323
191. Algunos inconvenientes de la descentralización local	325
192. Los derechos de potestad pública de las colectividades locales	326
193. Diferencias entre las colectividades locales y el Estado	327

III

194. El <i>Estado federal</i> , hipótesis de descentralización con base territorial: la forma federal afecta al gobierno más bien que al Estado mismo	328
---	-----

195. Carácter complejo del sistema federal y comparación entre los Estados-miembros y las colectividades descentralizadas	329
196. Ventajas e inconvenientes del federalismo	332

Sección III

La descentralización (sensu lato)

184. Es también una cuestión de separación, acompañada de colaboración y jerarquía, la que encontramos en la base del problema de la descentralización. Se trata siempre de la estructuración del poder político. Pero la distinción se toma desde otro punto de vista. Antes, separábamos diversas formas de actividad del poder, designadas un poco arbitrariamente con el nombre de funciones: estas funciones eran confiadas a instituciones distintas, aunque ligadas entre sí de modo orgánico. Sin embargo, no se discutía la materia misma de las intervenciones. Al presente, nos preguntamos si no cabrá trazar, dentro del vasto dominio del bien público que constituye la materia de la competencia del poder, zonas distintas de intervenciones, cuya carga quedaría confiada a autoridades distintas, revestidas de un carácter público, aunque subordinadas siempre a la potestad pública.

Digamos sin demora que esta fragmentación no se limita necesariamente a la hipótesis de la descentralización *local* o *regional*, que es el supuesto clásico de los publicistas,¹ sino que puede abarcar otras hipótesis muy actuales, muy vivas, que no suelen incluirse bajo el nombre de descentralización, aunque procedan del mismo principio: como la descentralización *federalista* (a lo menos en parte), la descentralización basada en “agrupamiento nacional o popular” (*volksgruppe*) o la descentralización con base *profesional* y *corporativa*. Otras tantas formas de descentralización *sensu lato*, en el sentido real del término, aunque no en la acepción técnica de los juristas; cada una será objeto de un breve examen.

Pero, ante todo, conviene analizar más de cerca la idea general de descentralización, definir su contenido, apreciar su legitimidad y valor.

1 Véase, sobre esta forma de descentralización, Carré de Malberg, t. I, núms. 60 y ss., pp. 169 y ss., *passim*; Duguit, t. II, parágrafo 8, p. 60; parágrafo 12, pp. 115 y ss; t. III, párrafos 58 y 59; Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 189 y ss.; Bonnard, *Précis de droit public*, 4a. ed., pp. 215-226.

1. *El principio de la descentralización y sus aplicaciones con base territorial*

I

185. El poder político está *centralizado* cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública. En consecuencia, sólo esta autoridad gobierna a los hombres y administra las cosas;² ella sola posee y pone en práctica la coerción; ella sola realiza los actos de la función de gobierno y administración, de la legislativa y de la jurisdiccional.³ Todas las instituciones o personas que cumplen estas tareas son sus delegados, o mejor, sus órganos. Fuera de ella, no existe ninguna parcela de poder público, ni en forma de derecho propio ni en forma de derecho concedido. Cedido, nada; todo es “retenido”.

El poder está *descentralizado* cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado —comunidades, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos— posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado. Por este capítulo, la autoridad pública no padece fraccionamiento, ni desmembramiento, ni siquiera disminución.⁴ La autoridad del Estado, que en este caso toma el nombre de poder central, continúa subsistiendo plena e íntegra, y esta supremacía se señala, en la base, por ciertos derechos del Estado referentes a la estructura y funcionamiento de las autoridades descentralizadas; en la cúspide, por un derecho de vigilancia de todos sus actos. Así y todo, las autoridades secundarias, en su rango, participan de la potestad pública, y no en virtud de una mera delegación de la autoridad central (de la que fueran simples agentes), sino en el sentido de que el Estado se esfuma frente a ellas, dejándoles en algún modo el campo libre para efectuar, dentro del cuadro de la competencia que se les ha otorgado, y bajo el control del Estado, los actos de gobierno y admi-

2 En el sentido general de estas expresiones, que he precisado antes, 38.

3 Más arriba quedan definidas estas funciones, véase 154-158.

4 En sentido contrario, véase Duguit, 3a. ed., t. I, parágrafo 59, pp. 626 y 627; 2a. ed., t. II, parágrafo 11, p. 105; t. III, parágrafo 59, p. 79, que de esto concluye la inexistencia de la soberanía del Estado. Pero, en cuanto a esta argumentación, véanse mis advertencias, *supra*, 76 y 77.

nistración que ellas juzguen oportunos. Más aún: vendrá el Estado en su ayuda, pero no ratificando una acción en que procede de ellas la iniciativa y cuya responsabilidad conservan, sino poniendo a su servicio aquella fuerza pública incondicionada que el Estado se reserva siempre a pesar de cualquiera descentralización.

Participación o, si se prefiere, colaboración dentro de cierta esfera con el poder político del Estado: tal es, pues, el rasgo esencial de la descentralización. Se deduce que el derecho de gobernarse o autoadministrarse (*selfgovernment, selbstverwaltung*) que puede pertenecer a ciertos grupos no es suficiente para constituir la hipótesis de la descentralización. Para que aparezca ésta es preciso, además, que el grupo reconocido como autónomo, capaz de regir sus propios negocios y los de sus miembros, revista carácter *público*, que esté encargado de gestionar una porción o un aspecto de la cosa pública y que, por consiguiente, tenga poder para dar órdenes obligatorias como las del Estado, dotadas del mismo valor de imperativo categórico y sancionadas por la misma irresistible constricción. En tanto que un grupo sólo ejerce autoridad sobre sus miembros por virtud de la autonomía (a la cual por otra parte tiene derecho en principio, como consecuencia del derecho de asociación),⁵ subsiste como grupo súbdito, capaz de engendrar un derecho interior disciplinario, pero atañedor únicamente al derecho privado corporativo. La descentralización nace cuando el grupo, cambiando de papel y de naturaleza, se eleva al nivel de órgano de derecho público, habilitado por el Estado para cooperar a la realización del bien público.

186. Pero debemos evitar ciertos equívocos. Ante todo, la descentralización considerada es *política*, y no propiamente *administrativa*. Esta última, en el sentido en que la entendemos aquí, concierne sólo a la organización de los servicios públicos del Estado, especialmente de los que corresponden a la idea de ayuda y suplencia a las actividades privadas. En lugar de estar regidos de manera inmediata y uniforme por la autoridad pública o sus delegados, estos servicios se organizan de acuerdo con fórmulas más flexibles, como la división por región, la constitución en sociedad o establecimiento autónomo, la participación del personal técnico en la dirección, etcétera.⁶ Por el contrario, la descentralización de naturaleza *política* afecta al poder público en su actividad esencial, en cuanto domi-

5 Volveré a este punto al tratar del derecho individual, más adelante, 252.

6 Comp., sobre lo que él llama "descentralización por servicio", Duguit, t. II, párrafo 8, p. 60; t. III, párrafo 53, pp. 18 y 19; párrafo 59, pp. 82 y 83; párrafo 60, pp. 83 y ss.

na a los súbditos por las tres funciones del gobierno y administración, de la legislación y de la jurisdicción. Así es como puede hablarse en justicia de un sistema de *gobierno* local y no únicamente de *administración* local: en su esfera y rango, la colectividad local ejerce un verdadero poder de gobernación.⁷

Aun así, esto no significa que el grupo descentralizado posea siempre la *totalidad* de las funciones del poder. Aparte de que jamás posee la fuerza pública, al menos en calidad suprema, está muy lejos de ejercer siempre la función jurisdiccional, que se reserva para los órganos jurisdiccionales, especializados o no, de la autoridad central. En compensación, dentro del cuadro de su competencia territorial o especial, gobierna a los hombres y administra las cosas, no sólo por vía de actos particulares y concretos, sino también por vía de reglas generales propuestas *a priori* y que, materialmente, tienen el carácter de leyes. Por lo demás, otra cuestión es si tales leyes deben ser aprobadas por el poder central o si quedan sometidas a las leyes decretadas por ese poder. En todo caso, aquellas leyes proceden del grupo, son dictadas y promulgadas por éste y al obedecerlas se somete uno a la autoridad del grupo.⁸

No obstante que la palabra misma pueda prestarse a esta significación,⁹ no hay descentralización donde la autoridad del Estado se ejerce por agentes *locales*, como gobernadores, prefectos, administradores o jueces que viven en el lugar, o bien por agentes *especializados* según los diversos aspectos del bien público, como los titulares de los diferentes ministerios, correspondientes a los grandes servicios públicos. Estas diversas clases de agentes, aun cuando gocen de un amplio poder de iniciativa y decisión, nunca son sino parte *del gobierno central*, que los nombra y les da sus directivas.¹⁰ En realidad, la autoridad central es quien, sin despojarse en nada de sus prerrogativas, se organiza interiormente localizándose y especializándose.¹¹ Por el contrario, con la descentralización, los agentes locales o especiales lo *son de los grupos locales o especiales* en que el Estado se desprende de una parte de sus atribuciones. Y así, poco importa la manera como sean designados esos agentes, ya que, de uno o de otro modo,

7 En sentido contrario, comp. Duguit, t. III, párrafo 58, pp. 69, 70 y 74.

8 Se yerra, pues, al calificar simplemente de descentralización *administrativa* el sistema de poderes *locales*. El hecho de que éstos estén subordinados no significa que sus poderes sean de naturaleza administrativa. Por el contrario, son de naturaleza política.

9 Sobre este punto, véase Carré de Malberg, t. I, núm. 60, p. 170, nota 14; p. 171, nota 15, *in fine*.

10 Con la salvedad de los jueces, sobre este último punto.

11 A este propósito, se ha hablado de “desconcentración”; véase Duguit, t. III, párrafo 57, p. 63.

“emanan” de los grupos y no de la autoridad central. Pero es claro que la forma de nombramiento que mejor garantiza esta independencia es la elección por los miembros de los grupos locales o especiales.¹² La organización democrática de estas agrupaciones es así la prenda más segura de una descentralización efectivamente realizada y no simplemente pregonada.¹³

Sin embargo, erraríamos si mezcláramos muy estrechamente la cuestión de la *descentralización* a la del *régimen político*, identificando centralización y absolutismo monárquico de una parte; descentralización y democracia de la otra. Un Estado centralizado o centralizador no es necesariamente un Estado absolutista. Un Estado centralizador puede respetar los derechos individuales de los ciudadanos, así como la legítima autonomía de los grupos; nada impide aun el que admita los derechos políticos: hemos visto democracias centralizadas o centralizadoras, como las más de las nacidas de la Revolución francesa. La idea de nación “una e indivisible” lleva harto fácilmente a esta concepción de una autoridad nacional única y centralizada.¹⁴ Es verdad que, según Hauriou, “la soberanía nacional es un poder descentralizador, justamente porque es un poder vuelto hacia la nación, formación social esencialmente descentralizada”.¹⁵ La principal causa de este fenómeno, que Hauriou no duda erigir en “axioma político”,¹⁶ sería la inclinación muy natural de la democracia a encaminarse hacia el terreno donde el elector se sienta más “en casa” y su acción sea más eficaz, a saber, en el terreno de los intereses locales y (podríamos agregar) especiales.¹⁷ A esta argumentación bastará oponer las dos siguientes observaciones, que más bien son atemperaciones que se hacen a una tesis formulada en términos asaz absolutos. Ni de derecho ni de hecho se confunde la descentralización con el sistema de elección, pues el poder descentralizado puede designarse por modos diversos del electivo: designación por una aristocracia o una autoridad del grupo, o también el nacimiento, la herencia.¹⁸ La democracia no se confunde en derecho ni de hecho con el sistema de la elección dentro de los grupos, puesto que pretende hacer su papel (y en efecto lo desempeña), no sólo en

12 Sobre este punto, véase (salvo la construcción) Duguit, t. III, parágrafo 59, pp. 75 y 76.

13 Comp. Bonnard, *Précis de droit public*, 4a. ed., p. 220, que define la descentralización por la acción (espontánea) de la opinión pública local.

14 En este sentido, véase Duguit, t. III, parágrafo 59, p. 79.

15 Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2a. ed., p. 189. Comp., Bonnard, *Précis de droit public*, 4a. ed., p. 225.

16 Hauriou, *idem*.

17 *Ibidem*, pp. 190 y 191.

18 En este punto, véase Duguit, t. III, parágrafo 59, pp. 75 y 76.

el plano local o especial, sino en el del Estado. La elección local (o especial), en la que ve Hauriou el engarce entre la democracia y la descentralización, no basta a operar la síntesis perfecta. La relación, indiscutible en ciertos respectos, es de paralelismo más que de filiación.

Pero, en cambio, no habrá dificultad en conceder que, a lo menos de hecho, el Estado absolutista, dictatorial, cesarista (sea cual fuere, aun popular, la fuente de su autoridad), siempre será centralizador, porque no puede tolerar la concurrencia de ningún otro poder, ni siquiera inferior y controlado o limitado por él. Por idénticas razones excluye el absolutismo la separación de poderes y la descentralización: una y otra forman barrera. Quizá practicará, de muy sabia manera, una “descentralización” de los servicios unida a una “desconcentración” de los órganos, aplicaciones al gobierno central del principio económico de la división del trabajo. Mas nunca descentralizará el poder, lo cual supone autonomía relativa de los poderes descentralizados.¹⁹

187. A primera vista, empero, la idea de descentralización parece discordar con la idea de Estado. Histórica y filosóficamente, Estado y centralización corren parejas. Recordemos los elementos formales del bien público, fin del Estado: el orden y la paz en toda la extensión del territorio, la coordinación de las actividades de toda especie, locales, regionales, profesionales, la ayuda y suplencia a la iniciativa privada en todos los dominios y lugares.²⁰ Pero la realización de estos fines, que se reducen esencialmente a una necesidad de unidad, exige cierto grado de centralización: la unidad sólo es posible por referencia a un centro unificador y coordinador.

Por otra parte, así fue como sucedieron las cosas en el caso de todas las agrupaciones políticas, especialmente del Estado moderno: el movimiento que llevó hacia el Estado fue un movimiento hacia la centralización. “Puede establecerse como principio, dice Hauriou, que todo gobierno de Estado es un poder único superpuesto a múltiples poderes primarios preexistentes en la nación (poderes de clanes o de familia, poderes feudales, etcétera). Este poder único *superpuesto* se torna *federativo y centralizador*”. Así se formaron Atenas, Roma y los Estados modernos: por medio de federación y subordinación a un jefe único, que pasa inmediatamente al esfuerzo de centralización. “Centralizar significa, pues, reunir en ma-

19 Comp., en el mismo sentido, M. Prélot, “Personne et société politique”, *La personne humaine en péril*, Semanas sociales de Francia, Clermont-Ferrand, XXIX sesión, 1937, pp. 449-451.

20 Acerca del bien público y sus elementos constitutivos formales, véase más arriba, 28 y 29.

nos del gobierno central todo el poder estatal que existe en el país, es decir, poder político y temporal, civil o militar, etcétera”.²¹ Centralización que no sólo fue territorial, por extensión del poder del Estado a porciones cada vez más amplias del territorio, sino también material, por extensión de la competencia estatal a una serie de intereses que hasta entonces incumbían a poderes especiales y autónomos: los intereses de la caridad, la ciencia, los oficios, reservados otrora a las instituciones caritativas, a las universidades, a los cuerpos profesionales.

Con todo, hay un punto de centralización que el Estado razonablemente no puede traspasar, ya porque los poderes primarios sean perfectamente capaces de cumplir la tarea, ya porque él mismo, hartado sobrecargado, no esté en condición de satisfacerla. Cuando se alcanza este punto extremo, ha llegado el momento de *descentralizar*, es decir, de volver hacia los poderes primarios, locales o especiales, y restituirles, cuando menos en parte, los derechos de que fueron anteriormente despojados. La descentralización es lógicamente, pues, aunque no siempre conforme a la realidad histórica,²² un movimiento en sentido inverso al de la centralización, cuya antítesis es en suma. Así y todo, no se trata de un retorno al *statu quo ante*, esto es, a la autonomía absoluta del tiempo antes de la federación. El Estado no renuncia ni a su autoridad ni a su obra.²³ Si los antiguos poderes recobran derechos propios de potestad pública, esto es con carácter derivado: la fuente de esos derechos reside en adelante en el poder central, que mide su número y amplitud y también vigila su uso. Sin embargo, en esta colaboración a la vez reglada y jerarquizada, hay un restablecimiento del equilibrio entre el poder central y los poderes secundarios: éstos vienen a tomar rango dentro del sistema general de la potestad pública, en la que están llamados a representar un papel importante y utilísimo.

El Estado moderno, desde el siglo XVI hasta nuestros días —sea cual fuere el régimen político: monarquía del *ancien régime* o democracia revolucionaria, cualquiera que sea la sociología ambiente: liberalismo o socialismo de Estado—, se ha mostrado centralizador en exceso. Su excusa fue tal vez que le era preciso implantar desde luego la autoridad central

21 Hauriou, pp. 115 y 116. Véase también pp. 78 y ss., *passim*.

22 Puede decirse que si, según el orden histórico normal, la descentralización ha consistido en un retroceso en relación con un grado de centralización anteriormente logrado, ha acontecido también que se traduzca en una detención más o menos definitiva en el camino de la centralización.

23 Sobre las ideas de Proudhon, que pretende hacer de los grupos locales (especialmente de los municipios) las unidades del Estado federativo a que aspira, véase Esmein, t. I, pp. 59-61 y notas.

en todo el territorio y sobre todos los grupos, y que si las autonomías hubieran disfrutado de demasiadas reservas, las habrían aprovechado para hacer competencia al Estado y disputarle sus derechos. Se sabe además que, por temor de rivalidad, varios Estados modernos no se contentaron con reducir a la “porción congrua” a las colectividades públicas subalternas, sino que no titubearon en suprimir los grupos privados y hasta el derecho mismo de asociarse.²⁴ Pero donde el poder del Estado es unánimemente aceptado, no vemos motivo para rehusar a los grupos, públicos y aun privados, todo derecho de participación oficial, dentro del marco de su competencia natural, en la labor de la potestad pública.

188. La principal ventaja de la descentralización es, con efecto, descargar al poder central de una multitud de deberes de interés público sin duda, pero que desempeñarán las autoridades, locales y otras, mejor que él, con más competencia y menores gastos. Claro que el bien público es *general* en el concepto, pero siempre se aplica a una materia *especial* en cuanto al objeto y al lugar. Es decir, desde este punto de vista, tiene sus “especialistas”. Como guardián del interés general, el poder superior estará aquí para poner remedio a la estrechez del espíritu de “especialidad” local o técnica, y para enmendar, en el sentido del interés general, las soluciones marcadas en exceso de especialismo.

Descentralización tanto más urgente en nuestros días, cuanto que la civilización contemporánea impone al Estado intervenciones más y más variadas y frecuentes. Absolutamente todas las actividades de la economía, de la técnica, de la ciencia... interesan de inmediato al Estado, porque todas se relacionan con el bien público, que no es ajeno a ningún género de actividad humana en el orden temporal.²⁵ Al propio tiempo, el bien público no es extraño a ningún punto del territorio nacional. Por consiguiente, en todas las materias y lugares, el Estado tiene derecho y aun deber de intervención, entrando en cuenta las indicaciones de la prudencia. Pero hay que reconocer también que el Estado y sus agentes no podrían acumular las múltiples aptitudes que requiere el cuidado de estas variadas secciones del bien público. De aquí la necesidad, para el poder central, de apelar al concurso de los grupos competentes, locales o especiales, por medio de una división del trabajo concebida así: a cada grupo, la elaboración de medidas, gubernamentales y legislativas, que interesen

24 Acerca de la teoría de los “cuerpos intermedios” y su nocividad, véase *infra*, 247.

25 Sobre el carácter universal de la noción de bien público, véase *supra*, 30.

a su sector; al poder central, el control de estas medidas con la mira de ponerlas en armonía con el interés general propiamente dicho.

El sistema de descentralización da además satisfacción a un principio de elevada moralidad: al asociar a los grupos con su tarea propia, el poder manifiesta su respeto para la personalidad humana. En el régimen de democracia indirecta que es el nuestro, el ciudadano se reduce a elegir, sin participar en el ejercicio mismo de la potestad pública: todas las decisiones se toman fuera de él. Con la descentralización, no sólo alcanza el derecho de voto, sino que se acerca a los negocios.²⁶ Hasta en el caso de que el grupo sea sobrado numeroso para funcionar como democracia directa, en asamblea general en que todo miembro pueda hacer que se oiga su voz (así con los grupos locales), no será sin embargo, en la mayoría de las hipótesis, tan numeroso como para impedir una influencia mayor del elector en el elegido, de suerte que la decisión pueda tomarse en definitiva como fruto de su colaboración.²⁷

La descentralización, especialmente local, tiene asimismo una virtud singular de educación política: el gobierno local (se ha dicho a menudo) es escuela de la democracia.²⁸ Tomando contacto con los negocios locales es como se inicia el ciudadano en los negocios de altura. No porque sean los mismos los puntos de vista, pues el interés público general sobrepuja al interés público local y a veces lo contradice.²⁹ Pero el interés público, aun el local, se opone radicalmente, por su lado, al interés privado; éste queda siempre subordinado a aquél. Ahora bien, la práctica de esta subordinación en el plano local dispone a la práctica de la misma subordinación en el plano del Estado. Añadamos que existe una técnica de los asuntos públicos, común al Estado y a los grupos locales, como es la técnica financiera o, en otro sector, la técnica de la elaboración de reglas generales, leyes o reglamentos. Trátese de capacidades o de virtudes, en lo que atañe a los elegidos como en lo que concierne a los electores, la vida política local prepara a las actividades más vastas de la política general. El Estado, encargado de contribuir por su parte a la formación política de sus miembros, faltaría a su deber si, por un sistema de centralización a todo

26 Aquí se supone, aunque sin entrar en pormenores, que los grupos descentralizados se organizan en régimen *democrático*, solución admitida como razonable hasta por los adversarios de la democracia dentro del Estado: véase, por ejemplo, De la Bigne de Villeneuve, t. II, pp. 147 y 148.

27 Comp. con las reflexiones de Hauriou, *Précis*, 2a. ed., p. 190. Pero véanse mis críticas, 186.

28 Véase, especialmente, A. Prins, *De l'esprit du gouvernement démocratique*, Bruselas, 1905.

29 Comp., en este punto, Duguit, t. III, parágrafo 59, p. 82; Hauriou, *Précis*, pp. 193 y 194.

trance, privara a los ciudadanos del fecundo medio de experiencia que constituye la práctica de las instituciones descentralizadas.

Empero, hay que entrar en detalles, porque los tipos de descentralización son diversos, y los principios en que descansan merecen una apreciación y, a menudo, una elaboración especiales. Hasta estos últimos tiempos, casi no se conocía sino la descentralización *con base territorial*. Mas han aparecido otras bases como aptas para fundar una descentralización más o menos acentuada: tales como la de la *comunidad nacional* o *popular* y la base de la *comunidad profesional* o *corporativa*.

II

189. Comencemos por la descentralización del tipo usual, con *base territorial*.³⁰

Aquí el grupo descentralizado es una agrupación localizada en una porción del territorio del Estado. En el grado inferior: el municipio, que reúne a los habitantes de una misma ciudad o aldea y los congrega en un cuerpo moral y jurídico para la salvaguarda de los intereses que les son comunes por razón de su misma calidad de vecinos. En el grado superior: la provincia, distrito o departamento (poco importan estos términos), cuyas fronteras coinciden más o menos con las de las antiguas formaciones (ducados, condados, principados...) actualmente fundidas en el Estado.³¹

Antes de incorporarse al Estado, estas diversas colectividades constituían irremediablemente colectividades *públicas*: el bien que tenían en mira era el bien de la generalidad de los habitantes del municipio o provincia y, en la medida de sus limitados medios y del grado de civilización, no descuidaban ninguno de los aspectos de este bien general, ni en el ángulo formal (orden, coordinación, ayuda a las actividades privadas...) ni en el material (necesidades económicas, morales, intelectuales...).³² En definitiva, dentro de un plano más modesto, en escala reducida, hacían el papel y cumplían las funciones del Estado.

30 Comp., para toda esta materia, Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 3a. ed., t. I, núms. 116 y ss. Sobre "los principios de la administración local", véase Laski, *Grammaire de la politique*, pp. 256-269.

31 Es bien evidente que esta exposición no podría ser ni exhaustiva ni matizada: me concreto a los tipos más prácticos de colectividad local, en particular al tipo del municipio.

32 ¿Será necesario recordar a los municipios de la Edad Media y su papel en el desenvolvimiento de la civilización?

Pero he aquí que aparece el Estado, en el sentido moderno del vocablo. Esta aparición indudablemente no tendrá por efecto quitarles a las colectividades locales su razón de existir ni su carácter público: el bien de los habitantes de la comuna o de la provincia permanece como fin siempre deseable y no deja de ser público. Sin embargo, se ha producido un cambio: frente al bien público superior a que está ordenado el Estado en lo sucesivo, el de los municipios y provincias ya no es más que un bien público *local*, el de una parte de los habitantes del Estado. En tal sentido, también él degenera en bien *particular*. En otros términos, en cuanto a su extensión, la noción de bien público es relativa, y debe apreciarse con relación a la dimensión de la colectividad considerada. Y pues la colectividad estatal es más vasta que la municipal o provincial, el bien público del Estado engloba o, al menos, excede a los bienes públicos particulares de las diferentes colectividades subordinadas. Se plantea entonces la cuestión de saber si las colectividades locales, destinadas a un bien público que es sólo local, pueden tener calidad para colaborar como tales, con cierta autonomía, al establecimiento de ese bien público general que ahora se encomienda al Estado.

190. A primera vista, hay una clara oposición entre el bien público *local* y el bien público *general*. Pero esta oposición no es sino de orden lógico. En la realidad, es fuerza hacer distinciones según la índole particular de los elementos formales y materiales que constituyen el bien público. En relación con tales elementos, el bien público general está en la línea del local, en cuanto resulta de la suma de los bienes públicos locales. Con relación a tales otros elementos, lo “local” será más bien obstáculo para lo “general”, en el sentido de que, si no eliminarse, sí al menos deberá reducirse a la línea de lo general. Así, ora el bien público local es condición o causa del bien público general, ora la divergencia se acentúa hasta una especie de antinomia.

Sea, por ejemplo, la necesidad de orden material externo, que figura entre los elementos primeros del bien público.³³ De suyo, el orden (o el desorden) se realiza localmente, en puntos determinados del territorio. Suponiendo que efectivamente se realice en todos estos puntos locales, con eso mismo se realiza en todas partes. No hay orden general sin orden local: la continuidad es completa. Como el eslabón de la cadena, el or-

33 Acerca de este elemento formal del orden, véase más arriba, 28.

den público local es una de las partes constitutivas del orden público general. Entonces, ¿a quién confiar el cuidado de este orden local? ¿Al Estado mismo, actuando por el órgano de agentes que le sean propios (solución de “desconcentración”), o bien a las colectividades locales (solución de descentralización)?³⁴ Pero puesto que el orden se realiza ante todo localmente, parece lógico escoger a las autoridades locales, cuanto más que, estando en ciertos lugares, tienen competencia e interés directo en el mantenimiento del orden en esos lugares. Así se encuentra justificado el derecho de *policía municipal* en sentido amplio, comprendiendo la solicitud de todos los intereses que podemos abarcar en la expresión *orden público* (seguridad, salubridad, etcétera). En materia de bien público, como en materia de bien privado, el papel del Estado es supletorio, y no debe sustituir a los grupos (públicos o privados) en las funciones, de bien privado o público, que éstos puedan desempeñar convenientemente.³⁵

En compensación, incumbe al Estado, en virtud de su función propia (para la cual está instituido y que sólo él puede cumplir), *vigilar* el modo como las autoridades locales realizan su tarea de policía local, *ayudarlas* con sus instrucciones y subsidios y, eventualmente, *suplir* su carencia. Además, como el desorden, aun conservando su base local, no siempre queda ceñido a un lugar, y puede propagarse y tener repercusiones en otros lugares, se comprende que el Estado acabe por conocer de un desorden que rebase la zona local para desbordarse por el país entero.

En materia de orden público, ésta es la fórmula de colaboración que se impone entre la autoridad central y las locales. Tal colaboración está indicada por la naturaleza de las cosas: lejos de contradecir al orden local, el general lo reclama y lo supone. En consecuencia, hay lugar para una colaboración en el orden general por parte de las autoridades locales, cada una de ellas encargada de su orden local. Parece que se puede generalizar y plantear la siguiente regla: cada vez que el elemento de bien público considerado es con base territorial (así pues, local) conviene dejar a las autoridades locales el cuidado de proveer, dentro del límite de su competencia territorial y también de sus recursos, a la realización de este elemento del bien público. Ahora bien, muy numerosos son los elementos del bien público sujetos a esta servidumbre territorial: no solamente el or-

34 Sobre descentralización y desconcentración, véase antes, 186.

35 Sobre el papel supletorio del Estado, véase antes, 27 y 28, texto y notas 13 y 14.

den, sino un sinfín de otros, que responden a necesidades materiales o morales, como la enseñanza, la previsión, la asistencia social...³⁶

Todavía desde otro punto de vista, está exigida la colaboración entre las autoridades locales y la central. Por efecto de la diversidad de contingencias locales, acaece muy frecuentemente que el Estado no pueda tomar una disposición uniforme válida para todo el país. Los principios que establece requieren una determinación adaptada a las provincias y municipios. Ahora bien, parece normal confiar esta labor de *adaptación* a las autoridades que están en lucha con esas contingencias locales y las conocen por experiencia personal. Todavía en esta hipótesis, lo “local” no contraría a lo “general”: lo continúa al precisarlo.

Es verdad que en otras materias se vislumbran posibilidades de *conflictos* entre el bien público local o regional y el bien público general: esto sucede sobre todo en la esfera económica. Si, por ejemplo, tal región se ocupa en el cultivo de la vid o del trigo, el interés económico de la región se confundirá con la prosperidad del vino o del trigo, lo que se traduce a bulto en un nivel elevado de los precios de venta. Pero este interés económico local no siempre se armoniza con el general, en el que figura destacadamente el interés de los consumidores de todo el país, que pretende, al contrario, la baratura del producto. En este caso, el papel de la autoridad central es atemperar y equilibrar las divergencias: no cabe la colaboración de las autoridades locales; la decisión compete sólo al Estado, como supremo árbitro de los intereses en conflicto.

191. Reconozcamos con todo que la descentralización, con la relativa autonomía que entraña, no deja de tener inconvenientes. En una época en que el progreso técnico ha multiplicado los contactos interlocales y casi ha suprimido las distancias, es fuerza no subestimar los beneficios de seguridad y economía que brinda cierta uniformidad de régimen. Si cada municipio, aun en asuntos estrictamente locales, puede obrar “según sus ideas”, sin tener que ocuparse de las soluciones vigentes en el común vecino, semejante individualismo atentará contra el interés general. Supongamos la policía del acarreo: aunque sean locales las exigencias de esta policía, conviene que la reglamentación no varíe de municipio a municipio, y que el Estado fije una norma general, sin la cual la circulación padecería trabas injustas. Asimismo, algunos servicios de interés regional

36 Esto explica la imposibilidad de distinguir entre fines *nacionales* (que estarían reservados al Estado) y fines *territoriales* (que serían de la competencia de los grupos locales). Comp. Carré de Malberg, t. I, núm. 54, pp. 148 y 149; Hauriou, *Précis*, p. 120.

pueden centralizarse, gracias a fórmulas de asociación (o de sindicato), de ayuntamientos, departamentos o provincias...³⁷ La autonomía local sólo se justifica en la medida en que no se opone a métodos de coordinación racional.

192. En cuanto tienen la encomienda del bien público local, las agrupaciones locales están investidas de verdaderos *derechos de potestad pública*: derecho de policía, de crear y colectar impuestos, de expropiación por causa de utilidad pública. De igual modo, dentro del marco que les es propio, ejercen funciones de *gobierno y legislación*,³⁸ por mediación de personas o cuerpos generalmente emanados de ellas, si no procedentes de elección propiamente dicha, sin intervención del poder central.³⁹ Rara vez poseen la función *jurisdiccional*, aun cuando se trate de la aplicación de sus propios reglamentos: en principio, la justicia se imparte por jueces del Estado residentes en el lugar, y no por tribunales dependientes de las autoridades locales.⁴⁰ La excepción se justifica por la doble preocupación de sustraer a los jueces a la presión de las influencias locales y de no comprometer la tan deseable unidad de la jurisprudencia. Es verdad que también los grupos *privados* tienen, dentro del marco de su objeto social, derecho de dictar reglas para sus miembros, de sancionarlos con multas, de percibir cotizaciones semejantes a los impuestos: es el efecto de su naturaleza corporativa. Pero hay estas diferencias entre ellos y las agrupaciones locales: desde luego, que la afiliación a los grupos privados sigue siendo libre, al paso que todo habitante necesariamente forma parte de la agrupación local; luego, que estos grupos no tienen más que autoridad privada (de aquí deriva cabalmente la libertad de afiliación y separación), mientras que las agrupaciones locales poseen, en los límites del territorio, un poder de dominación sobre los habitantes que bien puede estar sometido a una norma superior, pero que, en sí mismo, no admite ni discusión ni dimisión.⁴¹

37 Véase, sobre este punto, Hauriou, p. 193, nota 36, pfo. 2.

38 De legislación, en el sentido filosófico del término: de disposición por vía de regla general. Comp. Carré de Malberg, t. I, núm. 66, pp. 189 y 190.

39 Evidentemente hay excepciones a este principio: así es como en Bélgica, los burgomaestres son nombrados por el rey. Comp., en este punto, Hauriou, p. 191.

40 También aquí encontramos excepciones. Nada impide concebir la existencia de jurisdicciones municipales, o la atribución de poderes propiamente jurisdiccionales a ciertas autoridades municipales, como el alcalde o el burgomaestre.

41 Con la salvedad de la pérdida de la calidad de domiciliado, caso en que el súbdito caerá bajo la autoridad del poder del lugar de su nueva residencia.

Sin duda, los grupos locales no podrían disponer de tal potestad en el seno del Estado si éste, que es la potestad suma de la que deriva toda otra potestad en el orden del bien público, no la hubiera reconocido a favor de ellos, muy legítimamente, por otra parte.⁴² Hay que advertir, además, que el poder público de los grupos locales no dispone de medios de coerción supremos, los cuales pertenecen únicamente a la suprema potestad pública, de suerte que, para triunfar de toda resistencia, se ven obligados a recurrir a las jurisdicciones estatales y a la fuerza pública del Estado. Pero sean cuales fueren la fuente originaria, el grado y la amplitud de los derechos pertenecientes a los grupos locales, es cierto que corresponden (considerados frente a los habitantes sobre quienes se ejercen) a la categoría de los derechos de *poder*, que implican derecho de mando en la autoridad; en los súbditos, deber de sumisión.

193. Con todo, los grupos locales no son Estados, ni siquiera Estados en miniatura, enclavados en una parcela del territorio. Difieren del Estado en que, en toda su actividad de potestades públicas y hasta en su misma constitución, están subordinados a una autoridad superior, que es la del Estado de que forman parte. Poder público con respecto a sus propios habitantes, el grupo local se torna súbdito del Estado y de la autoridad central que representa al Estado.

Esta sujeción se manifiesta en diversos puntos de vista. Por lo pronto, el Estado es quien determina soberanamente el campo de la competencia material asignada a los poderes locales; en otras palabras, el Estado es quien traza la línea de demarcación entre lo que es de interés general, reservado al poder central, y lo que es de interés local, abandonado a los poderes locales. Después, dentro del marco mismo de la competencia así definida, un nuevo límite viene a restringir la libertad de acción de las autoridades locales: las leyes dictadas por el Estado, con la sanción de anular o rehusar que se aplique la medida que se reconozca ilegal. Más aún, hasta en la hipótesis de que la providencia no contraríe ninguna ley, el Estado conserva siempre el derecho de apreciar su valor y oportunidad respecto del interés general y, eventualmente, de reformarla. Finalmente, el Estado es quien, por autoridad y de modo uniforme (lo cual no excluye

42 Hay un equívoco sobre el concepto de derecho *derivado* (véase, por ejemplo, Duguit, 2a. ed., t. II, parágrafo 12, pp. 116 y 117; Hauriou, *Précis*, pp. 120 y 121). Pudo una comuna poseer, aun antes de que naciera el Estado, el derecho de gobernarse a sí misma; una vez nacido el Estado, puede tener derecho a conservar su autonomía. Pero, frente al derecho positivo, no por esto deja de ser cierto que sólo poseerá esta autonomía in cuanto el Estado se la haya concedido o conservado. En esto es donde hay derecho derivado.

necesariamente las categorías), determina la estructura y manera de funcionar de los poderes locales. Bien pudieron éstos existir antes que el Estado; mas en lo sucesivo están incorporados a su sistema. Amo y señor de la competencia de esos grupos y de su acción, el Estado lo es también de su organización.⁴³ Todavía más: nada impediría al Estado —que actuara con un fin de buena administración— suprimir tal colectividad, municipio o provincia, operar variación de sus fronteras, proceder a reagrupamientos o fusiones de colectividades locales.⁴⁴

Sin embargo, como en sus relaciones con individuos o grupos privados, tampoco en sus relaciones con los poderes locales está necesariamente el poder supremo del Estado exento de todo control jurisdiccional. También aquí puede hallar aplicación el principio del Estado legal. Seguramente que tiene el Estado derecho de regular con su ley, constitucional u ordinaria, el estatuto de los poderes legales, el campo de su competencia material, sus derechos y deberes, tanto frente a sus habitantes como frente al poder central. Mas esta regla, una vez puesta libremente por el Estado, liga a todas las autoridades estatales por todo el tiempo que no sea sustituida con una regla diferente. Así lo quiere la buena fe, principio supremo de moral social, que ninguna autoridad humana, política o no, puede dispensarse de respetar, y a la que hay que tratar de garantizar en forma seria y eficaz, por vías jurisdiccionales, en cuanto sea posible.

III

194. Otra hipótesis de descentralización con base territorial es la que ofrece el *Estado federal*.⁴⁵

Cierto es que, de ordinario, la forma federal se considera como una forma *de Estado* que se opone a la forma unitaria.⁴⁶ Pero la descentralización se enlaza con el problema del *poder*: lo descentralizado es el poder. Con todo, mirándolo más de cerca, parece que la forma federal o unitaria

43 Tal es, al menos, el principio, pues se dan ayuntamientos y provincias que gozan de cierto derecho de auto-organización.

44 Sobre la diferencia entre el Estado y el municipio, Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, núm. 63, pp. 178 y 179; núm. 66, pp. 186-191.

45 Sobre el Estado federal, véase *ibidem*, t. I, núm. 33 y ss., pp. 90 y ss.; Duguit, 3a. ed., t. I, parágrafo 59, pp. 627-630; t. II, parágrafo 13, pp. 124 y ss.; t. III, parágrafo 58, pp. 67 y ss.; Hauriou, *Précis*, 2a. ed., pp. 124-126; Le Fur, *Précis de droit international public*, 2a. ed., núms. 191 y ss., pp. 85 y ss.; Scelle, *Précis de droit des gens*, primera parte, pp. 186 y ss.

46 Por ejemplo, véase Hauriou, *Précis*, p. 119.

del Estado atañe al poder mejor que al propio Estado. En efecto, en el Estado federal encontramos los mismos elementos que en el Estado unitario: un pueblo federal, un territorio federal y una autoridad pública federal. En el plano internacional, el Estado federal se conduce del mismo modo unitario que el no federal: el extranjero sólo conoce la nacionalidad federal y el gobierno federal. Y si esto es así conforme al derecho internacional positivo, se debe a que es así según la realidad científica. El federal, como el unitario, es siempre un Estado único. Esto es justamente lo que distingue al Estado federal de la confederación de Estados, en la que los Estados son múltiples. Más bien que de *Estado federal*, sería preferible hablar de *sistema de gobierno federal*.

Es verdad que, a diferencia del Estado unitario, el federal comprende formaciones políticas particulares, que no son meras provincias descentralizadas y que gozan, en el seno del Estado federal, de un grado de autonomía que supera de ordinario el de los municipios y provincias descentralizadas. Estas formaciones particulares se llaman, ora países (*länder*), ora cantones, o aun Estados, por razón de su importancia o conforme a las circunstancias históricas. Pero, fuere cual fuere su estatuto de libertad o autonomía, estos países, cantones o Estados particulares no dejan de formar parte integrante del Estado federal, no sólo con respecto del extranjero, sino desde el punto de vista interno. A la hipótesis de las provincias descentralizadas corresponde el sistema de gobierno *local*; a la de los países, cantones o Estados particulares corresponde el sistema de gobierno *federal*. Las dos hipótesis, que pueden por lo demás acumularse, son distintas; pero son dos modos de organización que no obstan a que el Estado sea único y sustancialmente el mismo, tanto en el caso del Estado federal como en el del Estado unitario.⁴⁷

195. Pero si el sistema federal afecta al poder más que el Estado, es un sistema complejo de gobierno, en que hallamos combinadas dos soluciones enlazadas con dos aspectos diferentes de la teoría del poder: por una parte, una solución de *descentralización* muy amplia en beneficio de las colectividades componentes (Estados, países, cantones); por la otra, una solución de *participación* de las colectividades mismas en el gobierno del Estado federal.

El sistema federal, por de pronto, lleva aneja la *descentralización*.

⁴⁷ Comp. Le Fur, *Précis*, 2a. ed., núm. 198, nota (p. 89). Hauriou, *op. cit.*, p. 124, habla de “super-Estado”.

Este aspecto del sistema es el que justifica que se ligue el estudio del federalismo con la materia de la descentralización. El federalismo es una especie de descentralización que no difiere esencialmente de la descentralización simplemente local o regional. Descentralización *política*, se dice a menudo, en tanto que a la local la califican de descentralización *administrativa*.⁴⁸ No parece exacto este criterio. La descentralización local, denominada administrativa, es también de naturaleza política, pues implica, en lo relativo a los grupos descentralizados, funciones y poderes subordinados, indudablemente, pero políticos: el bien público local es negocio político como el bien público general.⁴⁹ Es cierto que la descentralización local supone de ordinario como un paso atrás sobre una centralización anteriormente lograda. Pero además de que esta retroversión histórica no es indispensable al concepto de descentralización, que no evoca sino lo contrario de la descentralización,⁵⁰ acontece que también el federalismo marque un efectivo retorno al pasado, y que Estados en otro tiempo unitarios adopten la forma federal.⁵¹ En definitiva, si nos atenemos al aspecto contemplado por el momento, descentralización y federalismo representan los dos grados de una misma idea, que es la idea de autonomía local: en el seno del estado, unitario o federal, municipios, provincias, cantones, países o estados particulares gestionan sus negocios, más exactamente, los negocios del bien público local, con cierto margen de libertad.

La diferencia, más o menos sensible, sólo está en el grado; aparece en los siguientes puntos. Desde luego, los estados particulares poseen todas las funciones del poder: gubernamental y administrativa, comprendiendo el derecho de coacción, legislativa y judicial; luego, dentro del marco de las materias encomendadas a su competencia, ejercen el gobierno fuera de todo control, de toda vigilancia;⁵² por último, conservan la facultad de organizarse a sí mismos y regular su propia Constitución.⁵³ En cada uno de estos puntos y, por lo menos, en el conjunto, privan sobre los grupos simplemente descentralizados y, en este sentido, puede admitirse que dan

48 Así, por ejemplo, Hauriou, *Précis*, 2a. ed., p. 189, penúltimo párrafo.

49 Véase antes, 186, texto y nota 8.

50 Véase más arriba, 187, texto y nota 22.

51 Así, Brasil adoptó en 1891 la forma federal, para volver, en 1937, a la unitaria (golpe de Estado de Vargas).

52 Cuando menos, éste es el principio, aunque la Constitución puede prever la necesidad de ciertas aprobaciones.

53 Con todo, existen excepciones harto frecuentes a esta facultad de auto-organización de los estados particulares: por ejemplo, las Constituciones federales de Suiza y de los Estados Unidos prohíben a los cantones y a los Estados de la Unión adoptar una forma que no sea República.

apariciencia de estados. A pesar de esto, tales Estados quedan subordinados constitucionalmente a una autoridad más alta, en el orden temporal, que es el Estado federal del que son miembros. La descentralización es amplia, pero no llega a la autonomía completa. La autoridad federal es quien tiene calidad para determinar el área de competencia que pertenece a los estados particulares y, en caso de conflicto sobre los límites, la autoridad federal está llamada, de ordinario por mediación de un tribunal federal, a decir el derecho. Por autónomo que sea, el estado particular no es soberano, ni siquiera en el orden del bien público temporal, pues numerosas materias de este orden, que directamente interesan a sus habitantes y su territorio, están enteramente sustraídas a su competencia.⁵⁴

Sin embargo, desde otro punto de vista, los estados particulares preponderan de modo decisivo sobre sus rivales.

En tanto que los poderes descentralizados por lo general están encerrados en sus atribuciones de gobierno local, sin cooperar en nada a la organización y funcionamiento de la autoridad central,⁵⁵ los estados particulares en el sistema federal, son invitados a intervenir, como cuerpos, en la designación de algunos titulares de la autoridad federal.⁵⁶ Habitualmente, la participación toma la siguiente forma: en el régimen de la democracia representativa con dos cámaras (que es el régimen normal de los Estados federales), una de ellas es elegida por el conjunto de ciudadanos del Estado federal; la otra, por los estados mismos, obrando por el órgano de sus autoridades propias. A menudo es igual la fuerza electoral de los estados, con el mismo número de asientos para cada uno, sea cual fuere su importancia.⁵⁷ Así los estados cumplen su papel en la escala federal por el derecho de sufragio, como electores. En cuanto a las materias federales, están subordinados; pero en tanto que votan, participan de manera indirecta en la soberanía federal. Más aún, así como los ciudadanos son a veces llamados a participar de modo directo en el gobierno por vía de referéndum, los estados pueden ser invitados, en ciertas materias graves, a pronunciarse por un voto de aceptación o repulsa, de suerte que no

54 Comp., sobre la diferencia entre los Estados miembros de un Estado federal y las circunscripciones descentralizadas, Carré de Malberg, t. I, pp. 102 y ss.; 161, 162, 171, 172, 176 y ss.; Duguit, 2a. ed., t. II, parágrafo 12, pp. 115-122; t. III, parágrafo 58, pp. 67 y ss.; Hauriou, *Précis*, pp. 119-122; Le Fur, *Précis*, núm. 194, pp. 86 y 87; núm. 204, p. 92; Scelle, *Précis*, primera parte, pp. 204 y 205.

55 Sin embargo, véase Carré de Malberg, t. I, núm. 42, p. 121, texto y nota 24.

56 Véase Le Fur, *Précis*, 2a. ed., núms. 198-203, pp. 88-91.

57 Esta igualdad, empero, no siempre existe, y nada tiene de necesaria.

sea posible la medida sino mediante el acuerdo de la mayoría de los Estados: así, en especial, para revisar la Constitución.⁵⁸

Por este derecho de participación en la gobernación del Estado federal, sin discusión se diferencian los estados particulares de manera radical de los grupos simplemente descentralizados.⁵⁹ Pero permanece el principio común: el federal es ante todo un Estado descentralizado, y el derecho de participar en el gobierno federal no es más que el prolongamiento de la idea de descentralización, llevada al paroxismo, hasta el corazón del Estado federal. En este sentido, es lícito hablar de descentralización *política*: el propio gobierno central, elemento motor del Estado, está descentralizado en cierta medida; el principio descentralizador se eleva del plano de la autonomía local o regional hasta el plano del poder supremo, donde se conjuga con el principio de la democracia electiva, con la mira de escoger a los titulares de la soberanía federal.

196. Las ventajas e inconvenientes del sistema federal son los mismos de la descentralización en general: en el activo, la flexibilidad de la fórmula, que permite una adaptación del régimen estatal a las particularidades de toda especie de las poblaciones y regiones, sin sacrificar el beneficio de cierta unidad, mayormente respecto al extranjero; en el pasivo, la diversidad de legislaciones, el peligro de fricciones entre la autoridad federal y los estados miembros, a veces, hasta cierta impotencia de aquélla para obtener de sus miembros obediencia en materia internacional. Inconvenientes tanto más serios cuanto que, en el sistema federal, la descentralización está garantizada con mecanismos más sólidos y seguros.⁶⁰ Sin embargo, si ha de escogerse entre la pluralidad de Estados unitarios y el federalismo, es preferible éste, que al menos señala un esfuerzo hacia la organización internacional. No sería prudente, por ejemplo, desear el retorno a la plena independencia política de los cantones suizos o de los diversos estados de la federación de los Estados Unidos de Norteamérica.

58 Por otra parte, no siempre sucede así, cuanto más que ha acontecido que la forma federal se haya adoptado por un acto constitucional unilateral, en ausencia del consentimiento de los Estados: así, cada vez que un Estado unitario se ha transformado en federal.

59 Véanse las referencias arriba, 195, nota 54.

60 Para la apreciación crítica del federalismo, comp. Le Fur, *Précis*, núms. 206-215, pp. 93-97.