

CAPITULO XVIII

EL UNITARISMO Y EL FEDERALISMO

- I Planteamiento del problema —II El unitarismo La centralizacion
La desconcentracion administrativa La descentralizacion local
La descentralizacion de servicios —III El federalismo Condicio-
nes sociales necesarias para la formacion de un Estado federal
Caracteres de los Estados federales Consideracion especial del
regimen federal de los Estados Unidos, Suiza y Alemania —
IV Diferencias entre la confederacion de Estados y el Estado fe-
deral Doctrina de Laband —V Comparacion entre los Estados
federales y los unitarios —VI Ventajas e inconvenientes de am-
bos sistemas Debilidad de los Estados federales Tendencia unifi-
cadora de la legislacion El movimiento regionalista en los Estados
unitarios El federalismo economico Crisis actual del problema 235

CAPÍTULO XVIII

EL UNITARISMO Y EL FEDERALISMO

I *Planteamiento del problema* —II *El unitarismo La centralizacion La desconcentraci6n administrativa La descentralizacion local La des-centralizaci6n de servicios* —III *El federalismo Condiciones sociales necesarias para la formacion de un Estado federal Caracteres de los Estados federales Consideracion especial del regimen federal de los Estados Unidos, Suiza y Alemania* —IV *Diferencias entre la confederacion de Estados y el Estado federal Doctrina de Laband* —V *Comparacion entre los Estados federales y los unitarios* —VI *Ventajas e inconvenientes de ambos sistemas Debilidad de los Estados federales Tendencia unificadora de la legislacion El movimiento regionalista en los Estados unitarios El federalismo economico Crisis actual del problema*

I UNITARISMO Y FEDERALISMO —En el capitulo dedicado al estudio del principio de la division de Poderes haciamos notar que en la mayoria de los Estados solo hay Poderes centrales o, lo que es igual, usando los mismos terminos de la generalidad de los tratadistas, no hay otro Gobierno que el central, pero deciamos tambien que habia algunos Estados en que coexistian dos clases de Poderes, los centrales y los locales, es decir, un Gobierno central y diversos Gobiernos locales

Antes de pasar adelante no estara de mas decir que esta diferencia entre los Poderes centrales y los locales no depende, como dicen algunos escritores, del lugar de la residencia ni de la forma de designacion de las personas titulares de esos Poderes, sino de su jurisdiccion

El Parlamento español seria un Poder central aunque celebrara sus sesiones en un pueblo de la costa Y el Landtag prusiano es un Poder local a pesar de que se reune en Berlin

En los capitulos anteriores hemos examinado los diversos siste-

mas que en el derecho moderno responden a la distinta organizacion que los Poderes centrales presentan en los diferentes Estados y a la variedad de los principios que regulan sus relaciones mutuas. Ahora vamos a estudiar los dos sistemas que resultan del hecho de que haya Estados que solo tengan Poderes centrales y Estados que tengan poderes centrales y locales o, como dice Bryce (1), Estados en los que dominan las fuerzas centripetas y Estados en los que imperan las fuerzas centrifugas. Estos dos sistemas son los que en la ciencia jurídica se denominan el unitarismo y el federalismo.

II EL UNITARISMO — El concepto de este sistema se desprende claramente de lo que acabamos de decir. Los Poderes centrales ejercen su jurisdiccion en todo el Estado y no hay persona ni entidad social que puedan considerarse desligadas de ellos, como no sea por algun regimen especial que ellos les hayan reconocido y ellos lo puedan modificar. El sistema unitario domina en la mayor parte de los pueblos europeos. Inglaterra, Francia, Italia, España, son ejemplos de Estados unitarios.

El unitarismo no es un sistema que ofrece los mismos caracteres en todos los paises en que se halla establecido. Antes al contrario, presenta modalidades muy distintas que han dado lugar a los dos tipos de organizacion unitaria conocidos con el nombre de centralizacion y descentralizacion.

“La centralizacion pura—escribe el Sr. Posada (2)—, tal cual se ha producido en la Historia, se caracteriza de este modo: 1 ° La Administracion del Estado se considera obra del Poder central, siendo los funcionarios que administran agentes subordinados de dicho Poder. 2 ° Los Centros politicos territoriales son dependencias del Estado central. 3 ° El Poder central es quien da la ley a que deben someterse las manifestaciones territoriales administrativas. 4 ° Los funcionarios de la vida local son designados por el Poder central y, aunque no lo sean, estan bajo su inspeccion y direccion. 5 ° El Poder central asume la mayor suma posible de los servicios administrativos, ya por agentes subordinados, ya por reaccion en virtud de los recursos que supone la subordinacion jerarquica. 6 ° La Administracion es esencialmente *burocratica*, la intervencion del elemento representativo es limitada y esta bajo la *vigilancia* o *tutela* del Poder central. 7 ° Las Corporaciones, y en su caso las colonias, no son personas jurídicas,

(1) Bryce *Studies in history and Jurisprudence*, essay IV

(2) A. Posada, *Tratado de Derecho administrativo* tomo I, pag. 249

sino dependencias del Estado 8 ° La funcion administrativa depende del Poder ejecutivo, el cual recaba ante el regimen judicial una situacion privilegiada „

La centralizacion se desenvolvió a la sombra del absolutismo, fue divulgada en Europa por los revolucionarios franceses, y alcanzo su mayor desarrollo en la época del primer Imperio napoleónico. En la época actual, aunque con muchas atenuaciones, sigue dominando en Francia, España e Italia

Algunos autores hablan de la desconcentraci6n administrativa como de un sistema especial. Nosotros la consideramos como una manifestaci6n de la centralizacion porque se reduce al hecho de que los Poderes centrales aumenten las atribuciones de sus delegados o subordinados sin otorgarles ninguna independencia. Cuando un Ministro delega ciertas facultades en los Directores generales o Comisarios provinciales, pero reservandose el derecho de confirmar o revocar sus actos, dicta una medida de desconcentraci6n administrativa. La desconcentraci6n administrativa puede ser una medida muy conveniente. Por ejemplo, para administrar una Universidad o una provincia puede ser ventajoso que el Rector o el Gobernador, aunque esten subordinados al Poder central, residan en la Universidad o en la provincia, y tengan un amplio poder de decisi6n. Pero estas medidas en nada se opondrían a los principios de la centralizacion.

La descentralizacion es aquella forma de organizaci6n en que los Poderes centrales reconocen a las Agrupaciones locales o a los funcionarios encargados de algunos servicios una cierta independencia, aunque reservandose siempre la facultad de inspeccionar sus actos.

La descentralizacion tiene dos manifestaciones diversas, la descentralizacion local y la descentralizacion de servicios.

La descentralizacion local es el regimen que reconoce a las entidades locales, Regiones, Provincias y Municipios la facultad de elegir representantes para que administren los intereses locales y una esfera de autonomia para la administraci6n de esos intereses. La descentralizacion local tiene la ventaja evidente de que deja los intereses del pueblo en manos de personas que por el amor que se tiene al medio en que se vive, trabajaran con un desinterés que no se puede pedir a un extraño, y que por el conocimiento especial que cada uno tiene de los problemas de la region en que reside, ofrecen una competencia especial para la resoluci6n de los asuntos que les han de ser encomendados.

Inglaterra y Noruega son los Estados unitarios que mas se carac-

terizan por su descentralización local. Repetidas veces hemos hecho observar que las diferencias jurídicas son fecundas en diferencias de carácter y temperamento de los pueblos. Y así ocurre con la centralización y la descentralización. Como hace observar Jenks, “en los países cuyas ruedas locales están totalmente sometidas a la Autoridad central, la administración puede ser buena, pero el carácter político del pueblo es forzosamente malo, a la apatía que reina durante largos periodos sucede una peligrosa excitación, de ahí la inestabilidad y la corrupción del Poder central. Por el contrario, un país de vida local fuerte, podrá ser lento para ponerse en marcha y poco hábil en sus métodos, pero será un pueblo de progreso constante y de estabilidad y honestidad políticas.” (1)

La descentralización de servicios es el régimen que con el fin de lograr que los servicios públicos de un carácter especialmente técnico lleven una buena marcha y sobre todo estén libres de la influencia funesta de la política, concede a los funcionarios encargados de ellos una gran independencia y una cierta autonomía patrimonial.

“La descentralización de servicios o descentralización funcionarista—dice el Sr. Royo Villanova (2)—, se puede resumir en una fórmula, diciendo que no se trata de dar a la descentralización una base geográfica cambiando de lugar el eje de la acción administrativa (administración local, regionalismo, etc.), sino que considerando objetivamente el servicio público, se busca rebajar su dependencia respecto del Poder central, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión, todo ello en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio mismo.

„La descentralización de servicios se impone por una doble exigencia de la realidad social, porque ni el Estado puede desentenderse de aquellas cosas que interesan a la colectividad, ni la Administración central puede atender debidamente a los múltiples servicios que corren a su cargo.

„Esta imposibilidad de que la Administración centralizada atienda con eficacia a los servicios públicos, puede considerarse en dos aspectos, a saber material y técnico.

„Uno de los caracteres del Estado moderno es el aumento progresivo de sus necesidades y la complejidad creciente, por lo tanto, de los servicios públicos.

(1) Jenks *Essai sur le Gouvernement local en Angleterre*, traducción francesa de J. Wilhelm, pag. 7.

(2) A. Royo Villanova, *La nueva descentralización*, números II y III.

„Los Ministros y Gobernadores, como agentes del Poder central, son principalmente funcionarios políticos que no tienen ni la estabilidad ni la aptitud profesional de los funcionarios técnicos. Puede, por lo tanto, procurarse, en interés del servicio mismo, que los funcionarios técnicos que a él atienden gocen de cierta autonomía respecto de los funcionarios políticos, descentralizando así ese servicio público „

La descentralización de servicios ha alcanzado recientemente un gran desarrollo en la mayoría de los Estados, y esta llamada a desenvolverse aun más por la complicación y carácter técnico de los nuevos servicios que las necesidades modernas imponen al Estado

En España podemos señalar como ejemplos de la descentralización de servicios el régimen de las Juntas de Puertos, el Instituto de Reformas Sociales, el Instituto Nacional de Previsión y la Junta de Ampliaciones Científicas

III EL FEDERALISMO —Para comprender la naturaleza del sistema federal es necesario examinar previamente las condiciones esenciales de la formación de un Estado federal, y el fin con que se establece

Dos condiciones son necesarias para la formación de un Estado federal

La primera es que exista un conjunto de pueblos unidos por lazos físicos, económicos y morales, en el grado necesario por que sientan la aspiración de formar una organización política independiente

La segunda es que cada uno de esos pueblos tenga tal sentimiento de su personalidad particular, que desee agruparse con los otros, no para formar una unidad, sino una unión, usando términos de Dicey

“Por consiguiente, como escribe el mismo autor (1), el sentimiento que crea un Estado federal es el predominio entre ciudadanos de diversos países más o menos análogos, de dos voluntades que son incompatibles hasta cierto punto, el deseo de una unidad nacional y la aspiración de mantener la independencia de cada Estado. El objeto del federalismo es armonizar en lo posible estos dos sentimientos „

¿Y como se logra ese objeto? Los Estados federales han aceptado principios diversos. Pero todos ofrecen los siguientes caracteres comunes

1 ° Organización de dos clases de Poderes o Gobiernos, centrales y locales. Al decir dos clases de Poderes, queremos dar a enten-

(1) Dicey, obra citada, cap. III

der que los Poderes locales son independientes de los centrales porque, segun hemos visto anteriormente, una de las características de un Poder es la independencia de su accion

2 ° Subordinacion de ambas clases de Poderes a la Constitucion, y

3 ° Constitucion rigida que no puede reformarse sin intervencion de los representantes especiales de los pueblos que integran el Estado federal

El primero de los caracteres que hemos señalado es esencial para la vida de todo Estado federal, porque sin Poderes centrales, no puede vivir un Estado, y sin Poderes locales no se puede conservar la personalidad particular de los pueblos que lo integran

El segundo caracter es una consecuencia necesaria del primero, porque si los Poderes centrales tuviesen facultades para reformar la Constitucion, los Poderes locales estarían subordinados a los centrales y dejarían de ser Poderes

Pero si existe una Constitucion de la que dependen unos y otros, aunque su jurisdiccion varie, es igual su independencia Esta doctrina de la supremacia de la Constitucion significa, por lo que vemos, que el Parlamento central no es soberano, es un Cuerpo legislativo subordinado, cuya competencia no puede extenderse fuera de los limites que le hayan sido señalados en la Constitucion

El tercero de los caracteres que hemos señalado es una garantia de los anteriores Si los Poderes centrales estan limitados por la Constitucion, no hay mas que dos medios para poder reformarla o encomendar esa funcion de las enmiendas constitucionales a un organo distinto del Parlamento, o dejarlo en manos del mismo Parlamento, pero por un procedimiento distinto del que se use para dictar las leyes ordinarias En ambos casos, la Constitucion tiene que ser rigida Y parece natural que para evitar que esas enmiendas atenten caprichosamente contra la personalidad de los pueblos federados, se conceda a cada uno de estos una representacion o en el organo constitucional o en una de las Cámaras del Parlamento

Los Estados federales mas tipicos son los Estados Unidos de Norteamerica, la Republica Suiza y el Imperio de Alemania

En los tres Estados citados vemos la dualidad de Poderes En Norteamerica y en Suiza tenemos las Autoridades federales y las Autoridades locales Y en Alemania no solo existe esa dualidad de Poderes, sino que ademas el hecho de que dirija el Estado un Emperador no se opone a que reinen dinastias diversas en distintos Estados

locales, y a que haya hasta algunos Estados locales de organizacion republicana

En dichos Estados federales queda garantizada la independencia de los Poderes locales, por la sumision de todos los Poderes, lo mismo los locales que los centrales, a la Constitucion Asi vemos que las Camaras federales en los tres paises citados solo pueden legislar sobre las materias cuya competencia les ha sido señalada taxativamente en la Constitucion No pueden intervenir en los asuntos reservados a la jurisdiccion de los Poderes locales Y en los tres Estados la Constitucion es rigida y solo puede enmendarse con la intervencion de los representantes de los pueblos federados

En los Estados Unidos la Constitucion solo puede ser reformada por la Convencion general convocada para este objeto, siendo ademas necesario que las enmiendas aprobadas por ella sean ratificadas por las legislaturas de los tres cuartos de los Estados particulares, o por convenciones reunidas en los tres cuartos de los Estados particulares, segun que haya sido propuesto uno u otro medio por el Congreso (1)

En Suiza la Constitucion se reforma por la Asamblea federal, una de cuyas Camaras se forma con representantes de los cantones, siendo ademas necesario que las resoluciones de las Camaras sean ratificadas por el *referendum*

En Alemania la Constitucion se reforma por el Parlamento imperial, pero con la particularidad de que se necesita para que se apruebe una reforma que no se opongan a ella, 14 votos en el *Bundesrath*, Camara compuesta de representantes de los Estados

La Constitucion de los Estados Unidos presenta otra nota ademas de las señaladas, y es que para lograr que las Camaras federales no abusen de su poder dictando leyes que infringan los principios constitucionales, ha instituido un Tribunal federal con la funcion de anular, a instancia de parte, las leyes que contradigan a los preceptos de la Constitucion

IV LA CONFEDERACION DE ESTADOS Y EL ESTADO FEDERAL — La organizacion especial de los Estados Federales es causa de que muchos autores los confundan con las Confederaciones de Estados Sin embargo de ello, no puede ser mas clara la diferencia que existe entre ambos sistemas En la Confederacion de Estados hay tantos Estados como Estados confederados En la Federacion hay un solo Es-

(1) Constitucion, art 5º

tado A los llamados Estados particulares se les conserva el nombre de Estados por deferencia, como se continua llamando Reyes a los Soberanos destronados

Los acuerdos de una Confederacion de Estados solo son validos en tanto que sean aceptados por cada uno de los Estados confederados Por el contrario, en el Estado federal las disposiciones constitucionales son tan obligatorias para los pueblos federados, como lo es una ley para todos los elementos componentes de un Estado unitario

No tenemos mas que fijarnos en cualquiera de los Estados federales, para ver como hay un poder soberano cuyas decisiones son obligatorias para todos los pueblos federados En los Estados Unidos, las resoluciones constitucionales adoptadas por la Convencion y ratificadas en la forma ya expuesta anteriormente, son juridicamente obligatorias para todos los Estados particulares Si la Convencion, en union de los organos que ratifican sus acuerdos, no ejerciera la soberania, seria necesario, para que sus acuerdos fueran validos en todo el territorio federal, que fueran aceptados por todos y cada uno de los Estados federales Lo mismo ocurre en Alemania El Parlamento imperial puede, por el procedimiento indicado antes, reformar la organizacion de los Estados que integran el Imperio Y como deciamos en el capitulo I de esta obra, la caracteristica del Estado moderno es la soberania

En la Federacion de Estados hay solo un organo soberano, y por ello solo existe un Estado En la Confederacion de Estados hay tantos organos soberanos como Estados confederados, y por eso hay varios Estados

P Laband expone con gran claridad la diferencia que separa a la naturaleza juridica de la Federacion y la Confederacion de Estados

“La diferencia principal (1) existente entre la Confederacion de Estados y el Estado federal, es analoga a la que se hace en Derecho privado entre la persona juridica y la sociedad

„El contraste entre la persona juridica y la sociedad puede reducirse a esta formula la persona juridica es un sujeto de derecho, (*Rechtssubject*), la sociedad es una relacion juridica (*Rechtsverhaeltniss*) Del mismo modo la Confederacion de Estados es tambien una relacion juridica entre Estados y no un sujeto juridico Por el contrario, el Estado es una unidad organizada, una persona, no es una relacion de derecho Claro esta que ello no excluye la existencia de relaciones

(1) P Laband, obra citada, tomo I, cap II

de derecho entre el Estado y sus miembros como las que hay en el Derecho privado entre la corporacion y sus miembros. La Confederacion de Estados, cualquiera que sea la extension de las funciones politicas que la incumban, es por su naturaleza juridica una formacion de Derecho internacional y no de Derecho politico, en cambio, el Estado, por muy débiles que sean su estructura y la coherencia de sus miembros, excluye en todo el dominio de su organizacion la aplicacion de los principios del Derecho internacional. El fundamento juridico de la Confederación de Estados, como el de la Sociedad, es el tratado, el fundamento juridico del Estado como el de la corporacion de Derecho privado, es la Constitucion, el estatuto.

„La personalidad juridica del Estado consiste en que posee los derechos de soberania, necesarios para el cumplimiento de su mision y sus obligaciones, y una voluntad soberana independiente. Este es el punto fundamental en que se diferencian todas las formas de Estados unitarios o federales, de todas las formas de Confederacion de Estados.

„En la Confederacion de Estados, la voluntad de la Confederacion es la expresion de la voluntad comun de sus miembros, y esto aun en el caso de que se haya acordado que la minoria se conformara con la voluntad de la mayoria. En el Estado, al contrario, la voluntad del Estado es diferente de la voluntad de los miembros, no es la suma de las voluntades individuales, sino una voluntad independiente de ellos, aun en el caso de que estos sean llamados a contribuir a la formacion de dicha voluntad y a la realizacion de sus efectos. En la Confederación de Estados, los derechos publicos de soberania de los diversos Estados confederados pertenecen a cada uno de ellos sobre su territorio, aunque hayan convenido en ejercer esos derechos conjuntamente y de comun acuerdo. Los derechos de soberania del Estado, sea unitario o federal, no son derechos de sus miembros que el ejerce en cualidad de administrador comun, por asi decirlo, son derechos que pertenecen en propiedad al Estado, los miembros no tienen parte en ellos, aunque sean llamados a ejercitarlos. Los derechos del Estado federal no son los derechos de los miembros del Estado, sino los derechos del Estado sobre sus miembros.

„De lo expuesto se deduce que en una Confederacion de Estados, basada sobre el Derecho internacional, los miembros son los propietarios de la autoridad soberana, mientras que en una comunidad politica federal, hay un poder situado por encima de los Estados y que los domina juridicamente, y en consecuencia, estos últimos no tienen potestad suprema. A la autoridad juridica superior, a la autoridad su-

prema por encima de la cual no hay ninguna otra, la denominamos soberana. Y la diferencia esencial, fundamental, característica entre la Confederación de Estados regulada por el Derecho internacional y el Estado federal corporativo, constitucionalmente organizado, consiste en que la soberanía reside en la Confederación en el poder de cada Estado particular, y en la Federación en el Poder central .,

V COMPARACION ENTRE LOS ESTADOS FEDERALES Y LOS UNITARIOS —Algunos autores dicen que si el Estado federal constituyera un solo Estado, no se diferenciaría esencialmente del Estado unitario. Y, en efecto, nosotros creemos que tienen un carácter esencial común, y es que lo mismo en el Estado unitario que en el federal, hay solo un órgano soberano. Pero salta a la vista por el examen que hemos hecho de ambas clases de Estados, las diferencias profundas que los distinguen. En el Estado unitario, las organizaciones locales están subordinadas a los Poderes centrales, y, por lo tanto, tienen estas facultades jurídicas para reformarlas y aun suprimirlas. No hay ningún límite legal que pueda oponerse a un acuerdo del Parlamento inglés suprimiendo las franquicias municipales. Por el contrario, en el Estado federal hay Poderes locales, es decir, las entidades locales son independientes en su esfera particular de los Poderes centrales. Si el Congreso de los Estados Unidos dictara una ley reformando los derechos reconocidos en la Constitución a un Estado particular, esa ley podría ser anulada por el Tribunal Federal.

Puede darse el caso de que un Estado unitario, practicando una política descentralizadora, otorgue a sus entidades locales una esfera de autonomía tan amplia como la que posean los Estados particulares en un Estado federal. Pero aun entonces, el Estado seguiría siendo unitario, porque la diferencia fundamental entre ambas clases de Estados radica no en las facultades que de hecho ejerciten las entidades locales, sino en las facultades que los Poderes centrales puedan ejercer sobre ellas, es decir, en la independencia mutua de ambas instituciones garantizada por una Constitución a la que se hallen sometidas unas y otras.

VI VENTAJAS E INCONVENIENTES DEL DERECHO FEDERALISMO Y DEL UNITARISMO —El unitarismo y el federalismo son sistemas que responden a especiales condiciones sociales de los pueblos. Por lo tanto, no se puede hablar en términos absolutos de la superioridad de un régimen sobre otro. Hay pueblos que no pueden organizarse más que en forma federal, y pueblos tan unidos que forzosamente han de formar un Estado unitario.

Pero como hay partidos políticos que desean transformar los Estados unitarios en federales, aunque no se den las circunstancias citadas, y hay partidos que se oponen a que los Estados federales se centralicen cuando las diferencias locales han sido fundidas en un vigoroso sentimiento nacional, cabe plantear el problema de las ventajas é inconvenientes de ambos sistemas

Gobierno federal es sinonimo de Gobierno debil, escribe Dicey (1) Y es que esa distribucion constante de los Poderes entre distintos organos, conduce necesariamente al resultado de que ninguna Autoridad pueda reunir toda la fuerza necesaria para actuar, en un caso apurado, con la rapidez y la energia debidas Y en los tiempos presentes, en que el desenvolvimiento economico ha originado tales rivalidades entre los pueblos, y en que la organizacion militar se ha desarrollado en tal grado, ningun Estado puede conservar su independencia o su poderio si no dispone de grandes fuerzas que puedan ser utilizadas con rapidez

Los Estados Unidos en la guerra de Secesion y el Imperio aleman en la actual guerra europea han salvado los inconvenientes del regimen federal, organizando de hecho verdaderas dictaduras Y en paises de un profundo espiritu legal como son los Estados Unidos y Alemania, no ofrecen estas dictaduras graves peligros, porque al normalizarse la vida vuelve normalmente el imperio de la ley Pero en los paises que carecen de ese profundo espiritu legal, esas soluciones serian funestisimas

Ademas, el particularismo local opone grandes obstaculos a los avances de la legislacion Las ideas nuevas que señalan nuevas orientaciones a los pueblos y tienden a transformar las condiciones de su vida publica triunfan mas facilmente en aquellas grandes Asambleas que por hallarse constituidas de representantes de opiniones, costumbres, intereses y sentimientos diversos, estan animados de un espiritu amplio, dispuesto siempre a elevarse sobre toda clase de minucias locales En cambio, dichas doctrinas hallaran casi siempre grandes obstaculos en las Camaras locales, entre cuyos representantes necesariamente han de abundar personas que por el ambiente en que viven no pueden levantar la mirada a mas altura que a la de sus respectivos campanarios

Asi vemos que aparte de la tendencia unificadora del derecho que en todos los pueblos domina, y aun de la tendencia a hacer interna-

(1) Dicey, obra citada, cap III

cionales algunas ramas de la legislacion, tales como las referentes a las condiciones del trabajo y a la asistencia social, la mayor parte de los pueblos federales marchan a pasos gigantescos hacia un regimen mas unitario. Cada nueva revision constitucional es en Suiza una nueva ley centralizadora. El Codigo civil, el Codigo de comercio y la legislacion social de Alemania son señales bien evidentes de su tendencia continua a la centralizacion. Las ultimas leyes federales de la Australia y las de la Colonia del Cabo prueban el mismo hecho. Y la fuerza con que van arraigando en los Estados Unidos las doctrinas nacionales es otra prueba del terreno que van ganando en dicho pais las fuerzas centripetas sobre las centrifugas.

Por otra parte, el sistema unitario, cuando no se inspira en un amplio espiritu descentralizador, puede producir el resultado funesto de ahogar el caracter particular de las regiones, que lejos de debilitar al Estado lo robustecen, contribuyendo a enriquecer el sentimiento nacional con nuevas manifestaciones y a reforzar la solidaridad nacional, dandola una estructura mas compleja. Y es de tener en cuenta, como hace observar Bryce (1), que a medida que la civilizacion avanza, lejos de amortiguarse se desenvuelve el sentimiento particular de los pueblos y el deseo de conservar su personalidad. Buena prueba de ello nos ofrece la fuerza tan grande que ha alcanzado en la epoca actual el movimiento regionalista en Inglaterra, España, Italia, y aun en la misma Francia.

Al mismo tiempo, gana tambien cada dia nuevo terreno una corriente de ideas nacida de las condiciones de la vida economica actual, que contradice los fundamentos del sistema unitario. Nos referimos al movimiento encarnado en las doctrinas relativas al *federalismo economico*, y al sindicalismo, que aspiran a convertir al Estado en una federacion de Asociaciones economicas y que, por el momento, tienden a aumentar en lo posible la fuerza politica de las Asociaciones ya constituidas.

El desenvolvimiento tan extraordinario alcanzado ultimamente por los Sindicatos obreros, las Camaras de Comercio, los Sindicatos agricolas, las Asociaciones profesionales, y sobre todo, por las Cooperativas de consumo y produccion, y la influencia politica creciente de todas estas entidades confirman plenamente lo que acabamos de decir.

Todo lo expuesto nos indica el estado critico en que se halla ac-

(1) Bryce, obra y ensayo citados en este capitulo

tualmente el problema del unitarismo y el federalismo, por la variedad de fuerzas políticas, económicas y sentimentales que por caminos tan diversos tienden a unir y a separar a los pueblos. Y no ha de contribuir poco a la dirección que en definitiva adopten los pueblos en esta cuestión, las consecuencias que acarree la actual guerra europea
