

TERCERA PARTE

DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER
Y AUTONOMÍAS TERRITORIALES

I. Conciencia regional en España. Autonomismo y nacionalismo	103
II. Organización regional. Procedimientos para instituir la. Poderes y órganos regionales	117
III. División territorial de los municipios y descentralización municipal	141
IV. La estrategia antifeudal en el constitucionalismo liberal español	149

TERCERA PARTE

DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER Y AUTONOMÍAS
TERRITORIALES

I. CONCIENCIA REGIONAL EN ESPAÑA. AUTONOMISMO Y NACIONALISMO *

SUMARIO: 1. *El problema regional en España*; 2. *Autonomismo y federalismo*; 3. *Nacionalismo y federalismo*.

I. EL PROBLEMA REGIONAL EN ESPAÑA

Es innegable que la cuestión regional es una de las más graves, quizá la más grave, de las cuestiones que la reordenación política del país plantea. La proliferación de movimientos autonomistas y/o nacionalistas, la retórica de las nacionalidades, las reivindicaciones estatutarias, el creciente papel del tema regional en la vida política son síntomas de la extensión, gravedad e importancia de la cuestión. Si hubiéramos de resumir en pocas y sucintas palabras el problema, probablemente las más adecuadas serían éstas: la estructura del Estado no responde a las necesidades de la sociedad porque su armadura unitaria ignora el pluralismo social, el Estado vive de espaldas a la realidad de España; de ahí la protesta universal que se expresa a través de las posturas regionalistas y/o nacionalistas desde Extremadura a Cataluña y desde Andalucía a Euskalherria.

La estructura centralizada del Estado obedece a motivaciones diversas y hunde sus raíces en el pasado de la nación. Con una simplificación acaso excesiva, pero en todo caso gráfica, las fuentes de la centralización en España pueden enumerarse del siguiente modo: la tendencia a la centralización inherente al Estado moderno instrumentada en beneficio de la monarquía patrimonial y absoluta primero y del Estado liberal y autoritario después; el hecho de la hegemonía castellana, producto de su posición central, de su mayor incidencia demográfica y de su mayor potencial económico, al menos hasta el siglo XIX; la tendencia centralizadora y unifor-

* Con la colaboración de Manuel Martínez Suspedra.

mista del liberalismo y de la burguesía en lucha por la consecución de un único mercado nacional; la dinámica centralizadora inherente a las soluciones políticas autoritarias, y la utilización de los instrumentos proporcionados por la centralización como un arma de dominación de clase, factor este último notablemente acusado en la España contemporánea.

Frente a estas motivaciones de índole centralizadora empero se han alzado constantemente, desde el momento mismo de la creación de la unidad política,⁴⁴ tendencias y movimientos dirigidos en sentido contrario: comunidades y germanías primero y el círculo humanista y erasmiano en el xvi, los alzamientos de la década de los cuarenta y el neoforalismo en el xvii, las implicaciones foralistas de la causa austracista en el xviii, el carlismo, el provincialismo y el federalismo en el xix, los movimientos regionalistas y autonomistas —teñidos con frecuencia de nacionalismo parroquial— en el xx pueden ser incluidos, pese a sus grandes e innegables diferencias, en el catálogo de reacciones contrarias. Como se ve el problema no es de hoy y su misma permanencia es ya un indicador de lo inadecuado de un modelo de organización estatal que es sistemático y constantemente rechazado por sectores muy considerables de la población que aquella se ve llamada a regir.

Que la realidad de España es una realidad regional es algo que de puro sabido no necesita demostración alguna, ello es hasta tal punto cierto, que pese al empeño constante en extender el modelo político centralizador y uniformista, la realidad ha sido lo suficientemente vigorosa para mantenerse en algunos casos hasta el día de hoy (Alava y Navarra por una parte, los Cabildos insulares por la otra), y ello sin contar con las demandas constantes de mayor autogobierno local que incluso llegaron a filtrarse —bien que sin consecuencias prácticas de consideración— incluso en la legislación provincial del régimen de Franco.

El problema, planteado en términos graves en el momento actual (cuestiones de las nacionalidades, reivindicaciones de los estatutos aprobado o plebiscitado durante la República, etcétera) entraña nada menos que la aspiración a una remodelación radical de la organización del Estado y ha alcanzado una extensión tal, que incluso persona tan poco sospechosa de proclividades regio-

⁴⁴ De la unidad política, no del Estado nacional. La expresión no es caprichosa, la nación es un invento político liberal democrático que en ningún caso es anterior al último tercio del XVIII y en el que nos ocupa no hace acto de presencia hasta 1808.

nalista (o nacionalista) como Sánchez Albornoz, haya preconizado una solución de carácter federalista al modo del federalismo hispanoamericano.⁴⁵ Y es en este marco en el que se sitúa la aspiración regionalista y autonómica en la hora constitucional presente.

2. AUTONOMISMO Y FEDERALISMO

Autonomismo y federalismo responden a un *etos* común, el de descentralizar, difundir y desconcentrar el poder con el doble fin de dar reconocimiento a las particulares entidades sociales y salvaguardar las libertades de los ciudadanos, lo que a su vez implica una mayor aproximación de los centros de decisión administrativa y política a las realidades regidas y favorecer la participación política activa de los ciudadanos (lo que no es sino realizar plenamente esa ciudadanía). Pero ahí acaban las semejanzas, porque federalismo y autonomía difieren en todo lo demás, que no es poco, y ello se halla cargado de consecuencias políticas, federalismo y autonomía difieren por su origen, por su naturaleza, por su finalidad inmediata y, consiguientemente, por sus fórmulas organizativas. Difieren por su origen por cuanto el federalismo supone la integración en un Estado complejo de entidades estatales preexistentes que, mediante un acto de soberanía, renuncian a la independencia y al pleno ejercicio de sus competencias estatales transfiriendo aquélla y parte de éstas a una entidad estatal superior de nueva creación —la Federación— conservando empero un poder originario de mando y con él la categoría estatal y consiguientemente, el poder constituyente; por el contrario la autonomía supone la creación, en el seno de un Estado unitario preexistente, deteniéndose políticas nuevas, dotadas de poderes normativos y de autoorganización, pero carentes de poder originario de mando y, consiguientemente, de poder constituyente. Difieren asimismo por su naturaleza, por cuanto en el federalismo el poder originario radica en los estados mientras que en las autonomías, dicho poder originario radica en el Estado, no en las entidades autónomas, cuyo poder es derivado.

En otros términos, mientras que el federalismo nace en virtud de la autodeterminación de los estados miembros —del pueblo de los estados si la configuración de éstos es democrática— la auto-

⁴⁵ Lo que no está nada mal en un historiador acusado, no sin cierta razón, de ser un ferviente "castellanista".

mia nace por derivación del poder originario del Estado, sin que haya manifestación alguna de autodeterminación de la entidad autónoma, que nace por la voluntad del Estado y cuyos poderes emanan de éste.

Difieren por su finalidad inmediata, que es radicalmente opuesta, por cuanto el federalismo busca la integración política mediante la creación de una unidad política de orden superior hasta entonces inexistente, mientras que la autonomía busca limitar el poder del Estado unitario preexistente en aras de la personalidad de los entes autónomos por la vía de una descentralización política. Finalmente difieren por sus fórmulas organizativas por cuanto el federalismo supone necesariamente y por definición un Estado complejo mientras que en el Estado con autonomías, en el Estado regional, los entes autónomos no alcanzan la categoría de estados, y en consecuencia, carecen de poder originario de mando, de poder constituyente y de participación peculiar y específica en la formación de la voluntad del Estado. El federalismo es ante todo un instrumento de unificación, la autonomía es un fenómeno de descentralización, ni más ni menos.

Naturalmente estas radicales diferencias están cargadas de consecuencias políticas: mientras que el federalismo es siempre y necesariamente una manifestación del principio de autodeterminación, la autonomía no es ni puede serlo nunca, por propia esencia; mientras que el federalismo supone, por propia esencia, el mantenimiento de la entidad estatal de los entes federados, dicha entidad no se da nunca en los sistemas autonómicos, y dado que el poder de los estados federados es originario y el de los entes autónomos derivado, ya de suyo que la intervención del poder central será más rápida, fácil y expedita en los sistemas autónomos que en los federales, aunque dicha intervención se dé siempre por ser consecuencia ineludible de la existencia del poder central y de las facultades coordinadoras y unificadoras a este inherente.

Ahora bien *lo que no diferencia* al Estado federado del ente autónomo, es la expansión de las competencias y de las correlativas facultades para ejercer aquéllas. Un ente autónomo puede tener facultades y competencias más amplias, mayor libertad de movimientos y mayor grado de autogobierno que un Estado federado,⁴⁶

⁴⁶ Compárese, por ejemplo, el Estatuto vasco y la Constitución argentina de 1853 y las Constituciones de las provincias *vide*, D. Sevilla, Andrés, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969, t. II, pp. 327-337 y Digesto constitucional, Claridad, Buenos Aires, S. F. *passim*.

puede registrar un menor grado de intervención por el poder central,⁴⁷ y la distribución de competencias puede hacerse de modo más favorable a la entidad autónoma que a los estados federados, dándose el caso de que no faltan constituciones federales que utilizan para delimitar las competencias de los estados miembros técnicos típicos de los ordenamientos autonomistas, como puede ser el caso de la Constitución canadiense (Ley de la Norteamérica Británica de 1867). Lógicamente la situación más probable, por razón de origen y naturaleza de la federación y de los entes autónomos respectivamente, es que los estados miembros de una federación gocen de mayores facultades y competencias que las correspondientes a un ente autónomo, pero conviene insistir en que ello no es necesario y, *de facto*, no siempre sucede así.

Se puede alegar que es posible, y la realidad los muestra así, que un Estado federal nazca por descentralización de uno unitario preexistente, los casos del Brasil o de la misma Venezuela pueden aducirse como ejemplos, pero conviene advertir que, al margen de los problemas jurídicos y políticos que el tránsito plantea, (y que acarrearán el fin de la Primera República española) el resultado suele ser un federalismo entero, frágil y en poca medida artificial y claudicante. Cuando el federalismo nace desde arriba, y no mediante el pacto federal entre varios estados preexistentes y soberanos, sino mediante concesión —más o menos forzada— del poder central, los resultados no suelen ser muy halagüeños. No suelen soportar bien el aire libre las criaturas de invernadero.

Al margen de mayor atractivo y más acentuada pulcritud de las fórmulas federales en sede teórica, en el orden práctico debemos confesar que no se ve la utilidad de traer al mundo una criatura que, a más de plantear difíciles problemas políticos —como lógicamente se desprende de la naturaleza misma del federalismo y que, de puro obvios, no vale la pena escribir—, la transformación en federal de un Estado unitario preexistente supone un grave riesgo de alumbrar a un ser raquítico que tenderá a serlo cada vez más cuanto del *telos* mismo del federalismo como instrumento de unificación dimana una clara tendencia centralizadora, tal como muestra hasta la saciedad la experiencia de las fórmulas federales.⁴⁸

⁴⁷ *Vide*. Estatuto citado y Constitución de Venezuela de 1961.

⁴⁸ Conviene advertir, para disipar una ilusión en exceso extendida, que la Unión Soviética *no es* un Estado federal. Y ello no sólo por la existencia de un partido único autoritario y fuertemente oligárquico y centralizado, depositario y detentador auténtico del poder, sino por razones estrictamente constitucionales.

3. NACIONALISMO Y AUTONOMISMO

Tres son los principales problemas que la presencia del nacionalismo plantea con especial intensidad: las relaciones entre el nacionalismo y las reivindicaciones de autogobierno, sea autonómico o federal; la de las propias contradicciones internas del nacionalismo mismo, y la cuestión idiomática. Aunque la tesis —sostenida por algunos nacionalistas— de que sólo el nacionalismo es soporte político adecuado para la reivindicación y para la realidad autonómica (en sentido amplio entendido) se halla muy extendida, la verdad es algo más compleja, como la realidad suele serlo siempre. La tesis es insostenible tanto desde el punto de vista histórico como desde el lógico. Históricamente porque la reivindicación del autogobierno ha sido sostenida por republicanos autonomistas, federales y carlistas, que bien poco tenían de nacionalistas, hasta el punto de que sin el apoyo activo y la correspondiente votación favorable de los partidos republicanos, más o menos autonomistas, no se hubiera introducido la autonomía en la Constitución republicana, ni hubiera existido el Estatuto catalán, muestras autonómicas donde las haya. Desde el punto de vista lógico las cosas son

En efecto el federalismo auténtico supone que, a más de otros rasgos, al menos los siguientes:

1. La existencia de un Tribunal Federal que dirija los conflictos y disputas entre la federación y los estados o entre los estados mismos.

2. La existencia de una garantía expresa del mantenimiento de la integridad y existencia de los estados federados, lo que, dada la naturaleza de garantía de los derechos de los estados y de su existencia que implica necesariamente la Constitución federal, supone que la reforma de la ley fundamental de la federación no es posible sin el consentimiento de los estados en cuanto a tales. Pues bien, en la Constitución de la Unión Soviética no concurre ninguno de estos dos rasgos: el Tribunal Supremo de la URSS carece toda competencia en materia federal (artículos 102 y 104 de la Constitución de 1936) tal vez porque el legislador supone que estos conflictos no se van a producir [...] lo que no puede ser más significativo. Es más el Tribunal Supremo de la URSS es superior jerárquico de *todos* los tribunales, tanto de la unión como de las repúblicas, exactamente igual que el supremo de un Estado unitario (artículo 104).

Además las Repúblicas no participan en la reforma de la Constitución federal, que es competencia exclusiva del Soviet Supremo (artículo 146) y por tanto este puede, por mayoría de dos tercios literalmente suprimir cualquiera de las repúblicas federadas del artículo 13 de la Constitución federal y por supuesto, cualquiera de las repúblicas autónomas de los artículos 22 y ss. del mismo cuerpo legal.

A mayor abundamiento, como el sistema constitucional se basa en la existencia de una asamblea omnipotente, el Soviet Supremo, (artículo 30 y, en los intervalos entre las sesiones (una medida de 5 días al año) sus funciones son ejercicios por el presidium —que es al tiempo el jefe del Estado— es perfectamente omitir una república por simple decreto, como ocurrió, por ejemplo, con la de Carelia.

algo más complicadas: el nacionalismo, por definición, se ve obligado a basar la reivindicación autonómica —o la federal— en el ejercicio del derecho de autodeterminación inherente a los entes nacionales, por ello el nacionalismo es incompatible con la autonomía en la misma medida en que esta última entraña, asimismo por definición, un poder otorgado por el Estado —presuntamente multinacional— que emana del mismo Estado y respecto del cual los poderes autónomos son derivados. La autonomía es además, escasamente compatible con el principio de las nacionalidades por otra razón por cuanto la autonomía comporta unos determinados poderes normativos y de autoorganización reconocidos a un ente, poderes que son ejercidos en el seno de un conjunto, de un grupo social más amplio y en el cual se halla englobado el ente autónomo y del cual derivan su existencia jurídica y los propios poderes autónomos.

El contraste es menor en el caso del federalismo, dado que al basarse éste en la creación de un Estado común derivado de los estados miembros y conservando éstos su cualidad y con ella la potestad originaria de mando, la congruencia con el principio de autodeterminación es mayor. En este punto el inconveniente radica en la preexistencia de un Estado unitario —presuntamente plurinacional— cuya desaparición como tal Estado es consecuencia lógica y supuesto previo para la creación de una gama de estados, en principio independientes, que acto seguido entre sí, libre y soberanamente, la creación de la entidad federal. Como esta situación es políticamente inviable en un futuro previsible la única oportunidad federalista radica —por emplear una expresión decimonónica— en el federalismo desde arriba que, si bien es aceptable para un federalismo a secas, no lo es para un nacionalista por la sencilla razón de que la hipótesis de la “federación desde arriba” niega por propia naturaleza el principio de autodeterminación en el que aquél basa su pretensión federalista. Y es que también los principios y las ideologías tienen una estructura interna y aquí, como en otros campos, la realidad, la dinámica inherente a la realidad, reclama sus derechos. El principio de las nacionalidades se inventó para justificar y defender las aspiraciones independentistas y si el nacionalista desea ser coherente consigo mismo, no tiene más remedio que llevar el argumento hasta su lógica conclusión. Como se ve la coherencia en política no siempre es una virtud.

Naturalmente la reivindicación del estatuto autonómico tiene una clara razón de ser: conquistar una parcela suficiente de poder sobre la cual hacer posibles en posteriores desarrollos una política nacionalista de más amplios vuelos. El estatuto se convierte así en un mero primer paso. Políticamente ello supone un obstáculo gravísimo a la autonomía por cuanto las reivindicaciones nacionalistas del estatuto tiñen inevitablemente a este último de nacionalismo, o que despierta automáticamente el correspondiente reflejo defensivo en todas aquellas fuerzas políticas situadas, expresamente o no, fuera de la órbita nacionalista, las que tienden insensiblemente a oponerse a la reivindicación autonómica por su acentuado matiz nacionalista, posición que indefectiblemente conduce a un enfrentamiento político pasional, al encierro de los grupos nacionalistas en un *ghetto* político y al naufragio de la autonomía. Las lecciones que ofrece la historia española del primer tercio del presente siglo son bien claras.

El segundo problema radica en las contradicciones internas del propio nacionalismo. En el caso que nos afecta éstas son de dos tipos distintos que conviene separar en aras de la claridad. De un lado sus aspiraciones y su propia dinámica interna arrastran al movimiento nacionalista en dirección a la reivindicación independentista pura y simple, pues sólo la independencia es susceptible de evitar radical y definitivamente el fantasma del "sucursalismo", pero esta conclusión es resistida por la mayoría de los propios seguidores del nacionalismo político que o bien no desean la separación o bien la hallan políticamente inviable.

Otra de las cuestiones clave se basa en que la teoría política de nuestros nacionalistas parte de la idea de nacionalidad como afirmación legitimada sobre la doctrina, del hecho diferencial simbolizado por la lengua.

En la práctica este asunto es muy delicado, difícil y vidrioso. La facilidad de comunicación interregional, y la movilidad —asegurada para todos los españoles—, en el territorio nacional ha estado propiciada por el bilingüismo generalizado en todos aquellos territorios en donde existe una lengua propia junto al uso bien conocido del castellano.

Precisamente la existencia de la lengua oficial no sólo como instrumento administrativo del Estado (artículos 3, 1 del anteproyecto: "el castellano es la lengua oficial del Estado") sino como realidad viva y generalizada, permite esa comunicación en los

territorios autónomos que garantice, como señala el artículo 140 del anteproyecto que "todos los españoles tienen en cualquier territorio autónomo los mismos derechos y aplicaciones" y en consecuencia, "ningún territorio autónomo podrá adoptar medidas que, directa o indirectamente obstaculice la libre circulación de personas o las cosas o limiten el derecho de los españoles a establecerse en cualquier parte del Estado y ejercer su profesión, trabajo o cualquier tipo de función pública".

El problema puede ser grave en aquellas zonas en las que la lengua nativa no ha tenido últimamente gran desarrollo, en gran medida debido a la actividad aberrante de una burguesía castellanizada, la que ha mantenido casi en la clandestinidad y la ignorancia el idioma autóctono, negándose a reconocer la existencia de cualquier lengua distinta de la oficial.

Sobre el supuesto justo del reconocimiento oficial de estas lenguas allí donde existan, podría producirse una reacción negativa, ya que el nacionalismo ve en los poderes autónomos el instrumento que le permitiera cubrir el vacío cultural que una clase dirigente y una burguesía casi por completo castellanizada han abierto, proporcionando a este nacionalismo político y cultural los medios y la penetración que la abdicación de la burguesía le han negado.

De ahí la necesidad de una ordenación idiomática a través de las normas de desarrollo de las disposiciones generales de la Constitución en esta materia, que garanticen los derechos reseñados en el artículo 140, a la vez que reconozcan la riqueza cultural que supone las distintas modalidades lingüísticas de España. Es decir, la cooficialidad estricta, debe implicar la renuncia por parte del nacionalismo al uso de los poderes autónomos como instrumento de afirmación y difusión de la lengua por medio, y como medio, de precisión política.

Este problema de idioma se convierte aún más espinoso en aquellas regiones que tienen similitudes idiomáticas con otras y en las que el nacionalismo vive la contradicción entre su propia afirmación nacionalista y la asimilación lingüística como una de las manifestaciones básicas de su personalidad.

El caso, quizá más significativo es el de Cataluña, en relación a Valencia y las Baleares.

La importancia del idioma como medio de afirmación diferenciada ha llevado al nacionalismo valenciano a sostener punto menos que necesariamente, la inclusión de Valencia en una entidad supe-

rior definida gracias a la comunidad de lengua: los países catalanes que, por la fuerza de los hechos, deviene necesariamente la clave de la nacionalidad. Pero al sostener la ecuación grupo étnico-nacionalidad, en el sentido de comunidad nacional-comunidad de lengua, la especificidad del hecho valenciano se diluye en el "hecho países catalanes", con lo que el nacionalismo valenciano se niega a sí mismo, segándose la hierba bajo sus propios pies.

Pero lo anterior no agota el catálogo de las contradicciones de nacionalismo valenciano actual. Frente al hecho indiscutible de una comunidad bilingüe desde sus mismos orígenes, la afirmación de la nacionalidad en torno al hecho diferencial centrado en el problema idiomático conduce al derrumbe de la construcción anterior o bien a esquivar el obstáculo mediante la afirmación de la indiscutible superioridad de la población catalanoparlante en la definición de la personalidad valenciana, con lo que, al margen de las buenas intenciones personales, se reduce a los valencianos castellano-parlantes a la condición de ciudadanos de segunda categoría, so pena de proponer su exclusión de la comunidad valenciana, sentido en el que no ha faltado propuestas.⁴⁹

El nacionalismo centrado en la lengua conduce así a la asimilación de Valencia en el contexto más amplio de la comunidad formada por los países catalanes, ora a la marginación o segregación de una parte de la comunidad valenciana, cuando no a ambas cosas al mismo tiempo. Así se perfila la tragedia de un nacionalismo que, tarado por sus contradicciones internas, se ve atraído irresistiblemente hacia la destrucción de la comunidad cuya exaltación es su única razón de existir.⁵⁰

El problema se agrava por el hecho de que el nacionalismo, el valencianismo político, proclama la catalanidad de la lengua, lo que se halla lejos de ser universalmente admitido. Ello no tendría demasiada importancia si no se dieran dos factores agravantes del problema: de un lado que el actual catalán literario, surgido de

⁴⁹ Vide, J. Fuster, *Nosaltres les valencians*, 2ª ed., Barcelona, 1964, p. 105.

⁵⁰ "En cuanto al problema de los dialectos catalanes y su uso literario se complica con sutiles cuestiones regionales. En el libro de Jean Fuster *Nosotros los valencianos*, se descubre cómo las cosas nunca se parecen al pasado. Frente a la Cataluña homogénea, el reino de Valencia aparece como una consecuencia de la bilingüe Corona de Aragón. Yo no comprendo cómo, por un ideal de homogeneidad lingüística, se puede desear el alejamiento de partes de provincias que históricamente, y desde ayer o desde anteayer o desde la edad media, se llaman Villena, Enguera o Segorbe, y forman parte de un reino o región o como queramos llamarlo". A. Tovar, *España. Perspectiva 1969*, Madrid, 1969, p. 64.

la reforma fabrista, al estar basado sobre todo en el habla barcelonesa, resulta en gran parte extraño a la lengua popular valenciana, lo que produce reacciones de rechazo bien conocidas; del otro porque el valencianismo político actual se ve forzado a defender a ultranza tanto la catalanidad de la lengua como la forma literaria actual, por razones que a estas alturas deben presumirse obvias, con lo que la cuestión se politiza (en el sentido peyorativo de la expresión), sin beneficio neto para nadie y con presumible perjuicio para todos.

El tema, con toda su carga polémica, alcanza su cumbre en la debatida inclusión del término "nacionalidades" en el artículo 2 del anteproyecto constitucional en donde se reconoce "el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que la integran (a España)".

A parte de la idoneidad idiomática del término nacionalidades—Julián Marías ha apuntado que no es el nombre de ninguna unidad social ni política sino un nombre abstracto que significa una propiedad, afección o condición— la cuestión de fondo se centra en torno al concepto de soberanía.

Se trata de saber si las autonomías existen en el marco de los poderes de un Estado, origen único de la soberanía o si lo rebasa.

Posiblemente uno de los análisis más lúcidos de este dilema lo ha realizado el profesor Fueyo:

Una nación es, para sí y ante el mundo, una comunidad que se afirma con voluntad resuelta de soberanía y a tal efecto, constituye un Estado nacional. Una nacionalidad es la postulación de principio de voluntad de constituirse en nación. Es una nación en potencia, una nación en devenir. Por tanto, todas las restricciones constitucionales que se impongan a las nacionalidades reconocidas como tales son meras defensas técnicas incapaces de detener la incontenible marea histórica, que por su misma dialéctica lleva a esas nacionalidades a constituirse fatalmente en naciones. Y esto no sólo por la plataforma de lanzamiento que supone su reconocimiento constitucional como nacionalidades, sino por la fuerza misma que supone la identidad histórica reconocida. Toda nacionalidad así afirmada es una promesa de nación y no puede ser fiel a sí misma si no promueve de modo tenaz y constante la fundación de su propio Estado nacional.⁵¹

⁵¹ Fueyo Alvarez, Jesús, "Las nacionalidades contra la nación" *El Alcazar*, 5-12-78. Véase también. Ferrando Badía, Juan, "Estado federal o Estado regional", *El País*, 11-12-78.

Si alguna duda pudiera quedar para esta interpretación, ha venido a develarla el diputado catalán y ponente constitucional Roca Junyent, en un acto celebrado recientemente en Barcelona, la exposición empresarial d'Homenaje al editor Víctor Seix.^{51 bis}

Evidentemente, de acuerdo con este esquema "la negociación entre soberanías" puede romperse y cada una de ellas recobrar su plena libertad con lo que queda claro el horizonte independentista que necesariamente lleva en su seno el planteamiento nacionalista.

En la hora decisiva de alcanzar el acuerdo constitucional y, en él, el factor estimulante de la desconcentración de poder que suponen las autonomías, el juicio no puede reducirse a un mero análisis jurídico-constitucional.

Es necesario una visión política e histórica para recobrar nuestra dimensión comunitaria no por un artificio legal sino por una vibración social que la tense y la vertebre.

En este momento al tema de las nacionalidades y autonomías regionales en nuestro país se superponen elementos emocionales transitorios que conviene distinguir de los componentes más permanentes y trascendentales del problema.

Respecto a los primeros es necesario un esfuerzo de comprensión y conciliación para conseguir la serenidad imprescindible en la búsqueda de las soluciones correctas.

En cuanto a los supuestos más permanentes del problema de las autonomías regionales, hay que insistir en la convenciencia de que este problema se resuelva tomando los datos específicos que aportan cada uno de ellos, dentro del campo de variables en el que debe diseñarse el proyecto de vida de cada una de nuestras comunidades al servicio fundamental y prioritario del hombre concreto y del enriquecimiento de su creatividad y libertad esenciales.

Hay que soslayar en el concepto de nacionalidad-comunidad autónoma cualquier fetichismo, porque lo importante de este concepto no es su inmutabilidad sino su carácter dinámico y funcional para propiciar que las vidas individuales de sus miembros sean más ricas y equilibradas.

^{51 bis} (Revista *Opinión*, núm. 69, 27 de enero-2 de febrero de 1978). "No conozco otra forma de expresión de la soberanía, entre soberanías diferentes, que la negociación, y a partir del momento en que se ha dicho que el Estado español está integrado por nacionalidades, la manera en que éstas se relacionan en el Estado, es mediante una expresión de soberanía o soberanía negociable, y el Estatuto (catalán) es el vivo reflejo de esta negociación, entre un poder que es el Estado y otro poder que es el de los territorios autónomos."

En este sentido, España es una empresa para todos en la que pueden integrarse armónicamente los hombres, grupos y pueblos.

La conquista de un futuro más creativo, justo y libre para nuestro pueblo hay que conseguirla a través del estímulo creativo de la diversidad y su superación en formas más complejas y ricas de valores culturales comunes, que es lo contrario al exterminio de nuestro pluralismo constitutivo.

Tenemos que organizarnos para la persuasión no para la victoria de unos españoles sobre otros y en una acción solidaria de apoyo mutuo que a través de recursos y ayudas de los hombres y pueblos mejor dotados a los menos.

La finalidad prioritaria de nuestra sociedad debe ser, una más, habrá que insistir, el conseguir hombres libres, cada vez con mayor capacidad creativa y sentido solidario.

Solo así ahuyentaremos los fantasmas irracionales del centralismo autoritario, o de la atomización enloquecida, que, tal vez, sin darse cuenta, quiere sustituir el mito del único absoluto por el mito de la desintegración, constelación firmada de innumerables "únicos absolutos".

II. ORGANIZACIÓN REGIONAL. PROCEDIMIENTO PARA INSTITUIRLA. PODERES Y ÓRGANOS REGIONALES *

SUMARIO: 1. *Los caminos de la reforma regional*; 2. *Poderes y órganos regionales*.

Dos aspectos que creemos deben considerarse en torno a la organización regional. En primer lugar el sistema para su establecimiento, esto es, los caminos de la reforma regional. Después la configuración de los poderes, órganos e instituciones del gobierno del territorio autónomo.

En uno y otro caso, consideramos fundamental conocer las distintas alternativas, las diferentes vías por las que se pueden alcanzar estos fines propuestos, no sólo en el plano teórico, sino teniendo muy presente la experiencia ajena, contrastadas por sus dificultades prácticas de arraigo en la vida de los pueblos.

Sólo así dispondremos de una perspectiva suficiente para valorar las disposiciones en esta materia de nuestro anteproyecto constitucional, al que dedicaremos las últimas reflexiones.

1. LOS CAMINOS DE LA REFORMA REGIONAL

A la hora de la reforma de la estructura del Estado, a la hora del reconocimiento e institucionalización de las regiones, las vías que, en sede teórica, se abren son cuatro: la mancomunidad, los estatutos particulares, la autonomía general y el federalismo. En las páginas que siguen se deja de lado la hipótesis federal y ello por dos órdenes de razones, de un lado por su impacto comparativamente reducido en marcado contraste con la extensión de la reivindicación autonómica —de donde su problemática viabilidad política—, del otro, porque el federalismo es, como ya se ha visto, ajeno por propia esencia a la autonomía y no es en rigor una solución específica al problema regional, como ocurre con las otras tres.

* Con la colaboración de Manuel Martínez Sospedra.

A. *La vía mancomunal*

La primera posibilidad, la más próxima a la situación imperante en el vigente ordenamiento del régimen local es sin duda alguna, la vía mancomunal mediante la creación de mancomunidades interprovinciales en todas y cada una de las regiones o, al menos en algunas de ellas. Ésta es la vía que comenzó a recorrer el gobierno de Suárez con la creación del Consell General de Catalunya. La vía mancomunal no es ciertamente novedosa en nuestra legislación, la posibilidad de mancomunidades se hallaba presente en el proyecto Maura y se recogía en el proyecto Canalejas, que estuvo a punto de ser aprobado por las Cortes en 1913, alcanzó consagración legal con el real decreto de 18 de diciembre de 1913, generador de la Mancomunitat de Catalunya, se halla presente en el proyecto Romanones de 1919 y se recoge en el Estatuto provincial de 1924, finalmente se encuentra en el vigente texto de Ley de bases de régimen local del gobierno Arias, si bien en este último caso la posibilidad de la regionalización por la vía mancomunal se halla cegado *de facto* por la prohibición expresa de que la mancomunidad comprenda a todos los servicios que prestan las diputaciones.

Tres son los rasgos que distinguen y otorgan su específico perfil a la mancomunidad: se trata de un procedimiento de reforma de las estructuras locales de naturaleza exclusivamente administrativa, no política, se trata de una asociación de entes locales preexistentes, consiste en una asociación para la prestación de servicios regida por el principio de especialidad. El artículo I del real decreto de 18 de diciembre de 1913 es al respecto sumamente gráfico:

para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán éstas mancomunarse.

La mancomunidad se articula por tanto a partir de los entes locales —las diputaciones, en España—, asumiendo en el mejor de los casos única y exclusivamente las facultades y competencias propias de los entes asociados. A lo más a que se alcanza es a la posibilidad de que el Estado delegue ciertos servicios a la mancomunidad, posibilidad de difícil realización según acredita la experiencia. En nuestro caso la naturaleza exclusivamente administrativa de la

mancomunidad se ve agravada por el vaciamiento de las diputaciones en beneficio de los órganos periféricos de la administración central, incluso contra lo previsto en la legislación vigente antes de la Ley Arias.⁵²

La técnica mancomunal tiene la inegable ventaja de partir de la realidad existente y suponer por ello la vía más fácil para la creación de entidades de ámbito regional, pero adolece del inconveniente, fatal a nuestro juicio, de que en modo alguno supone una auténtica institucionalización del hecho regional y ello por varias razones: La mancomunidad no supone el reconocimiento de la personalidad del ente regional, se limita a una mera reordenación de entidades administrativas, creando un ente asimismo administrativo, marginando por tanto las exigencias políticas inherentes al hecho regional; no reconoce a la entidad regional —mejor sería decir mancomunal—, función política alguna; supone una mera técnica de desconcentración administrativa no implicando por tanto reconocimiento de específicos problemas regionales o de un ámbito de cuestiones específicamente regional, etcétera; finalmente, no supone en rigor la institucionalización de la región, en suma, como dice Argullol:

La técnica mancomunal, preséntese como se quiera, es principalmente, una técnica jurídica establecida para solucionar, al mismo tiempo que para eludir, la adaptación de las estructuras administrativas a las realidades que el hecho regional requiere e impone.⁵³

Las mancomunidades interprovinciales pueden ser útiles a lo sumo para establecer un estadio intermedio entre la situación presente de absoluta ignorancia legal del hecho regional y una situación de regionalización auténtica, pero constituyen una fórmula netamente insuficiente para la institucionalización de la región, aquejada de transitoriedad y de una precariedad política a todas luces evidente. La mancomunidad es una vía que, o desemboca en la autonomía regional o bien en el retorno puro y simple al *statu quo* existente. Con todo, conviene señalar que su existencia, aun a título transitorio, puede facilitar la transición y salva-

⁵² Vide, Fernández, Tomás-Ramón, "Las diputaciones provinciales" en Retortillo, Martín, *et alii*, *Descentralización administrativa y organización política*. Madrid, Alfaguara, 1973.

⁵³ Argullol Murgadas, E., "Mancomunidades interprovinciales", en Retortillo, Martín, *et alii*, *op. cit.*, t. III, p. 429.

guardar en cierto modo la realidad provincial allí donde ésta haya tomado verdadero cuerpo.

B. *La descentralización política*

Un autogobierno vigoroso de las comunidades locales es... una gran fuente de fortaleza para todo orden político... En un sistema democrático, el autogobierno local constituye una administración competente y responsable de muchas de las esferas de la actividad gubernamental que, en cambio, una organización centralizada sólo podría llevar a cabo con gran dificultad. También sirve como fundamento probado del talento político y gobernante.⁵⁴

Para ser auténtica la descentralización, la reforma de la estructura del Estado debe descentralizar no sólo el ejercicio de las competencias administrativas, sino también los procesos de decisión política, no debe limitarse a la búsqueda de una mayor eficacia administrativa, sino también debe tender a una mejor distribución del poder político. Y tanto la práctica de los sistemas federales europeos, cuanto el ejemplo que ofrecen los experimentos de gobierno local autónomo en la misma área geográfica, conducen a la conclusión de que el ámbito territorial idóneo para la realización de esa descentralización, para la instauración de esas autonomías es precisamente el ámbito regional, de ahí que en orden al autogobierno local, se halla en auge el regionalismo. La razón no puede ser más simple:

La idea base del regionalismo es relativamente sencilla. Es la idea de que existe una dimensión regional de los problemas (intermedia entre su dimensión nacional y su dimensión puramente local) y que podría ser deseable buscarles una solución mediante una división territorial que tenga en cuenta esta dimensión. Es la idea, además, de que existe una dimensión regional de los intereses (y por ende un grupo humano lo suficientemente individualizado entre el grupo nacional y los grupos locales) y que podría ser oportuno obtener una participación de este grupo en cuanto tal en el proceso de toma de decisiones, acordándole cierta autonomía.⁵⁵

⁵⁴ Friedrich, C. J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, Madrid, Tecnos, 1968, p. 578.

⁵⁵ Palazzoli, C., *Les régions italiennes*, París, LGDJ, 1966, p. 2.

En otros términos, el autogobierno regional es necesario, de un lado, por razones de eficacia administrativa, en segundo lugar, como instrumento de formación de una clase política preparada y competente, en tercer lugar porque supone un poder político difundido y mucho más responsable,⁵⁶ en cuarto lugar porque existen problemas cuya solución idónea se encuentra en un espacio intermedio entre la administración central y la estrictamente local, espacio a cuya conformación contribuyen tanto intereses específicos cuanto la existencia de grupos sociales territoriales intermedios individualizados y personalizados. A estas razones Azaola agrega otras cuatro:⁵⁷ que la regionalización robustece la unidad política y la eficacia del gobierno nacional, que la misma supone, como ya indicaba Stuart Mill, una salvaguardia de la libertad y dignidad de las personas, que supone una exigencia ante la obsolescencia de la división territorial heredada del siglo XIX y que supone la respuesta más indicada a la exigencia económica del planeamiento espacial. Y como señala Cosculluela, el regionalismo político —que es el único auténtico—, implica de un lado órganos de gobierno propio y del otro la legitimación democrática de los mismos. “No hay descentralización sin representatividad democrática”.⁵⁸ Y como hemos visto, regionalismo político significa autonomía.

Ésta supone dos aspectos: de un lado un aspecto positivo: el derecho de la colectividad autónoma de adoptar normas jurídicas generales e incondicionadas (es decir normas legislativas) y de participar en la definición de su propio estatuto, es decir derecho de autoorganización; del otro supone un aspecto limitativo: la colectividad autónoma se inserta en un conjunto, en un grupo social territorial más vasto con el que comparte dichos poderes. La autonomía implica por tanto derechos propios de naturaleza específica-

⁵⁶ *Vide*, al respecto el siguiente texto de Ambrosini, padre del regionalismo italiano: “aquellos representantes (los regionales) no podrán huir de su responsabilidad; éstos conocen los intereses del país; éstos pueden observar cotidianamente cuáles son los medios mejores para resolver los problemas, pero deben asumir la responsabilidad de la solución. Y si la solución es mala, éstos, que continúan viviendo en sus ciudades o en sus pueblos, serán mirados por la población con admiración o con desconfianza, y sentirán que su responsabilidad es más profunda y grave, y asume un carácter más personal y continuado; éstos sentirán siempre la aprobación o desaprobación de sus ciudadanos (cita de Ferrando Badía, *op. cit.*, *infra*).

⁵⁷ Azaola, J. M., “Vasconia y su destino”. *I La regionalización de España*, Madrid, R. de Occidente, 1972, pp. 242-243.

⁵⁸ Cosculluela Montaner, “La región”, en Retortillo, Martín, *et alii*, *op. cit.*, p. 317.

mente política y de otra, la idea de limitación de esos mismos derechos, derivada de su pertenencia a un grupo más amplio. De ahí que la autonomía sea, al tiempo, un instrumento para fomentar la participación y para disolver el particularismo.

Los poderes del ente autónomo son al tiempo propios y derivados, propios por cuanto constituyen al ente autónomo como tal, derivados en cuanto su origen se halla en la Constitución del Estado,⁵⁹ que opera como garantía de la autonomía. Las regiones son entes con relevancia constitucional, como afirma la doctrina italiana y forman parte de la estructura del Estado, son en sentido estricto órganos del Estado, como se afirmó repetidamente en las Cortes Constituyentes de la Segunda República.⁶⁰

El paso al Estado regional, a las autonomías regionales puede hacerse sin embargo a través de dos vías distintas: mediante estatutos separados y a través de una regionalización general. Ambas vías se han ensayado, la primera a raíz de la Constitución española de 1931, la segunda con motivo de la Constitución italiana de 1947.

C. *Los estatutos separados*

La primera posibilidad consiste en que la Constitución admita la posibilidad de crear regiones autónomas bien a iniciativa del Parlamento, bien a iniciativa de las regiones pero sin estatuir el carácter general y uniforme de los estatutos. La legislación fundamental se limita en el mejor de los casos a establecer las líneas maestras de la autonomía admitiendo la posibilidad de coexistencia entre regiones autónomas y territorios sometidos a régimen común (centralizado) y sometiendo cada uno de los estatutos regionales a una tramitación específica y separada. Éste fue el procedimiento seguido en el caso cubano entre 1893 y 1897 y la conducta seguida con respecto a Cataluña en 1918-1919. Éste es así mismo, el mecanismo previsto en el anteproyecto de la comisión jurídica asesora, artículo 3, y en los artículos 11 y 12 de la Constitución de la Segun-

⁵⁹ Ambrosini G., *Autonomía regionale e federalismo*, Roma, Ed. Italiana, s. a., p. 10. Cesáreo, P., *La autonomia della Regione. Trentino-Alto Adige e delle provincie di Trento e Bolzano*, Milano, 1957, *passim*; vide especialmente Ferrando Badía, J., *Las autonomías regionales en la Constitución italiana de diciembre de 1947*, Madrid, IEP, 1962, *passim*.

⁶⁰ *Vide*, p. ej. Azaña DSCC 27 de mayo de 1932, p. 5867, Poza Juncal 16 de agosto de 1932, p. 7925.

da República española. Y como veremos es el sistema elegido en el actual anteproyecto constitucional español.

La justificación de esta posición, claramente expresada tanto en la exposición de motivos que precede al anteproyecto de la comisión jurídica asesora como en el discurso de presentación del proyecto constitucional de 1931 por Giménez de Asúa,⁶¹ es doble: por una parte se aduce la necesidad de otorgar estatutos de autonomía a las regiones que lo soliciten sin forzar a las restantes a una autonomía tal vez no deseada, del otro se esgrime el argumento de la distinta capacidad y preparación de las diversas regiones, lo que a su vez, justifica la desigualdad posible en punto a la extensión de la autonomía. Los estatutos separados constituyen una vía flexible para adaptar a las exigencias y necesidades dimanantes de concretas situaciones políticas el principio de descentralización regional.

Sin embargo sus inconvenientes son muy graves hasta el punto de que no faltan autores como Pérez Serrano o Azaola que califican de error la utilización de dicho procedimiento. Por de pronto la fórmula conlleva graves defectos técnicos entre los cuales cabe destacar en primer lugar la extrema dilación en la aprobación de los estatutos (piénsese que el único estatuto aprobado por las Cortes de la república en circunstancias de normalidad política, el catalán, requirió un debate de casi cinco meses —casi tanto como la Constitución— y ello gracias al impulso republicano subproducto del fracaso de la sanjurjada); en segundo lugar que el procedimiento abre la puerta a la existencia de organizaciones autonómicas distintas y a autonomías de distinta amplitud, con el agravio comparativo consiguiente, que el procedimiento implica necesariamente, la aparición de una auténtica “cola de regiones”, con las tensiones que son de imaginar y finalmente, que dilatan en extremo el periodo constituyente, con la inestabilidad política consiguiente. Junto a estos vicios de carácter técnico la fórmula adolece de defectos de índole política de no escasa entidad: por de pronto la posibilidad de distinguir entre regiones autónomas y de régimen común, abre las puertas a la división de los ciudadanos en categorías definidas por distintos derechos políticos, fomenta la aparición de complejos de inferioridad y/o superioridad colectivos, debilita la organización constitucional al establecer un lapso, necesariamente grande, du-

⁶¹ Puede verse en Sevilla, Andrés D. *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, Ed. Nacional, 1969, t. II, pp. 139-198 y 203 a 213.

rante el cual la estructuración del Estado no es completa, permite la estratificación de regiones autónomas por la extensión de sus facultades, con las consecuencias que son de imaginar y finalmente, somete la existencia y extensión de las distintas autonomías regionales a los vaivenes de la coyuntura política. La experiencia de la Segunda República difícilmente puede ser más aleccionadora.

C.H. *La autonomía generalizada*

Es el modelo que, con las matizaciones que más adelante se verán, sigue la Constitución italiana vigente. Implica el otorgamiento de las autonomías regionales con carácter general y simultáneo a todas las regiones en condiciones similares. Sus ventajas e inconvenientes son, naturalmente, los opuestos a los de la vía anterior. Si bien obvia los vicios en que incide el procedimiento de los estatutos separados, por cuanto permite la adopción simultánea de los distintos estatutos en condiciones pariguales, adolece de cierta rigidez y carece de la flexibilidad que caracteriza a la fórmula anterior, permitiendo la imposición de la autonomía a una región que no la desease. Además, su generalidad negligea o margina los problemas específicos que concurren tan sólo en una región o en un grupo de regiones, como por ejemplo, las relacionadas con la diversidad idiomática, si bien cabe alegar que dichas cuestiones específicas pueden tener encaje en los preceptos constitucionales o bien en una ley regional *ad hoc*, de acuerdo con el modelo italiano.

Si bien desde el punto de vista técnico no cabe duda de la superioridad de este último procedimiento, la adopción de uno u otro suele estar marcada fuertemente por los problemas políticos en presencia. La motivación fundamental de la opción a favor de la primera fórmula ha sido, punto menos que sin excepción, la existencia de fuertes movimientos autonomistas y/o nacionalistas en algunas regiones, en contraste con la debilidad o inexistencia de los mismos en otras. No está de más recordar que en el caso italiano dicha dificultad está obviada por la existencia de un tipo particular de estatutos, los denominados de régimen especial que en algún caso son anteriores a la propia Constitución y que, además, difieren entre sí considerablemente en atención a los distintos problemas políticos planteados (autonomismo siciliano, minorías franco parlantes, germanófonas, o eslavófonas, problemas derivados de la insularidad, etcétera).

D. Autonomía especial y autonomía ordinaria

Si bien la igualdad en el reparto de competencias es la regla en los estados federales ello no sucede necesariamente en los estados regionales en los que pueden darse al menos tres situaciones claramente diferenciadas: que todas las regiones tengan las mismas competencias (caso del seudofederalismo austriaco, en la Constitución de 1928), que exista disparidad entre las regiones por gozar unas de estatutos de autonomía y estar otras sometidas al régimen común (situación existente durante la república), que existen diversos estatutos de autonomía siendo distinta la amplitud de ésta (situación que se alcanzó en parte, durante la guerra civil y vigente hoy en Italia). Esta última situación se produce a través de dos vías distintas: bien que la Constitución del Estado permita la existencia de diferencias en la amplitud de la autonomía al instaurar un procedimiento autonómico mediante estatutos independientes, cuyo contenido se deja a la libre determinación de la asamblea o Parlamento estatal (caso de la Constitución de 1913), o bien la propia Constitución del Estado establece dos o más tipos distintos de autonomía en atención a los especiales problemas que plantean determinadas regiones (caso de la Constitución italiana). En cuanto a la primera vía ya ha sido tratada en el apartado anterior, razón por la cual interesa ante todo el segundo tipo de discriminación y/o privilegio.

El artículo 116 de la Constitución italiana instauro un doble sistema autonómico: de un lado las regiones de autonomía ordinaria, prevista en los artículos 117 y ss. del texto constitucional, del otro, como reza el propio artículo 116:

A Sicilia, a Cerdeña, al Trentino-Alto Adigio, al Friul-Venecia Julia y al Valle de Aosta se atribuirán formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales aprobados por leyes constitucionales.

Con lo que la propia Constitución obliga al Parlamento a elaborar y aprobar dos tipos distintos de autonomía: uno para las regiones enumeradas en el artículo 116, otro para las restantes, enumeradas en el texto definitivo del artículo 131. Mientras que los estatutos de las primeras pueden y aun deben ser distintos tanto de las regiones de estatuto ordinario como entre sí, las segundas están sujetas a lo dispuesto en los artículos 117 y ss. de

la ley fundamental y deben necesariamente ostentar una autonomía igual. Como consecuencia, la organización regional italiana distingue dos tipos distintos de autonomía: los estatutos especiales y los estatutos ordinarios, ambos tipos difieren por su garantía formal, por la extensión de las competencias del ente autónomo y por la intensidad de la autonomía. Difieren por la garantía formal de los estatutos: mientras que las regiones con estatuto especial ven protegido su estatuto por la exigencia que contiene el propio artículo 116, de que aquel sea aprobado mediante ley constitucional, los estatutos de régimen ordinario lo son por una mera ley de la República (artículo 123); difieren por la extensión de la autonomía ya que las competencias de los entes regionales dotados de autonomía especial son mucho más amplias y comprenden mayor número de materias que las contenidas en el artículo 117 de la Constitución, que determina la autonomía de las regiones de estatuto ordinario; difieren, finalmente, por su intensidad por cuanto las regiones de estatutos especiales pueden tener, y de hecho tienen, legislación exclusiva en determinadas materias mientras que la autonomía de las regiones de estatuto ordinario se limita a la mera legislación concurrente y de integración.

Las razones de esta discriminación son variadas y en general se reducen a una sola: la autonomía especial es respuesta a problemas específicos de cada una de las regiones y su amplitud —que es distinta en cada caso—, supone la adeudación del principio autonómico a cada uno de aquéllos. Así, la cuestión dominante es el autonomismo y el independentismo siciliano en el caso del Estatuto de dicha isla;⁶² los problemas de subdesarrollo y aislamiento inherentes a la insularidad, en el caso siciliano y en el sardo; los compromisos internacionales con Austria, en el caso de la autonomía provincial del Trentino-Alto Adigio, y la existencia de minorías no italo-parlantes en esta última, en el Valle de Aosta y en Friul-Venecia Julia, que mueven a la autonomía especial como arma para contrarrestar el atractivo y la propaganda venidas de Austria, Francia y Yugoslavia, respectivamente, razón de fondo que amplía la autonomía más allá de lo previsto en el artículo 117 de la Constitución.

⁶² El estatuto siciliano se promulgó por RD-L de 15 de mayo de 1946, por tanto con anterioridad a la aprobación de la Constitución.

Las ventajas de la existencia de estatutos especiales son claras: los estatutos especiales permiten otorgar privilegios especiales en razón bien de la existencia de situaciones de grave subdesarrollo (casos sardo y siciliano), bien dimanantes de compromisos internacionales (el acuerdo Gruber-De Gasperi en el caso del Trentino-Alto Adigio), bien aquellas otras en las que, por la existencia de movimientos nacionalistas o por la atracción de naciones vecinas, puede hacerse peligrar la unidad nacional (casos del Estatuto Valdositano, del de Friul-Venecia Julia y, en parte, del siciliano).

Asimismo, son bien claros los inconvenientes, que pueden resumirse en una sola palabra: privilegio. La existencia de autonomías especiales, más amplias y/o intensas que las ordinarias puede reproducir perfectamente la situación que puede surgir del contraste entre regiones autónomas y regiones carentes de autonomía y sometidas a régimen común (es decir, centralizado) y que con anterioridad se ha apuntado: la existencia de un enfrentamiento o al menos, de un resentimiento más o menos soterrado dirigido contra las regiones beneficiarias de la autonomía especial. El problema se hace especialmente grave si en lugar de tratarse de las regiones menos desarrolladas —como es en gran parte el caso italiano—, se trata de todo lo contrario, por cuanto a la situación de agravio comparativo se unen los recelos inherentes a la desigual situación socioeconómica y a la presunta existencia de una situación de colonialismo interior. Ciertamente la crucial cuestión idiomática puede encontrar mejor solución en el marco de la autonomía especial, pero no es menos cierto que la misma puede encuadrarse perfectamente en el marco de una situación de igualdad en orden a la extensión e intensidad de la autonomía, especialmente si la enseñanza forma parte de la competencia regional.

Desde luego una diferenciación del calibre de la existente en la regulación actual de la autonomía regional en la situación italiana es de todo punto inaceptable especialmente habida cuenta de la escasa entidad de la autonomía de las regiones de estatuto ordinario. En este punto nos parece que lo más perfecto técnicamente, lo más aproximado a una situación *de facto* federal y lo que menos riesgos políticos comporta, es la existencia de una situación de igualdad y generalidad en la autonomía. Lo contrario ofrece ventajas más problemáticas en nuestra concreta situación y en todo caso, no es excesivamente coherente con el principio de igualdad que, al decir de Montesquieu, es el alma del Estado en los regímenes democráticos.

E. *El procedimiento en el anteproyecto constitucional*

La comisión constitucional se ha decidido por el sistema de estatutos separados, de acuerdo con el modelo de la Segunda República, y probablemente por las razones que en aquella ocasión se expusieron.

Hemos indicado, más arriba, al hablar de los sistemas de organización global de la autonomía, los inconvenientes y defectos que encontramos a los estatutos separados, y a las razones allí descritas nos remitimos. Sin embargo, sobre este tema, al parecer ha existido consenso entre los grupos parlamentarios ya que ninguno ha cuestionado el sistema en sí mismo, en las enmiendas y únicamente han planteado modificaciones parciales a los requisitos para la iniciación y aprobación de los estatutos.

El artículo 129 del anteproyecto señala que la iniciativa corresponde a las 2/3 partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo en el ámbito territorial de referencia (es decir, una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes).

Las enmiendas del PCE y del PSP, quieren variar este requisito, por el de la mayoría de los municipios si representan los 2/3 del censo, mientras que AP solicita los 4/5 de ayuntamientos de la región y la totalidad de diputaciones y el PSCE la mayoría absoluta de municipios.⁶³

No sería extraño que se repitieran ahora los fraudes electorales que ocurrieron durante la Segunda República, por la amplitud del requisito y el deseo de obtener cuanto antes la aprobación del estatuto.

Un segundo procedimiento, es la propuesta del gobierno a las Cortes, que lo aprueben mediante una ley orgánica, cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio.

Queda la duda de si apoyándose en este artículo podrían introducirse, en el futuro estatutos especiales ya que nada se indica luego en el terreno de las competencias, donde sólo existe una reserva de materias para el Estado.

Para el PSOE, la iniciativa por las Cortes parece la mejor, ya que sugiere en las enmiendas que, primero, pueda plantearse por

⁶³ *El País*, 4 de febrero de 1978, p. 16.

los 4/5 de diputados y senadores y sólo si éstos no lo hacen, recurrir al sistema de ayuntamientos, y subsidiariamente, de las Cortes.

Catalanes y vascos, por último, están de acuerdo con el anteproyecto.

F. *Redacción y aprobación de los estatutos*

El artículo 131 recoge el procedimiento Convocatoria del gobierno a los parlamentarios del territorio, que en asamblea elaboran el proyecto, que debe remitirse a la comisión constitucional del Congreso, que con el consenso y acuerdo de una delegación de la asamblea deberá dictar, en plazo de dos meses un proyecto definitivo. Si hay acuerdo se somete a referendo del territorio, y aprobado se eleva a las Cortes para un voto de ratificación. Si no existe el acuerdo entonces, el proyecto se tramita como un proyecto de ley ante las Cortes, y si éstas lo aprueban se someten a referendo del territorio.

En este procedimiento encontramos el peligro de remitir a referendos populares, que pueden no tener ningún valor, ya que, por último se remite a Cortes. Resulta peligroso un sistema tan complejo, con las dilaciones e inseguridad jurídica que puede producir. Por ello el PSOE ha apuntado el sistema en sus enmiendas, de que el referendo en territorio autónomo tenga lugar tras la aprobación por el Congreso de diputados. Los vascos y catalanes, así como el PCE, proponen que en todo caso, el referendo sea previo al examen por las Cortes.

Todo este proceso, por una parte, elimina la iniciativa popular, y el de fuerzas sociales no parlamentarias y al mismo tiempo provocará un proceso constituyente enormemente largo, que dará pie a posibles discriminaciones y diferencias entre las regiones con las tensiones y enfrentamientos que ello puede provocar.

2. PODERES Y ÓRGANOS REGIONALES

La región autónoma requiere unas instituciones de gobierno propias, esto es, unas instituciones que expresen la voluntad de la región, que conformen su voluntad política ejerciendo las funciones que el respectivo estatuto les encomienda. No debe por tanto sorprendernos que la organización de los poderes regionales —que en buena medida va a determinar quién va a poseer el poder de

gobierno en el ámbito regional— diste mucho de ser una cuestión pacífica. La organización de los poderes regionales plantea múltiples problemas: el del número y conformación de los órganos rectores de la región, el de su composición, el de sus mutuas relaciones y finalmente, el de las relaciones poderes regionales-poderes estatales.

A. *Los órganos necesarios*

Si la autonomía supone que la potestad legislativa y la de gobierno se hallan divididas, correspondiendo las mismas en unos casos y condiciones al Estado y en otros a las entidades territoriales autónomas, es claro que en toda entidad autónoma, deben existir cuanto menos dos órganos: una legislatura regional y un ejecutivo regional, a ellos cabe agregar como órgano necesario una figura que ostente la representación de la región autónoma, figura esta última que puede coincidir o no con alguno de los anteriores.

B. *La asamblea regional*

Los problemas de la organización de la asamblea regional son, *servata distantia*, similares a los que plantea la conformación de los parlamentos, pero con la diferencia de que aquéllas, al no ser órganos de soberanía pueden incorporar principios específicamente administrativos, si bien este último no es en exceso frecuente. Nada obsta, por tanto, a que la asamblea regional obedezca a la lógica del bicameralismo o bien que, por el contrario, se incline por una estructura unicameral. Sin entrar aquí en las ventajas e inconvenientes de cada una de estas fórmulas organizativas, es forzoso hacer constar que buena parte de las razones que abonan por el bicameralismo en las constituciones estatales no operan respecto de las asambleas regionales cuyas situación y funciones son en gran manera distintas. Obvio es señalar que la asamblea ostenta en todo caso la potestad legislativa regional.

Las soluciones aportadas por la práctica son variadas. Así, el proyecto federal de 1873, artículo 102, imponía a los estados indirectamente una legislatura bicameral al exigir analogía entre las constituciones estatales y la Constitución federal, idéntica vía seguían los estatutos de Cuba y Puerto Rico, los cuales configuraban una legislatura bicameral, a imagen y semejanza de la confi-

guración de las Cortes, de acuerdo con el texto de 1876. Sin embargo ésta no es la tónica generalmente seguida por los proyectos españoles a lo largo del presente siglo, con la excepción del proyecto redactado por la Mancomunitat de Catalunya en 1919, que configuraba una legislatura bicameral íntegramente electiva, los restantes son todos unicamerales.

Si dejamos de lado los efimeros estatutos antillanos la asamblea bicameral regional se convierte punto menos que en una exclusiva de la derecha catalanista, que tanto en las bases aprobadas en 1918 como en su proyecto de 1919 defendía una asamblea regional compuesta por dos cámaras: una elegida por sufragio universal directo y la otra por los concejales de los ayuntamientos, a semejanza de la situación francesa bajo la mayor parte de la tercera República.

Por su parte la fórmula unicameral, más acorde con el pensamiento democrático radical, consagrado en la Constitución de 1931, y a semejanza de lo acontecido con las Constituciones de los *Länder* de la República Alemana, es adoptada uniformemente por todos los textos estatutarios de los años de la Segunda República: Así, la diputación provisional de la Generalitat (artículo 8), el Estatuto de Nuria (artículo 15), el anteproyecto valenciano (artículo 4), el proyecto gallego (artículo 6), el Estatuto catalán (artículo 14) y el Estatuto vasco (artículo 10). En la legislación comparada siguen dicho criterio las regiones italianas de estatuto ordinario (artículos 121 y ss. de la Constitución, Ley del 10 de febrero de 1952 y Ley del 23 de diciembre de 1970), así como las regiones de estatuto especial (estatutos siciliano, artículo 3; sardo, artículo 16; valdostano artículo 16, etcétera).

El modelo unicameral es el seguido por nuestro anteproyecto constitucional (artículo 132, 3 y 133), con los inconvenientes apuntados, y el sistema forzado de aplicar un mismo método de organización, que en el caso español, se agrava debido a los problemas que se pueden suscitar por la representación de las comarcas —algunas tan diferentes de otras en un mismo marco regional—, por el arraigo de las provincias en algunos territorios —pensemos especialmente, en el caso vasco— y las regiones insulares. Una fórmula bicameral permitiría mucho mejor resolver estos problemas representativos, con el criterio de flexibilidad organizativa, y en otros territorios el modelo unicameral podría ser el conveniente.

C. *El ejecutivo regional*

En la configuración del ejecutivo regional la tendencia general se caracteriza, de un lado, por el rechazo de todo tipo de fórmula presidencialista⁶⁴ y por la general adopción de fórmulas que otorgan a la asamblea regional un papel estelar en la provisión del mismo. Las fórmulas generalmente empleadas son dos: o bien una organización de tipo parlamentario, que sólo se da de hecho en aquellos casos en que concurre la figura de un gobernador general (caso del proyecto de la Mancomunitat) o bien una solución próxima al régimen de asamblea en el cual el consejo regional es elegido por el parlamento regional, siendo los consejeros responsables ante aquélla. Con todo, las soluciones son bastantes variadas. Así, en los estatutos catalán, el vasco y el de Nuria siguen el mismo patrón: la asamblea elige al presidente, éste nombra y separa libremente a los consejeros, siendo éstos responsables ante la asamblea, puntos en los que le sigue el anteproyecto valenciano de 1931.⁶⁵ Herético a este respecto es el estatuto gallego, cuya solución recuerda al esquema institucional Weimariano: el presidente es elegido por sufragio universal directo (artículo 7), éste nombra al presidente de la junta y, a propuesta de éste, a los consejeros de la misma, siendo dicha junta responsable ante la asamblea regional (artículo 8). La regulación italiana para las regiones de estatuto ordinario (Leyes 62/1952 y 1084/1970) es distinta: tanto el presidente de la junta regional como los miembros de ésta, son elegidos por el consejo regional de entre sus miembros (artículos 23 y 27); con algunas variantes ésta es la fórmula seguida por los estatutos de régimen especial (estatutos siciliano artículo 9; sardo, artículos 36 y 37, etcétera).

En todo caso es regla general en la ordenación europea de la cuestión la responsabilidad del gobierno regional (consejo, junta, etcétera) ante la asamblea, así como también lo es la existencia de un presidente regional, aun en aquellos casos en los que existe junto al mismo un delegado del gobierno, como suceden en los estatutos italianos.

⁶⁴ Conviene advertir que la fórmula presidencialista es generalmente empleada en el federalismo norteamericano y, por imitación, en las constituciones federales hispanoamericanas.

⁶⁵ Estatuto de Nuria artículo 16 y 17; Estatuto catalán artículo 14 y Estatuto interior artículos 30 y 40; Estatuto vasco artículo 10; anteproyecto valenciano artículos 25 y 26.

El sistema del anteproyecto constitucional (artículo 133) prevé un presidente del consejo de gobierno elegido por la asamblea y nombrado por el rey (artículo 135). En el párrafo 2º de este artículo se señala que el presidente ostenta la suprema representación del territorio, así como la representación ordinaria del Estado en aquél. Esta supuesta representación —copiada del estatuto catalán—, puede ser una fuente de conflictos, a la vez que resulta ficticia desde el momento que, poco después, el artículo 142 establece un delegado del gobierno, que dirige la administración periférica del Estado.

Encontramos una vez más, la falta de flexibilidad y el deseo de imponer un modelo único. Es posible que la oportunidad política, en más de una ocasión, recomendaría un ejecutivo bicéfalo, en donde coexistan un presidente y un primer ministro en algún territorio autónomo. ¿Por qué impedir *a priori* esta posibilidad?

CH. *Los órganos discutidos*

Junto a estos órganos de concurrencia necesaria existen en el derecho comparado otros dos, cuya existencia y utilidad es debatida y cuya concurrencia sólo se produce en algunos casos. Básicamente se trata de la existencia o no de una justicia regional, especialmente de un tribunal supremo regional, y la presencia en la región de un funcionario o representante del Estado (comisario o gobernador general). Su significación es distinta: mientras que la existencia de tribunales regionales aproxima la organización regional a los esquemas del federalismo la presencia de un gobernador general acentúa los rasgos unitarios propios del Estado regional. No tiene nada de particular, por tanto, que ambas instituciones sean objeto de un debate que, desde luego, es cualquier cosa menos políticamente neutro.

D. *La justicia regional*

La existencia de una administración de justicia propia es uno de los rasgos distintivos de la organización de los poderes públicos en los estados federados, atendiendo dichos tribunales a la ejecución de las leyes y disposiciones emanadas de los poderes estatales cuando no se produjera conflicto con los poderes federales. Por el contrario la existencia de una justicia regional no afecta para

nada a la existencia de una auténtica autonomía en el caso de un estado regional. Ciertamente aquélla será más amplia si las facultades de autoorganización del ente territorial autónomo comprenden la determinación de su propia administración de justicia, con competencia sobre aquellos contenciosos derivados de normas o actos administrativos de los restantes poderes regionales, pero ello no es necesario para que se den las condiciones de autoorganización, autoadministración, autonormación y autogobierno que configuran como tal a una entidad territorial autónoma.

La cuestión no es políticamente neutra, por cuanto que es presumible esperar un criterio menos favorable a la autonomía regional en aquellos casos en los que la administración de justicia se encomienda a órganos del poder central que en aquéllos otros en los que se da una administración de justicia organizada por los propios poderes regionales, como el ejemplo italiano prueba en contraste con los tribunales de la Generalitat. Abonan en pro del mantenimiento de una administración de justicia unificada casi todas las razones que operan en pro de la unidad de jurisdicciones: uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas, mayores garantías de independencia e imparcialidad, etcétera, mientras que, en sentido opuesto, operan en favor de los tribunales regionales algunas de las razones que se aducen en defensa de los tribunales especiales: especialización, rapidez, etcétera. Con todo, conviene destacar que la cuestión no es políticamente muy grave y que, salvo en los casos en los que incide sobre la cuestión autonómica algún movimiento nacionalista, no suele acarrear graves polémicas. Ciertamente la creación de tribunales regionales tiende a aproximar la región a la condición de estado federado, pero no deja de ser cierto que dicha tendencia, por afectar a un poder que apenas lo es (como ya dijera Montesquieu), no reviste gran relevancia política.

La práctica española ha sido variable. Desde luego los tribunales estatales se hallaban implícitamente contenidos en el proyecto federal de 1873 por razones absolutamente obvias, pero fueron recogidos por las Bases de Manresa (base 8ª), documento que se halla en la raíz del movimiento regionalista en nuestro país. La justicia regional no aparece ni en el proyecto Romanones ni en el proyecto de la Mancomunitat de Catalunya. Más complejo es el panorama en la etapa republicana, en la que cabe distinguir tres posturas: la ausencia de unos tribunales regionales, como

ocurre en el anteproyecto valenciano y en el proyecto balear, ambos de 1931; una segunda postura que sostiene la existencia de una justicia regional y que alcanza consagración en el Estatuto de Nuria (artículo 19), en el Estatuto catalán (artículo 12), Estatuto interior (artículos 62 y ss.) y en el Estatuto vasco (artículo 3); finalmente, una tercera postura, consagrada en el Estatuto gallego (artículo 13), adopta una fórmula ecléctica: mantenimiento de la organización unitaria de los tribunales, pero introduciendo en ella organismos especializados para entender de las cuestiones suscitadas por la actuación regional y con intervención regional en la provisión de las plazas correspondientes a los mismos.

En el derecho comparado el ejemplo más interesante y casi único es el italiano. En el caso italiano hay que partir de la distinción entre regiones de estatuto ordinario y de estatuto especial, las primeras carecen de una administración de justicia propia, limitándose la cuestión a la mera creación de algunos órganos especiales de la administración unitaria de la justicia: así, el artículo 125 de la Constitución establece tímidamente una cierta especialización de lo contencioso.⁶⁶ Muy similar es la situación de las regiones de estatuto especial, en cuyos documentos fundamentales es inútil buscar a los tribunales en la enumeración de los órganos de la región. La única excepción a esta situación viene dada por el Estatuto siciliano (artículos 23 y ss). Dicho estatuto que, como ya se ha señalado, es anterior a la Constitución, prevé la creación de secciones especiales en los tribunales para atender a los asuntos sicilianos, especialización que alcanza incluso al Consejo de Estado y al Tribunal de Cuentas, si bien la región no tiene intervención alguna en el nombramiento de sus componentes, excepción hecha del último. Además el artículo 24 de dicho estatuto establece una Alta Corte, con sede en Roma, nombrada por el Parlamento y la asamblea regional, para juzgar la constitucionalidad de las leyes regionales.

⁶⁶ La fiscalización de la legítimidad sobre los actos administrativos de la región será ejercida, en forma descentralizada, por un órgano del Estado, en las condiciones y dentro de los límites establecidos por leyes de la República... En la región se instituirán órganos de justicia administrativa de primer grado, según el ordenamiento establecido por Ley de la República. Podrán instituirse secciones con sede distinta de la capital de la región.

Como señala Ferrando Badía en el ánimo de los constituyentes italianos pesó el poco agradable recuerdo de la pervivencia de una pluralidad de tribunales de casación tras la unificación de Italia.

El actual anteproyecto constitucional excluye de la organización institucional autónoma la administración de justicia. Puede ser tema polémico, pese a las ventajas evidentes de la unificación jurisdiccional. Consideramos sin embargo, que alguna intervención podría darse a las instituciones autónomas mediante el sistema de secciones especiales en los tribunales, al menos para juzgar causas que tengan su origen en las leyes territoriales.

E. *El representante del Estado*

Mucho más discutida es la conveniencia o no de la existencia en la región de un representante del Estado, de un funcionario estatal nombrado por el poder central que represente al Estado en la región, al tiempo que asume la dirección de los servicios que permanecen en manos del Estado, dentro de la región misma. La cuestión es batallona por cuanto la existencia de un delegado del gobierno de la región supone la institucionalización de una figura que si bien de un lado supone una vía para la coordinación de los servicios, del otro supone un innegable control estatal sobre la organización del poder público en el territorio autónomo. El problema es crucial por cuanto implica un elemento básico para la integración de la región autónoma en el Estado, estableciendo un vínculo orgánico entre una y otro. Queda claro que la existencia de un vínculo orgánico entre la región y el Estado es consecuencia directa y hasta casi inevitable del concepto mismo de autonomía, como más arriba se ha visto, y dicho vínculo orgánico existe siempre. Lo que se discute es la mayor o menor operatividad de dicho vínculo sobre la base de que éste es más estrecho en el caso de que en la región se halle presente un delegado del Estado. Así por ejemplo, Pergolesi señala que:

La coordinación en las materias conexas de carácter extralegislativo (administrativo en particular) y para la actividad interfiriente entre competencia estatal y regional puede realizarse a través de un organismo estatal *ad hoc* representante del gobierno en la región

y, en otro concepto sostenía Sánchez Román:

Consecuencia de ser la organización regional un acto de creación de la voluntad del Estado, es que si la región autónoma es compatible con el Estado español... el Estado español no puede estar ausen-

te de la organización regional autónoma en el desenvolvimiento efectivo de todas las facultades que la región, en virtud de las delegaciones estatutarias, hayan asumido. El Estado tiene un indiscutible derecho de control sobre la actividad de la región autónoma⁶⁷

con lo que el problema queda planteado en sus justos términos.

Las objeciones que se esgrimen frente a la presencia en la región de un delegado del gobierno, de un comisario o gobernador general, pueden a la postre resumirse en una: el temor a que dicho delegado sea un instrumento para someter a la voluntad del poder central los poderes regionales autónomos, que, por emplear la frase de Azaña, dicho gobernador fuera una suerte de don Pedro Recio de Tirteafuera, razón que motivó su exclusión de buena parte de los proyectos autonómicos en los tiempos de la República.

La polémica en torno a la figura del delegado se halla centrada fundamentalmente alrededor de un punto concreto: las facultades de intervención del mismo en cuanto al ámbito de las competencias regionales, pero la misma carece de sentido si la figura del delegado del gobierno se coloca en el lugar que le corresponde: como una pieza de enlace entre la región y la administración central y como poder integrante de un sistema de controles que permiten integrar la actividad de los poderes autónomos en el marco de la acción general de los poderes públicos en un Estado. Desde esta perspectiva parece claro que la figura del gobernador general o comisario, sólo tiene sentido si la misma se limita a una triple función: la de coordinar los servicios estatales en el territorio regional tanto entre sí como con los de la región autónoma, la de establecer un vínculo orgánico entre los poderes nacionales respecto de las decisiones tomadas por el ente autónomo, o, por decirlo con las palabras de Cosculluela:

La fiscalización del delegado debería limitarse a los supuestos de vicio de incompetencia y contraste de la decisión adoptada con los intereses nacionales en los supuestos de fiscalización de la actividad administrativa de la región.

En el supuesto de fiscalización de las competencias normativas de la región las potestades del delegado deberían limitarse a su devolución para nueva aprobación y en último término, a su elevación al gobierno para plantear la cuestión ante la jurisdicción constitucional.

⁶⁷ *Diario de sesiones de las cortes constituyentes*, 1931-93, 12 de mayo de 1932, p. 5549.

Posición ciertamente no exenta de peligros, pero positiva si se actúa con la necesaria prudencia. Piénsese, por ejemplo, que una figura de este tipo podía haber evitado o, cuanto menos mitigado el choque entre la Generalitat y el gobierno de la República en el famoso asunto de la Llei de contrastes de Conrreu que a la postre redundó en perjuicio de la autonomía catalana y de la República.

La figura del delegado del gobierno en la región, con ese nombre o con el de gobernador general, se encuentra en los efímeros estatutos antillanos, en el proyecto Romanones (artículo 3), en el proyecto de Estatuto de la Mancomunitat (artículos 30 y ss),⁶⁸ en el Estatuto provincial (artículo 300) y en el anteproyecto balear (artículo 25). Por el contrario se halla ausente de los restantes proyectos autonómicos de la etapa republicana. Así por ejemplo, se halla ausente del Estatuto de Nuria, que sienta en cierto modo el modelo de los subsiguientes, al menos en este punto, el cual dispone que la representación del poder del Estado en la región la ostenta el presidente de ésta (artículo 16), creándose así una extraña figura híbrida que elegida con la región y responsable ante la asamblea regional, representa a una entidad —el Estado— que no tiene la menor participación en su nombramiento y cese. Este modelo pasa al Estatuto catalán (artículo 14) y al vasco (artículo 16 b), apartándose de él el gallego, tan sólo porque en éste el presidente regional no es elegido por la asamblea, sino por el pueblo. Tanto en uno como en otro caso la consecuencia es la misma: la ausencia de un vínculo orgánico entre la región y el Estado y la desconexión entre los servicios de la administración periférica que sigan en manos del Estado y los servicios centrales de dicha administración.

Por su parte la ordenación italiana es distinta. Las regiones de estatuto ordinario cuentan, por mandato constitucional (artículo 124), con un comisario del gobierno: "Un comisario del gobierno, residente en la capital de la región, ejercerá la superintendencia

⁶⁸El proyecto no dice quien nombra al gobernador general, aunque vaya de suyo, y en él, dicho gobernador asume funciones similares a las de un jefe de Estado en un régimen parlamentario.

En el definitivo artículo 154 de la Constitución española de 1978, se dice: "Un delegado nombrado por el gobierno dirigirá la administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad."

sobre las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordinará con las ejercidas por la región." Figura que es recogida por la Ley de 10/2/53, modificada por la Ley 23/12/70, (artículo 40). Por su parte el tratamiento que recibe el tema en los estatutos de las regiones de autonomía especial, es distinto. Existe dicha figura en los estatutos sardo, del Trentino-Alto Adigio y del Friul Venecia Julia. En cuanto a Sicilia dicha figura se halla ausente, pero el gobierno de la República puede nombrar inspectores comisarios con carácter provisional (artículo 22).

El artículo 142 del anteproyecto constitucional actual, es una copia casi textual del artículo 124 de la Constitución italiana.

Podría señalarse un antecedente más lejano y más impreciso en el artículo 106 de la Constitución austriaca de 1920 que establece la figura del *landesamtsdirektor*, funcionario administrativo para dirigir el servicio administrativo interior del gobierno del país y órgano auxiliar en los asuntos de la administración federal indirecta.

Es importante la existencia de este órgano de enlace y coordinación entre administración central y regional que evite caer en los errores y tensiones de la Segunda República.

Concluimos señalando la conveniencia de que se hubiese aplicado una autonomía generalizada para el inicio del proceso autonómico, con unos mínimos de competencias regionales, y por contra, permitir una gran libertad en la configuración de los órganos que deban ejercer las competencias y realizar las funciones regionales.

El último límite que la Constitución debería haber señalado para las instituciones autonómicas, es el marco de la constitución y la legitimidad democrática con una última garantía establecida por el control del Tribunal Constitucional.

III. DIVISIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS Y DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL *

Yo quiero hablarles de una experiencia de derecho comparado, concretamente entre la descentralización, o desconcentración para ser más precisos, entre el caso español a nivel local, y una experiencia en Brasil, que ha sido objeto de una investigación en el Instituto nuestro de Autogestión y Acción Comunal, que nos trae unos aires distintos de la participación popular y también de la descentralización o desconcentración y al hilo de esa comparación, algunas reflexiones sobre nuestra propia realidad.

El proyecto consistió en comparar cuatro grandes ciudades brasileñas, todas ellas por encima del millón de habitantes, que de norte a sur, geográficamente fueron Recife, Salvador de Bahía, Río de Janeiro (casi seis millones de habitantes) y Curitiba, más al sur. Por otra parte seleccionamos cuatro grandes ciudades españolas, que fueron Barcelona, Madrid, Valencia y Córdoba.

Los brasileños estaban muy interesados en el proyecto, porque entendían que habían unas semejanzas entre el caso español y el brasileño, en cuanto salida de un régimen autoritario —Brasil más recientemente—, una transición hacia la democracia, unas ciertas semejanzas culturales, etcétera. Pero también hay que señalar que hay diferencias importantes, el nivel de institucionalización de este proceso es mucho mayor en España. En Brasil se plantean como iniciativas alternativas casi por líderes carismáticos, que asumen determinadas alcaldías (prefecturas, que se llaman en portugués) y la crisis económica es mucho más dura en estos momentos en Brasil que lo es en España, y socialmente el nivel medio de ciudadanía, de participación ciudadana, de conciencia ciudadana, es más alto en España de lo que lo es en Brasil. Pero en cualquier caso ha sido muy interesante esta experiencia, este

* Jornadas de participación ciudadana y descentralización municipal. Ayuntamiento de Málaga, 18-20 de noviembre de 1988.

análisis, porque nos ha permitido ver en ese gran gigante que es Brasil —uno de los grandes gigantes del Tercer Mundo, con una población en crecimiento y con unas tremendas desigualdades sociales—, cómo la presión de la población, sobre todo el valor añadido de la desigualdad social, por el cual la población de renta más baja era sistemáticamente discriminada respecto al tipo de servicios que recibía en su población, cómo ello era un factor de movilización popular ante el poder público más próximo que es el local, para reivindicar un reequilibrio de estas prestaciones de servicios, que en algunos casos son realmente situaciones patéticas.

Ante esta situación, en el caso de las ciudades brasileñas, se han implementado unos modelos de desconcentración y de participación popular, que responden también a la creación de distritos, lo que en Brasil se llama *Administraciones regionaes*, que es prácticamente nuestro distrito municipal, en número diferente, en Río de Janeiro hay 19, en Salvador 17, en Recife 12 y en Curitiba 9. En el caso de Salvador y de Río, que es donde están más institucionalizadas, estas administraciones regionales o distritos tienen un administrador, que se convierte realmente en un intermediario entre las demandas de la población y el poder local. Es decir, hace un papel de mediador, y ese papel, cuando la presión social es tan grande, es muy importante. Además, en el caso de Brasil sustituye, en parte, al papel de mediador que fundamentalmente hacían, por una parte —y eso también existe en el caso español— algunos técnicos municipales, pero sobre todo en Brasil los concejales, los *vereadores*, porque en el modelo brasileño existe una asamblea legislativa formal constituida por los concejales —los *vereadores*— que tienen un control sobre el ejecutor local. Una de las funciones más claras de los *vereadores* (los concejales) era ese de ejercicio de mediador, cuyo interés, desde el punto de vista del clientelismo, es muy claro.

El modelo institucionalizado supone una distribución de servicios y de competencias a los distritos, en el caso de Río y en el caso de Salvador. Pero hay otro modelo que a mí me llamó especialmente la atención y creo que es una experiencia novedosa, que no conocemos en Europa. Es el modelo de desconcentración que se ha utilizado en Recife, en el noreste de Brasil. Hay un programa en el ayuntamiento (en la prefectura) que se llama *la prefectura en os barrios* (la alcaldía de los barrios). Existen allí, ya lo he dicho, 12 distrito, o 12 regiones políticas administrativas, pero lo

que se realiza a través de este programa es lo que los brasileños llaman un dislocamiento del equipo rector de la alcaldía. Es decir, que el alcalde y sus secretarios, que son un poco los ministros de las distintas áreas municipales, los directores de empresas y fundaciones municipales, y los asesores más importantes, es decir, todo el equipo de gobierno, se traslada periódicamente a estas regiones político-administrativas, es decir, a estos distritos, para decidir en reuniones conjuntas con el movimiento popular, con las entidades, comunidades y asociaciones, los problemas de ese distrito, las obras y servicios prioritarios. Con lo cual lógicamente se evita, por una parte mucha reproducción de instancias burocráticas, se estimula la participación popular y se establece un foro permanente, circular y periódico de estos problemas y, como no es una visita sino que se repite cada mes y medio aproximadamente, en cada uno de los distritos, este equipo de gobierno sabe que al cabo de mes y medio va a volver otra vez allí y va a tener que hacerse una evaluación, aunque sea parcial, de los compromisos asumidos, del programa de trabajo, del sistema de obras que fueron frutos de aquella negociación directa entre el equipo de gobierno y las entidades asociativas y el movimiento popular, en la reunión anterior, en el distrito. Además, en estos distritos existen unas comisiones sectoriales permanentes de seguimiento de los programas en curso en ese distrito, por áreas o sectores: obras y urbanismo, transporte, salud, educación, acción social; y, lógicamente, estas comisiones, en el tiempo que dura hasta la próxima reunión, hasta la próxima visita, van preparando propuestas nuevas, posibles alternativas, y van además, haciendo el seguimiento día a día de cómo se están realizando esos trabajos.

Es una experiencia bien interesante, también es verdad que muy vinculada, y éste es el fenómeno más inquietante de la experiencia brasileña por su fragilidad, a compromisos personales de determinados líderes que concretamente asumen programas de desconcentración y participación popular de estas características, y con la posibilidad, al no tener aún una institucionalización suficiente (excepto el caso de Río de Janeiro y Salvador, donde se aprobaron las leyes para establecer los distritos y darles unos niveles de competencia y de atribuciones, y además existen estos órganos de los administradores, nombrados desde el ayuntamiento central con este papel de mediador). Es algo muy vivo y más urgente, porque los problemas son de tal magnitud, a veces yo me

sonríe, viajo bastante por allí, algunos de estos trabajos lo hemos publicado en nuestra Revista *Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal* y cuando se compara la magnitud de los problemas sociales y económicos, humanos, que viven estos países, pues claro, problemas que a veces nos parecen tremendos aquí, se convierten en muy chicos, todo es cuestión de perspectiva y de nivel comparativo.

En cualquier caso, luego el equipo brasileño vino a España, vimos estos cuatro municipios nuestros y ciertamente algunos tipos de conclusiones, algunos tipos de análisis comparado pudimos establecer en función de nuestra estancia allí y de su visita a nuestro país.

En primer lugar, recordar cuáles han sido las causas de esa desconcentración o descentralización; y el problema que allí es mucho más grave ciertamente, pero que sigue siendo importante también entre nosotros, de una hipertrofia de la administración, que difícilmente da una satisfacción social en los servicios de la comunidad. Esta hipertrofia, esta tremenda congestión, sobre todo en los grandes municipios, se produce, y ha sido una motivación importante. Otra ha sido una cierta desconfianza hacia la intervención excesiva en todos los niveles de la estructura social a través del funcionamiento de la administración pública y un encorsetamiento de la realidad social en sus últimas posibilidades de actuación autónoma y, por lo tanto, de alternativas creativas.

Otro problema es el de la ineficacia de la burocracia, que ciertamente en el caso latinoamericano es a veces impresionante, por los trámites tremendamente largos y lentos, problemas de ineptitud y corrupción, pero que, en menor medida, yo creo que nosotros no podemos cerrarnos y creer que este tipo de problemas no los tenemos entre nosotros.

Hay otra causa que se ha detectado, que es la crisis de la representación política, es decir, el problema de la legitimidad, de la necesidad de muchos grupos sociales de presionar, querer intervenir por otras vías, en función de considerar el esquema de la representación política quizá demasiado rígido, demasiado distanciado de su realidad.

Está también el aspecto de la reacción, quizás en las últimas épocas, ante las situaciones demasiado homogéneas que las tecnologías avanzadas, que los grandes medios de comunicación social producen, fenómeno de la masificación y un redescubrimiento

de las identidades locales, de la vida comunitaria como ámbito de desarrollo de la personalidad y de los pequeños grupos, que resulta más gratificante, no es una dimensión estrictamente económica o cuantitativa, sino en esa dimensión de calidad de vida, de goce de la vida, que tiene otra clase de satisfacciones.

Junto a todo esto, lo cierto es que asistimos a una contraposición que es una fuente de conflictos y de ineficacia, y es que por una parte hay desde los poderes públicos locales, una iniciativa para promover participación, para establecer algunos de los mecanismos de descentralización, pero, al mismo tiempo que se intenta provocar esa participación y producir modelos de descentralización, hay un miedo, una desconfianza al riesgo de qué va a pasar, de que sean sustituidas o puestas en tela de juicio la propia legitimidad representativa, temor a cierto nivel de desorden, de conflicto o de tensión que esto va a provocar. Pero a su vez detectamos que el movimiento popular, en el movimiento asociativo, se produce otro fenómeno: es verdad que la descentralización y/o la desconcentración permite el crecimiento de la presencia del movimiento asociativo, se le da una cancha, se le da una plataforma de actuación, y esto es innegable; pero también hay una desconfianza sistemática, hay una actitud de considerar que si se compromete mucho en la relación va a perder una pureza autónoma, su vieja conciencia de clandestinidad o de marginalidad y no se da posibilidad muchas veces a acuerdos con sectores de funcionarios, de técnicos o incluso de responsables políticos locales, que sin lugar a dudas tienen capacidad y recursos para decidir que el movimiento asociativo por sí solo no tiene. Éste tiene cuadros escasos, y no sólo eso, sino que no tiene los recursos necesarios para poder resolver.

Entonces estamos viviendo muchas veces esta doble desconfianza que intenta articularse. Y otro problema que nos ha parecido interesante en este análisis —éste es un programa de investigación, no lo he dicho, que hicimos con la Escuela de Administración de la Universidad Federal de Bahía y el Instituto que yo dirijo en la Universidad Autónoma de Madrid— ese problema es si se ha planteado —yo creo que en muchos casos no se ha planteado— la revisión del funcionamiento administrativo en los órganos centrales locales, que deben ser necesariamente coherentes con un modelo desconcentrado y participativo. Porque lo que no se puede, por emplear una frase de la profesora, Tania Fisher, codirectora de

este programa por parte de la Universidad de Bahía, es descentralizar el caos y la ineficacia. Lo que no se puede es reproducir, a nivel de distrito, unos comportamientos jerárquicos, autoritarios, de distanciamiento impersonal. Porque, lógicamente, eso va a reproducir todos los defectos, todos los inconvenientes y todo el nivel de crisis y de conflicto que había anteriormente. Es decir, hay un problema de preparación para la participación y de preparación para la desconcentración, a los funcionarios y a los ciudadanos; el problema no es estrictamente técnico-administrativo, sino que es también de mentalidad, de educación, el habituarse a la negociación en vez de a la decisión autoritaria, el fomentar de verdad mecanismos de comunicación directa con la población, el aceptar que los grupos que se han considerado excluidos pueden querer un mayor nivel de control sobre los órganos reguladores y sobre sus posibles recursos.

Pero al mismo tiempo, ese movimiento asociativo popular debe también ser consciente de que no puede sustituir decisiones que están basadas en una legitimidad democrática mayoritaria y, a su vez, los órganos de poder local tampoco permitirse el lujo de, alegando mecánicamente la situación minoritaria sobre el conjunto de la población, de las asociaciones, desconocer la enorme importancia de ese valor creativo, activo y militante de los grupos más comprometidos con su comunidad. Es decir, los niveles de amorfismo, de apatía, de conformismo social que desgraciadamente se producen en la sociedad industrial de masas, hace que sea un derroche de recursos humanos excepcional el no utilizar, el no integrar esos recursos humanos de las personas sensibilizadas por los problemas comunitarios, por los problemas sociales. Entonces, ¿cuáles son algunas de las conclusiones a las que tendríamos que llegar?

Una de las conclusiones es que hay que replantearse una conjunción de intereses entre los poderes públicos locales y el propio movimiento popular asociativo en toda su magnitud. Y que sólo si se produce esa confluencia de intereses, realmente ese modelo de participación y de desconcentración puede ser funcional y eficaz, en un sentido humano y también en un sentido material; y para eso sería fundamental el que se hicieran versiones profundas, en el sentido de autenticar los objetivos. El poder local ha de decir hasta dónde quiere llegar realmente y de dónde no quiere pasar. Y el movimiento asociativo debe decir hasta qué punto está

dispuesto a comprometerse con una participación institucional en el ámbito distrital, con lo que esto suponga de pérdida de pureza, de independencia absoluta.

Éstas son algunas de las conclusiones provisionales de un trabajo que aún no está acabado, que se está terminando de elaborar para su publicación y que yo lo que les he traído es algún adelanto sobre él. Lógicamente hay más datos concretos que yo les podría facilitar, pero creo que ésta puede ser una buena primera incitación al diálogo, y en el coloquio, si ustedes quieren, a preguntas más concretas responderé con mucho gusto.

IV. LA ESTRATEGIA ANTIFEUDAL EN EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL ESPAÑOL

Esta estrategia se inició con ímpetu revolucionario en las Cortes de Cádiz, fue ratificada en el Trienio Liberal y va a culminar definitivamente en las Cortes Constituyentes de 1836-1837.

La sociedad estamental del antiguo régimen se sustentaba en un sistema de privilegios que beneficia a determinados grupos sociales, y se refleja en un trato desigual por la ley, y en detentar medios de poder político y económico exclusivo, vinculados a su situación estamental.

La nobleza y la Iglesia han sido fundamentalmente los estamentos privilegiados, que contrastaban con el principio de igualdad ante la ley de la revolución liberal.

La destrucción de la Iglesia como testamento poderoso y privilegiado, la transformación del régimen jurídico de la propiedad, la alteración de la riqueza nobiliaria y la sustitución de una economía mercantilista por otra de libre cambio, fueron —señala Tomás y Valiente— operaciones dotadas de sustentividad propia... De este modo la burguesía pudo hacer su revolución y ordenar, con concesiones a otros grupos sociales procedentes del Antiguo Régimen, a su conveniencia la nueva sociedad.⁶⁹

La desamortización de las propiedades eclesiásticas iniciada por el gabinete Mendizábal durante el Estatuto Real, se ratifica en las Constituyentes. El mismo sentido tiene la abolición de la recaudación del diezmo de la Iglesia, que era una losa sobre la producción agraria.

Sin embargo no fueron sólo los decretos de contenido económico —los citados y otros a los que haremos referencia más adelante—

⁶⁹ Tomás y Valiente, Francisco, "La obra legislativa y el desmantelamiento del antiguo régimen", en Menéndez Pidal, *Historia de España*, Madrid, 1981, t. XXXIV, p. 189.

los que sirvieron de instrumento desarticulador del sistema ya derrotado. En la etapa del Estatuto Real se suprimió definitivamente —el mérito inicial pertenece a las Cortes de Cádiz— por un decreto del 15 de julio de 1834, la Inquisición, por otro del 31 de enero de 1835 se abolió la prueba llamada de “limpieza de sangre”.

El mismo año, 23 de julio de 1835, por un decreto de arreglo provisional de ayuntamientos se retoma el espíritu y la letra de la Constitución de 1812, cuyo artículo 312 declaraba el carácter electivo de los cargos locales, desterrándose los oficios perpetuos, que habían privatizado oligárquicamente el poder público.

El gabinete Mendizábal sigue en esta línea y junto a su tarea para dismantelar el poder feudal eclesiástico, también decreta contra algún privilegio de la nobleza. Así por la Real Orden del 11 de diciembre de 1835, extinguió la exigencia de pruebas de nobleza para entrar en los colegios mayores y en los seminarios de nobles de la Corte.⁷⁰

El gobierno de Calatrava, establecido tras el alzamiento del verano de 1836, poco antes de reunirse las cortes, elabora el Real Decreto del 21 de septiembre de 1836, por el que se suprime las pruebas de nobleza para ingresar en la marina de guerra. Con ello se restablecía parcialmente otro de las Cortes de Cádiz, y la estrategia anti-feudal alcanzaba una nueva cota.

Durante las Cortes Constituyentes se va a aprobar definitivamente la medida legal que más contribuyó a destruir la sociedad estamental: la abolición del régimen señorial, por medio de someter a todos los españoles a una única jurisdicción, lo que permitió la transformación de la propiedad feudal en propiedad capitalista.⁷¹

Vale la pena repetir la tesis del autor citado, según la cual la disposición legal que desmonta los señoríos es “uno de los complementos lógicos” de la Constitución de 1837, porque ambas son piezas del mismo proyecto político burgués: modernizar España, y porque ambas son el reflejo “... de un pacto entre los distintos grupos sociales dominantes en 1837. La burguesía del nuevo régimen consiguió una Constitución moderna... y la formación de un mercado de tierras. Mientras que la nobleza... conseguía no

⁷⁰ *Idem*, pp. 190-192.

⁷¹ Ésta es la opinión, a nuestro entender acertada, de Agustín Ruiz Robledo, “La abolición de los señoríos”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 20, invierno 1983-1984, pp. 121 y ss. Sobre el tratado global de las Cortes Constituyentes véase mi libro *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Madrid, 1989.

perder ni el estatus ni sus tierras, cambiando sus anacrónicos derechos señoriales por el más moderno sagrado derecho de propiedad”.

Conviene recordar que el régimen señorial implica tres tipos de derechos:

- a) Derechos territoriales o de propiedad de la tierra.
- b) Derechos jurisdiccionales que presupone el derecho del señor para administrar justicia sobre los que habitan en sus tierras. Complementado por su capacidad para nombrar los cargos de administración y justicia, y el cobro de tributos.
- c) Derechos feudales o señoriales, formado por una muy variada serie de privilegios —y obligaciones respecto al señor— de prestaciones de los habitantes de sus tierras. Monopolizar el comercio, industria, caza, pesca, molinos, hornos, aprovechamiento de aguas, etcétera. Y las prestaciones de los vasallos: tributos, porcentajes en los frutos que recolectaban, obligación de trabajar las tierras del señor, etcétera.

Las Cortes de Cádiz por el decreto de 6 de agosto de 1811, habían estatuido la abolición de los señoríos. Fernando VII mantuvo este decreto, pero en la práctica los señores siguieron disfrutando de los derechos teóricamente abolidos. Por ello —señala Ruiz Robledo—, este decreto fue adquiriendo la categoría de mito, capaz de acabar con los sufrimientos del campesinado.

Así, nada más jurarse de nuevo la Constitución de 1812, en 1820, se pide en las Cortes la restauración íntegra del decreto de abolición.

La ley aclaratoria del 3 de mayo de 1823 refuerza el sentido antifeudal del decreto de Cádiz; establece que el único de convertir el señorío en propiedad privada es la exhibición previa de los títulos, rechazando la presunción por la posesión inmemorial, y en consecuencia, la prescripción que había admitido el Tribunal Supremo.

Durante el trienio también se aprobó la ley del 11 de octubre de 1820, que suprimía los mayorazgos y cualquier otra especie de vinculación de bienes, y los convertía en absolutamente libres. Tal disposición, derogada por Fernando VII el 1º de octubre de 1823, fue declarada de nuevo en vigor por el gabinete Calatrava, según el real decreto de 30 de agosto de 1836.

Al comenzar las sesiones de las Cortes Constituyentes, en 1836, la Comisión de revisión de decretos de anteriores épocas constitu-

cionales propuso el restablecimiento del decreto del 6 de agosto de 1811 y de la ley del 3 de mayo de 1823.

Formalmente nadie se oponía a la abolición de los señoríos, pero se polemizó sobre el procedimiento, cuyas consecuencias sociales y económicas eran importantísimas.

El sector minoritario de diputados conservadores pretendió de nuevo, que la posesión inmemorial eximiera de la presentación de títulos. En este sentido Fernández Baeza decía: "La posesión inmemorial es prueba de dominio tal que no admite prueba en contrario... ¿Qué título, qué razón tenemos para arrancarles esta propiedad o posesión que el tiempo inmemorial confunde?"⁷²

Los progresistas se aferraron a la ley del trienio, exigiendo la presentación de títulos para que las tierras señoriales no pasaran a la nación. El 12 de enero de 1837, por 92 votos contra 64 se ratificó por las Cortes el dictamen de la comisión que implicaba el restablecimiento de la ley de 1823.

Sin embargo, el mismo 2 de enero, 83 diputados presentaban una petición solicitando una nueva ley aclaratoria. Era la línea de resistencia del grupo parlamentario más próximo a los intereses de la aristocracia y de los grandes terratenientes, apoyados por algunos liberales timoratos, asustados de la reacción de la nobleza, y de la posibilidad de que el decreto aprobado la fuera a inclinar hacia el bando carlista.

El dictamen de la comisión encargada se presentó el 11 de febrero de 1837, con el propósito [...] "De aliviar al pueblo, librándolo de gravámenes que no debe sufrir y manteniendo al mismo tiempo el sagrado derecho de propiedad". Sin embargo este aparente eclecticismo no era tal. Los moderados pretendían —y van a conseguir, no tanto por razones ideológicas, sino de la presión ambiental provocada por la guerra civil— que una mayoría acepte a regañadientes que la presentación de títulos de adquisición, para que los señoríos territoriales y solariegos se consideren en la clase de propiedad particular, sólo se entienda y aplique con respecto a los pueblos y territorios en que los poseedores actuales o sus causantes hayan tenido el señorío jurisdiccional.⁷³

⁷² *Diario de sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 82, p. 993, 10 de enero de 1837.

⁷³ De este tenor es el artículo 1 del dictamen aprobado por 111 votos contra 40. D.S. núm. 152, pp. 2332-2333, 28 de marzo de 1837.

Carlos Marichal apunta que, al referirse a poseedores actuales de señoríos jurisdiccionales como los únicos que perdería "este artículo daba carta blanca a casi toda

Esta nueva ley tampoco va a exigir con carácter general la presentación de títulos. Sólo se exige a los señoríos jurisdiccionales y no a los solariegos, y otras excepciones. Establece sin embargo, la cautela de que en caso de duda o contradicción, los poseedores deberán justificar por otra prueba legal y en juicio breve la calidad de propiedad particular, independiente del título de señorío.

Por el artículo 5º se otorga un plazo de dos meses desde la promulgación de la ley para que los antiguos señores jurisdiccionales presenten sus títulos de adquisición, procediéndose al secuestro de sus predios si no lo hacen en ese plazo. Y aún por dictamen de octubre de 1837 se matizó que este plazo de la ley de 26 de agosto "no corre contra los impedidos de cumplir dentro de él por fuerza mayor nacida de las circunstancias actuales y justificada con citación de los interesados".

El artículo 10 es favorable a los campesinos al señalar que, aunque el señorío sea reversible e incorporable a la nación, se les mantiene en el dominio útil, considerándose como propiedad particular.

Las prestaciones y tributos feudales abolidos aumentan respecto a la ley de 1823 (véase el artículo 11). El problema, sin embargo, era el criterio para distinguir los gravámenes feudales y jurisdiccionales abolidos, de las rentas territoriales subsistentes.

El criterio de analogía —"cualquier otra que denote señorío y vasallaje"— dejaba en manos de los tribunales la calificación de gran cantidad de prestaciones que la ley no mencionaba.

La desconfianza progresista hacia el excesivo arbitrio judicial —en época que no brillaba por su independencia— se justificó por

la aristocracia, puesto que desde 1811 la jurisdicción señorial había sido abolida formalmente. Fernando VII no había revocado este decreto liberal, luego los nobles no habían ejercido legalmente el derecho jurisdiccional feudal desde 1811, y basándose en este argumento podrían retener la posesión de su tierras con o sin escrituras heredadas".

La Revolución liberal y los primeros partidos políticos en España, Madrid, 1980, p. 149.

Esta interpretación me parece un absurdo jurídico, porque no supondría una aclaración sino una eliminación de todo el sentido lógico de la ley de 1823. Comparto la crítica que le hace Ruiz Robledo en el sentido de que este artículo 1 no exige el ejercicio actual del señorío, sino que los titulares y sus causantes "hayan tenido señorío jurisdiccional". Parece difícil —dice Ruiz Robledo—, que en el corto espacio de un cuarto de siglo hubieran podido sucederse más de dos generaciones en la posesión de un señorío. Sólo existirían excepciones. Por otra parte la actividad subsiguiente de presentación de títulos que se vivió, y las disputas ante los tribunales, prueba que esta exigencia realmente existía. Ruiz Robledo, *op. cit.*, p. 143 y nota 58.

el comportamiento posterior de los jueces en los pleitos señoriales, que acaba por trasladar la carga de la prueba a los pueblos, y favorece las presunciones favorables a los señores.⁷⁴

Algunos destacados dirigentes progresistas, como Argüelles y Olózaga, se abstuvieron en la votación de algunos artículos pese a ser firmantes de la proposición de los 83 diputados, por considerar que la ley iba demasiado lejos en sus concesiones a la nobleza.

Otros diputados progresistas, como Abargues, de Alicante; incitaron a sus correligionarios a obtener el apoyo de los campesinos, para luchar contra el carlismo, y también a luchar contra el principio aristocrático que se oponía a esta Constitución.⁷⁵

Era una visión profética de lo que iba a ocurrir pocos años más tarde con el giro profundo en la revisión constitucional moderada de 1845. Tal vez los líderes progresistas no se sentían con suficientes fuerzas ni capacidad para movilizar nuevos aliados, defensores de sus ideas. En algunos pudo pesar su vínculo terrateniente.

Políticamente esto les va a llevar al exilio interior, extramuros del sistema institucional durante el largo periodo moderado. Sin embargo, los objetivos básicos de la estrategia antifeudal se cumplen: aniquilamiento estamental de la Iglesia, conversión de los nobles en propietarios burgueses capitalistas, libertad de venta de los antiguos bienes señoriales y vinculados, eliminación del sistema de privilegios feudales, igualdad ante la ley, los tribunales y los cargos públicos, e incorporación de todos los grupos sociales —excepto de los carlistas—, a la legitimidad del Estado liberal.

⁷⁴ Ruiz Robledo, *op. cit.*, pp. 145-147.

⁷⁵ D.S. núm. 149, p. 2262, 21 de marzo de 1837. Véase nuestro libro *Los liberales y el origen de la monarquía parlamentaria en España*, Madrid, 1988, en especial el cap. II sobre "El enfrentamiento de intereses en el origen del movimiento liberal español".