

CAPÍTULO DIEZ Y NUEVE

La estructura del Estado.

I. La significación del problema.

Las concepciones típicas del Estado, desde que hay una ciencia del mismo, han sido formadas en vista del Estado unitario. La *polis*, de la cual procede la doctrina científica del Estado, á causa de la evolución constante del pensamiento antiguo, ha sido considerada, incluso en nuestro tiempo, como el paradigma del Estado, y nos lo representa como un poder cerrado interiormente, que no admite poder político alguno que le sea extraño; en una palabra, como una unidad. En este Estado tipo, toda vida política parte del centro y vuelve á él. Los miembros del Estado son, por tanto, los individuos aislados ó formando asociaciones de familia, cuya vida política coincide con la del Estado. La unidad de éste está membrada, sólo en cuanto necesita para sus distintas funciones un sistema de órganos dotado cada cual de su propia competencia. Todas las autoridades del Estado se consideran autoridades centrales, y la idea, por tanto, de una organización local, administrativa ó judicial, ó fué completamente extraña á la teoría del tipo ideal del Estado, ó sólo muy débilmente está apuntada en ella.

Este tipo no corresponde á las relaciones de la antigua *polis* (1). En Roma, al menos, una rica existencia de cuerpos terri-

(1) Véase sobre los *Demes* y *Philes* en Atenas, Busolt, obra citada, pág. 211 y sig.

toriales y municipales, daban al Estado real una distinta fisonomía de la que ofrecía en las abstracciones de la ciencia del Estado, pero á causa de su poca originalidad, los romanos no llegaron á corregir ni aun teóricamente, de conformidad con los fenómenos políticos reales de su imperio mundial, la imagen ideal griega del Estado unitario centralista.

Las consecuencias de estas faltas de la doctrina antigua se reflejan en la literatura de la Edad Media, pues las relaciones, completamente distintas de las de las antiguas comunidades, que hubieron de crear las peculiaridades de los Estados de la Edad Media, no pudieron ser comprendidas y no lograron un conocimiento y reconocimiento científico. El imperio que abrazaba la cristiandad, tuvo, como la antigua Roma, sus provincias y municipios. Pero esta organización no está derivada de la naturaleza misma del Estado. Tan pronto como el antiguo concepto de éste alcanzó de nuevo el predominio, el Estado teórico quedó francamente opuesto á la realidad histórica y advino una unidad cerrada en sí, no obstante poder ser comprobada tan á menudo su descentralización efectiva, pero sin que los hechos ni los problemas que éstos llevaban consigo lograsen penetrar en la ciencia. La teoría del Derecho Natural está igualmente dominada por la idea del Estado centralista, con tanta más razón cuanto que se desenvuelve al mismo tiempo que se construía en el continente el absolutismo centralista. La literatura política sobre la vida real del Estado no pudo sustraerse á las corrientes anticentralistas, ni llegar á alcanzar un reconocimiento general (1).

En la lucha consciente contra el absolutismo, fué por vez primera reconocida, exigida y defendida la variedad en la

(1) Véase sobre el movimiento literario desde la Edad Media, Gierke, *Althusius*, pág. 226 y sigs.

estructura del Estado en interés de la comunidad y del individuo. Pero á partir de la revolución francesa, es cuando se ha comprendido la importancia grande que tiene este problema, tanto doctrinal cuanto prácticamente. La teoría de la estructura del Estado, es hoy tratada en la Historia del Derecho, en el Derecho Político é Internacional y en la literatura política; de suerte que forma una parte esencial de la teoría del Estado moderno.

De las necesidades y luchas de la vida política han nacido nuevos puntos de vista fructíferos para el desenvolvimiento y valoración de las relaciones estatistas. Entre éstos han sido y son permanentes aquellos que han hecho conocer la importancia de la oposición entre la centralización y la descentralización de las funciones del Estado. El tipo de Estado para las escuelas ha sido el centralista, en el cual toda la actividad pública, ó sea la que se sirve del *imperium*, parte del centro del Estado y á él vuelve; es decir, donde todo lo que cae dentro del círculo del Derecho Público corresponde á órganos cuya competencia, desde el punto de vista geográfico, se extiende á todo el territorio del Estado. Á éste opone la nueva teoría el Estado descentralizado, en el cual los asuntos políticos son ejecutados en mayor ó menor escala por órganos ó asociaciones políticas con competencia limitada á una localidad.

Ante el conocimiento histórico aparecía aquel tipo escolástico de Estado centralizado como un tipo ideal, que apenas si pudo ser realizado en el Estado ciudad de los helenos, y mucho menos aún en los Estados territoriales de tiempos posteriores. El mismo Estado ciudad estaba y está dividido, para los fines de las funciones especiales del Estado, en distritos, barrios ú otras divisiones semejantes. El absolutismo del príncipe no logró jamás apagar por completo la vida política independiente de los municipios, de los señoríos ó de las asambleas de las clases. La Francia de los siglos xvii y xviii no logró aniquilar toda la vida

de las clases sociales, y hubo de tolerar la existencia, junto á su *pays d'élection*, de toda una serie de *pays d'Etat*, con sus estados ó brazos provinciales. Además, los grandes Estados no pueden ser gobernados exclusivamente por autoridades centrales. Las autoridades administrativas y judiciales locales necesitan gozar de un poder de decisión mayor ó menor, que en muchas circunstancias tiene un carácter definitivo. Por consiguiente, el Estado descentralizado es el caso normal de los Estados reales. Política y jurídicamente, sólo se puede hablar de la mayor ó menor extensión de la descentralización (1).

Esta medida la determina las distintas circunstancias históricas y políticas. Las profundas diferencias nacionales en la población; las diferencias de cultura entre las distintas partes del territorio del Estado; la separación territorial de una parte con respecto al cuerpo principal, constituyen los obstáculos sociales y naturales para una centralización. Cuando se trata de una población unificada y de un territorio sin discontinuidad, se oponen á las tendencias centralistas del Estado consideraciones de carácter político: imposibilidad de abarcar desde el centro de una ojeada las relaciones positivas de la vida; incapacidad de una burocracia separada socialmente del pueblo y extraña á él, para administrarlo según sus necesidades; el deseo de despertar la iniciativa de los ciudadanos en la cosa pública, y, por consiguiente, de aumentar su interés por el Estado; excitar el sentimiento de responsabilidad política de los gobernados, para que pidan participación en los asuntos de gobierno y administración; el dar cabida mediante la legislación y administración á que se preocupen por los intereses locales; garantizar

(1) Véase acerca de la descentralización en la literatura moderna, Carlos F. Ferraris, *Teoría del descentramiento político*, 2.^a ed. Milano-Palermo, 1899; Hauriou, ob. cit., pág. 367 y sigs.

contra las arbitrariedades de una autoridad central y evitar que se ahogue á los administrados con los gastos de la administración local, son las razones principales, pero de ningún modo las únicas, con que pueden justificarse los distintos modos de llevar á cabo la descentralización.

En relación con la estructura actual del Estado, y en tanto que está llamado á curar los daños del absolutismo, existe para él la exigencia de establecer una forma de descentralización: la de la autonomía administrativa. Esta exigencia política ha tenido grandes consecuencias jurídicas. Para comprender este problema en sus fundamentos, es preciso hacer luz sobre el concepto político de autonomía administrativa y la posibilidad de transformarlo en un concepto jurídico (1).

Los efectos de la oposición medioeval entre *rex* y *regnum* se advierten aún hoy con claridad en la terminología política de los ingleses, lo cual no ha de sorprender dada la continuidad que existe en la vida inglesa, continuidad que ni las revoluciones han roto. La forma de gobierno del Estado inglés es la del *self-government*, cuya cumbre constituye el Parlamento. La forma antagónica del *self-government* es el *government by prerogative*, ó sea el gobierno de la voluntad real desprovista de poder alguno que le obligue. En el concepto del *self-government* palpita aún la oposición antigua entre el rey y el pueblo como no habiendo podido alcanzar la unidad interna. Este

(1) Véase acerca de la historia de las exigencias políticas que van implícitas en el concepto de la autonomía administrativa, Rosin, *Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung*, tirada aparte, de los *Anales de Hirth*, 1883, pág. 41 y sigs.; Loening, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, 1884, pág. 34 y sigs.; Hatschek, *Die Selbstverwaltung*, págs. 3-69; G. Meyer, *Staatsrecht*, pág. 345 y sigs., así como la bibliografía alemana indicada por éste, acerca del mismo problema, en las notas.

gobierno de sí mismo comienza en la administración de los asuntos locales, los cuales están atendidos por hombres que exclusivamente se encuentran sometidos á la obediencia de la ley, no á la de otros, ni al servicio de un gobierno central real en lo que se refiere á los intereses de la administración, la cual, según la concepción inglesa, abarca también la función jurisdiccional. La institución de los jueces de paz y otros funcionarios honoríficos, además de la del jurado, cae dentro de este sistema político de la autonomía local, cuyo aspecto jurídico habrá de ser examinado más tarde.

En el continente se ha desenvuelto de otro modo el concepto de la autonomía administrativa. Este existe con su terminología en la literatura alemana, mas aun aquí se muestra con obscuridad (1). Aunque antes de los trabajos de Gneist sobre Inglaterra fuera desconocida en el continente la vida inglesa tal como se había ido formando hasta que tuvieron lugar las grandes reformas del siglo XIX, teniase, no obstante, la idea de que la mera participación del pueblo en la legislación constitucional, ni bastaba para asegurar la legalidad de la administración, ni para que el pueblo tuviese igualmente un lugar en la participación de la vida pública. Correspondiendo á lo que se

(1) La palabra *selbstverwaltung* de los municipios procede probablemente de una contracción de *sebständiger Verwaltung*, la cual es preciso interpretar, ante todo, como la administración de los bienes, libre de toda tutela del Estado. Así concibe al menos Zopfl, II, pág. 481 y sigs., la *selbstverwaltung*, y este autor es, hasta donde yo conozco, el primer escritor de Derecho Político que ha usado esta expresión. La Constitución de Frankfurt de 28 de Mayo de 1849 habla, por el contrario, de los municipios como teniendo el derecho fundamental á la administración libre de la comunidad, incluyendo en ello la policía de la población (§ 184). De este modo aparece en su amplitud el concepto de la *selbstverwaltung*.

observaba en la vida de Inglaterra, distinta en este respecto de la del continente, pedíase el renacimiento de la libertad comunal y la creación ó reconocimiento de corporaciones públicas titulares de facultades administrativas. Todo esto se consideraba fundamento de la independencia y garantía política de los ciudadanos, y se exigía además para exagerar la bondad y legalidad de la administración local. Como los municipios forman en todas partes el órgano último de la organización administrativa, aparecen como el fundamento natural del Estado, como el *prius* temporal y lógico del mismo. De aquí que el movimiento dirigido á la ampliación de los derechos del municipio fuera un complemento consecuente de la generalización de la monarquía constitucional. En Francia principió este movimiento antes de la Revolución, y en sus comienzos pareció victorioso, aunque pronto hubo de dejar su lugar á la centralización. En Alemania, Bélgica, los Países Bajos y otros Estados, alcanza, por el contrario, el impulso hacia la libertad y el poder municipal una gran importancia, la cual se conserva por haber obtenido los municipios el reconocimiento de una amplia esfera de derechos.

La doctrina de la autonomía administrativa toma otro giro en la segunda mitad del siglo XIX. Las investigaciones fundamentales sobre la evolución histórica del Estado inglés, unido á la convicción que hubo de tenerse en Alemania, gracias á los trabajos de Gneist especialmente, de que existía una relación íntima entre el *self-government* y la constitución del Parlamento, mostró que ni jurídica ni políticamente se puede comprender bien á éste sin tener un conocimiento exacto de la naturaleza y del modo de actuar las instituciones locales. Este conocimiento incitó inmediatamente á la imitación, y fueron creadas autoridades que obedecían á principios muy análogos á aquellos en que se basaban las funciones de las autoridades administrativas inglesas; pero se desviaban del modelo inglés

por lo común en un punto importante: en que su dirección estaba casi siempre confiada á un funcionario profesional del Estado, y en que á estos funcionarios se les investía de muchas más atribuciones que en Inglaterra. La reforma administrativa que se inicia con la reorganización de la administración de Baden en el año 1863, y especialmente con la profunda transformación de la organización prusiana de 1872 estableciendo los círculos (*Kreis*), ha nacido en no poca parte del influjo que en la doctrina alemana ha tenido la autonomía inglesa, si bien no puede decirse que sea una copia de ésta, sino más bien que son hijas en gran parte del influjo anterior que venían ejerciendo los principios de la organización francesa juntamente con una participación de instituciones indígenas.

Además, no era posible atenerse á las formas que había tomado el gobierno local en Inglaterra en los últimos siglos. La situación social del siglo XIX había cambiado completamente; esta situación llevó á reformar tres veces de un modo profundo el Parlamento, y era, por consiguiente, irreconciliable con la existencia de una forma de administración que se cimentaba en el predominio de una clase social, la aristocracia; pues las personas que dominaban en el gobierno local pertenecían á la *nobility and gentry*, de donde salían los miembros de ambas Cámaras del Parlamento. Con la democratización del derecho de sufragio para la designación de la Cámara de los Comunes, de un lado, y de otra parte la extensión de las funciones de la administración local, se ha formado en el transcurso de los tiempos modernos una forma de administración que se ha ido aproximando cada vez más á la que domina en el continente, y el poder central, gracias á estas nuevas formaciones, ha ido adquiriendo una fortaleza que antes le era desconocida. Por tanto, junto á la antigua forma de la autonomía administrativa, cada vez más en retroceso, aparece otra nueva mediante corporaciones y órganos de éstas.

Mediante esta transformación y mutuo influjo, las dos formas históricas opuestas de autonomía administrativa, la inglesa y la continental, han llegado á una unión y penetración.

Sobre la base de la evolución que hemos bosquejado someramente, ha logrado hoy el concepto obscuro y complejo de la autonomía administrativa un sentido que, al menos en su aspecto político, no deja lugar á duda ni es cuestión. Se aplica este concepto á toda administración pública que, ó es llevada á cabo exclusivamente por personas que no desempeñan servicios públicos (1), ó con la colaboración de éstas. Expresado de un modo más breve y preciso, autonomía administrativa es toda administración pública que no es ejercida, ó al menos que no se ejerce de un modo exclusivo, por funcionarios públicos titulados (2). Este concepto político sirve, pues, para conducirnos á la concepción de la naturaleza jurídica de la autonomía administrativa (3). Este principio no es tan sólo una palabra en la lucha

(1) Yo hablo de *servicios públicos* (*öffentlichen Dienste*), no de un servicio del Estado (*Staatsdienste*), para excluir también de la administración los servicios desempeñados en corporaciones públicas por funcionarios con título, si bien estos servicios, por ser jurídica y políticamente de menos importancia, pueden ser considerados incluidos en las consideraciones que han de seguir.

(2) En esta determinación negativa del concepto se unen los dos sentidos, completamente distintos uno de otro, de la autonomía administrativa, ó sea el sentido civil y el corporativo, como lo llama Rosin. Los que afirman exclusivamente la naturaleza meramente política del concepto autonomía administrativa, se ven también necesitados, cuando se trata de la administración de la corporación, de un concepto de autonomía administrativa que forme parte de uno de Derecho estatista. (Véase G. Meyer, pág. 346 y Laband, en el *Rechtsgeleerd Magazijn*, 1891, pág. 14. Tirada aparte.)

(3) *System der subj. öff. R.*, 2.^a ed., pág. 290 y sigs.

de los partidos políticos, ó un punto de vista para ordenar determinados fenómenos de la vida del Estado hacia fines prácticos especiales, sino que significa una institución permanente, y por esto es preciso dar de ella, como de toda institución constante en la vida del Estado, un concepto jurídico (1). Quien desistiere completamente la autonomía administrativa del círculo de lo político desconoce que todos los conceptos jurídicos de la vida pública han nacido de lo político, y que, en general, lo que en la vida real del Estado es exigido para fines prácticos, y más tarde se ejerce de una manera permanente, se condensa necesariamente en una formación de derecho. No hay concepto fundamental alguno del Derecho Político que no proceda de la lucha y victoria de alguna exigencia política.

Si consideramos á los Estados para clasificarlos según su estructura, llegaremos á estas consecuencias:

Ante todo hay que suponer el caso normal del Estado uno, esto es, de aquel Estado que, cualquiera que sea la pluralidad

(1) Entre los nuevos ensayos hechos para lograr un concepto jurídico general de la autonomía administrativa, véanse Neukamp y Preuss. Sin duda es demasiado restrictiva esta definición de Neukamp: «la que es jurídicamente independiente de la administración ministerial, está sometida exclusivamente á las leyes del territorio, y por tanto igualmente independiente de las órdenes de una autoridad que le haya sido impuesta». *Der Begriff der Selbstverwaltung im Rechtsinne Archiv f. öff. R.*, IV, pág. 538. Preuss, *Städt. Amstrecht*, pág. 119 y sigs., quiere referir toda la autonomía administrativa civil á la administración mediante órganos de corporaciones autónomas, con lo cual violenta los fenómenos históricos y políticos que contradicen esta teoría. Declara E. von Meyer, en *Holtzendorff-Kohler Enzyklopädie*, II, pág. 644 y siguientes, que no es posible hallar, en lo cual estoy de acuerdo con él, un concepto general positivo de autonomía administrativa que pueda en sí conciliar el sistema inglés y alemán.

posible de sus miembros, es el exclusivo titular del poder público, y cuyos miembros, por tanto, carecen de carácter estatista y de cualquier otro análogo á éste.

Todas las funciones materiales del Estado pueden ser centralizadas ó descentralizadas. El término «autonomía administrativa», que sólo indica un modo posible de descentralización, encubre este hecho: hay, junto á la descentralización de la administración, la de la legislación y la de la jurisdicción. Los reglamentos de policía local y los estatutos locales son actos de legislación material, de igual suerte que los tribunales municipales, industriales, de comercio y de arbitraje sobre el seguro obrero, son en el Estado actual órganos de la función jurisdiccional.

Todas las formas fundamentales de la descentralización se reducen á dos muy distintas: descentralización administrativa y descentralización mediante autonomía administrativa.

La descentralización puede ser tan amplia, que la unidad interna del Estado que hemos dado como supuesto desaparezca á causa de la relativa autonomía de los miembros. Estos casos merecen una consideración especial. Son de grande interés, porque nos hacen conocer los límites del concepto Estado y nos muestran el paso que existe en la vida de la historia del Estado á formaciones no estatistas.

II. Distintos modos de organizarse el Estado.

1.—Descentralización administrativa.

Hemos dicho ya que el Estado centralista, abstracción hecha de las comunidades políticas inferiores, sólo puede ser considerado como un tipo teórico, pero no como un tipo real. Toda división de un Estado en círculos territoriales para los fines de la gestión administrativa y de derecho, lleva necesariamente

consigno efectos descentralizadores. Las autoridades de estas divisiones territoriales no son exclusivamente órganos de ejecución del gobierno central, sino que, en determinadas circunstancias, son un poder de decisión que queda fuera de la vigilancia y corrección de las autoridades superiores.

Dos tipos de Estados descentralizados existen en la historia: en el primero, cada una de las partes del Estado tiene sus autoridades supremas; en el segundo, existe sobre todas las autoridades provinciales y locales un gobierno central unificado.

El tipo primero encuentra su expresión allí donde la administración y la jurisdicción tienen como fundamento un sistema provincial que indica los límites exteriores hasta los cuales puede extenderse la descentralización administrativa sin destruir la unidad del Estado.

El sistema provincial sólo es posible comprenderlo históricamente. Tanto al toscó pensamiento político de la Edad Media cuanto al absolutismo del príncipe en la moderna, le bastaba la unidad de la autoridad del Estado y de la administración de todas las partes del territorio sometido á su imperio en determinadas circunstancias para considerar que se encontraban ante un Estado unitario cuya unidad era conciliable con la más amplia diferencia en la situación política de los miembros. La exigencia de que la unidad del Estado se muestre en la unidad del gobierno central, no era desconocida ya en los primeros tiempos de la Edad Media; pero en el continente, debido á la situación general de la cultura, resulta imposible establecer y mantener de una manera permanente la realización de un poder central. El sistema feudal crea, juntamente con los órganos subordinados del gobierno central, poderes locales independientes, cuyos orígenes desaparecen en los recuerdos históricos del poder supremo del Estado. La admirable reorganización del Estado inglés, debida á Guillermo el Conquistador, nos ofrece el ejemplo primero de una centralización muy avanzada

en medio de un mundo político desmembrado por causa del poder independiente de los grandes señores. En el continente. Francia es la primera que con el progreso del poder real pugna por alcanzar la unidad del Estado mediante la unidad de la administración. En los demás Estados, lo que conduce á una superación del sistema provincial también es el impulso del príncipe por reunir las fuerzas de la comunidad, en vista especialmente de fines militares y económicos, y por destruir las oposiciones interiores y unir á la dinastía y, por consiguiente, al Estado todas las partes del territorio. No obstante, algunos restos de este sistema no han desaparecido por completo (1). Esta nueva organización se aplica hoy aún, á menudo, cuando se trata de nuevas adquisiciones de territorios ó de países anexionados, ó con motivo de cualquier dificultad jurídica ó política para la completa centralización de la burocracia. Irlanda, las Indias occidentales (2), Islandia (3), Alsacia-Lorena, en fin, todos los territorios de los Estados europeos sometidos á los ministerios especiales de colonias, son otros tantos ejemplos de partes de un Estado, cuyos gobiernos dependen, en más ó en menos, de un poder central conforme al sistema provincial.

(1) Aun en la mayor parte del siglo XIX, varios Estados alemanes han sido administrados según el sistema provincial (Sajonia, Hannover, Sajonia-Weimar, Mecklenburgo-Schwerin); véase Malchus, *Politik der inneren Staatsverwaltung*, I, 1823, §§ 60-63. Austria tenía, en la época inmediatamente anterior á la del dualismo, como Estado constitucional unitario, una cancellería especial para Hungría y Transilvania.

(2) Véase sobre la organización administrativa de ambas Gneist, *Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart*, 3.^a edición, II, 1884, pág. 1.104 y sigs.; Hatschek, *Engl. Staatsr.*, I, páginas 193 y sigs., 208 y sigs.

(3) Véase Goos-Hansen, *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*, *Manuales Marquardsen*, págs. 45, 157 y sigs.

Si el Estado de hoy, construído según el sistema provincial, nos parece más bien una federación de provincias que la unidad de una comunidad, en la época en que dominaba este tipo de Estado existía, en una cierta medida para todas las provincias, un gobierno central unificado, que especialmente, desde el punto de vista exterior, aparecía como una unidad. Una unidad limitada al mero sometimiento á una autoridad no parece ser suficiente á constituir un Estado, sobre todo desde que la idea que de éste nos hemos formado se ha ido presentando con alguna mayor claridad; más bien lo que en tales casos existe es lo que indica el concepto de la unión personal en su forma originaria. También allí donde los territorios particulares permanecen con una organización independiente, su unión en un Estado se obtiene, en primer lugar, mediante el establecimiento de un sistema de autoridades centrales, junto á las especiales de las provincias, encargadas singularmente de cuestiones exteriores sobre el ejército y asuntos financieros. Pero hoy, aun en los países donde falta completamente un órgano central en la administración de varios territorios, no se podría volver á hablar de un Estado unitario, si bien, de otra parte, la existencia de tal centro no es suficiente para desposeer á estos miembros del carácter estatista.

Esta descentralización conforme al sistema provincial es una descentralización amplia, que se aplica, no sólo á la administración, sino á la legislación y á la jurisdicción. Ella favorece en alto grado la vida particular de las partes reorganizadas de un Estado. En tanto que estas partes están organizadas, forman divisiones de una unidad descentralizada. Representan, la mayor parte de las veces, á una asociación que, como tal, parece estar frente al Estado como titular de derecho. Más tarde las consideraremos bajo este aspecto.

La segunda forma de descentralización administrativa consiste en la organización del Estado mediante autoridades cen-

trales y unitarias y autoridades locales intermedias, revestidas de facultades administrativas y de un poder de decisión independiente. Hasta el Estado que se encuentre más fuertemente dominado por el principio de centralización, no puede menos de conceder á las autoridades subordinadas una competencia propia, porque es imposible á las autoridades centrales conceder recursos para todos los actos de administración, ó someterlos á la confirmación de las autoridades superiores. En lo que á los tribunales respecta, es indudable que se necesita un procedimiento que habrá de seguirse, y que la mayor parte de los casos se han de decidir en la primera instancia, no pudiendo intervenir las superiores sino á instancia de las partes. Incluso allí donde, como en Inglaterra, el tribunal supremo tiene, no sólo competencia extensa en primera instancia, sino que puede llamar á su conocimiento á cualquier asunto que se esté conociendo en un tribunal subordinado, es también evidente que lo general es que decida el juez inferior.

Dentro de este tipo de los Estados organizados según el sistema centralista (1) existe una gran variedad, y la mayor ó menor competencia concedida á las autoridades subordinadas obedece á las relaciones y necesidades concretas de cada Estado particular. Es, pues, posible también, dentro de este tipo, una amplia independencia administrativa de las partes del Estado, independencia que tiene naturalmente un carácter distinto que en el primero, pues se trata aquí de un gobierno cen-

(1) Este sistema era llamado anteriormente, por lo común, sistema real, á causa de la separación de los asuntos en varios grupos, en tanto que las autoridades provinciales superiores trataban la administración como si fuese toda ella una. Este hecho, sin embargo, no era general; además, tenía una significación esencialmente técnico-administrativa, pero no jurídica y política.