

# **EL PROBLEMA DEL DESARROLLO Y LA AUTONOMIA DE GALICIA**

338.984.3:353 (46 Galicia)

por

**José-María Franco-García**

Abogado y Doctor of Philosophy (Wisconsin)  
Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes,  
Mérida (Venezuela)

**SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE GALICIA.—III. EL PROBLEMA DE LA AUTONOMIA Y SUS IMPLICACIONES.**

## **I. INTRODUCCION**

Galicia es una de las Regiones de España de menor desarrollo relativo. Ello no obstante, en el seno de la Región existen notables disparidades que es necesario corregir. En un plan regional de desarrollo se precisará tener en cuenta la parte en relación al todo nacional y las desigualdades en el seno de aquélla.

¿Cuál es la situación actual y qué implica la autonomía regional en el momento histórico que vivimos? A ello van dirigidas las siguientes meditaciones.

## **II. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE GALICIA**

Mientras el volumen total de población española en el año 2000 pasará de los 44 millones de habitantes, desbaratando los cálculos

rigurosos hechos por reconocidas autoridades (ALCAIDE INCHAUSTI, en 1955, señalaba que en el año 2000 la población sería de 34,5 millones; el Instituto de Cultura Hispánica, en 1956, decía que habría 38,9 millones, y el I Plan de Desarrollo, en 1963, daba 40,5 millones), la población de Galicia para esa fecha, no difícil de calcular aplicando las mismas leyes estadísticas, sino difícil de aceptar si atendemos al fenómeno claramente vislumbrado en la década del sesenta de la gradual formación de dos Galicias: la interior y la de la costa, será de un volumen muy similar al actual de 2,5 millones de habitantes.

El despegue poblacional, así como el comercial y el industrial, es fácilmente observable en la Galicia costera (La Coruña y Pontevedra). En estas Provincias la densidad de población crece ininterrumpidamente desde hace mucho tiempo: 86 habitantes por kilómetro cuadrado tenían en 1887, 101 en 1920, 132 en 1950, 142 en 1970. Por el contrario, la Galicia interior (Lugo y Orense), después de haber crecido en siglos anteriores, en el último disminuye: tenían 49 habitantes por kilómetro cuadrado en 1887, tienen 47 habitantes por kilómetro cuadrado en 1970. Esto hace que en el conjunto nacional el porcentaje de gallegos decrezca paulatinamente: 10,87 por 100 en 1887, 9,88 en 1920, 9,31 en 1950 y 7,61 en 1970.

Todo hace suponer que la población gallega no pase con mucho de los 2,5 millones de habitantes en el año 2000 —menos del 6 por 100 del total nacional—, pero, eso sí, encontrándose unos dos millones en la Galicia costera, de los que un millón estará ubicado en las dos grandes conurbaciones metropolitanas de La Coruña-El Ferrol y Vigo-Pontevedra.

El desarrollo no es homogéneo en los espacios regionales. Así como a nivel nacional hay Regiones desarrolladas y subdesarrolladas, a nivel regional hay zonas desarrolladas y otras atrasadas. Aquí también son válidas las teorías referentes al origen de las discrepancias regionales (1).

La principal diferencia económica entre las Comarcas de una misma Región radica en sus respectivas estructuras de producción, siendo la industrial la que representa un papel preponderante y la que atrae emigración. Así se originan las zonas industriales de aglomeración. Los ingresos en las zonas industriales son mayores que

---

(1) Erich EGNER: *Política regional y desarrollo económico*, Ediciones Deusto, Bilbao, 1967, págs. 27-40.

en las agrícolas. Alfred WEBER consideró, hace más de cincuenta años, que esto era algo ineludible y que constituía una expresión del racionalismo económico: las empresas industriales se constituyen o migran hacia lugares con ubicación óptima, por la producción de economías externas (concentración de más plantas industriales en el mismo lugar) e internas (facilidad de producir en gran escala). De este modo se crean nuevas instituciones: educacionales, crediticias, comunicacionales, etc., para el servicio de todos, que desarrollan la infraestructura económica y social del lugar, pese a los costos sociales que la aglomeración indudablemente tiende a crear de modo progresivo (ruidos, congestionamiento, contaminación, etc.).

Posterior a la teoría de la aglomeración es la de dominación, explotación o causalidad cumulativa, desarrollada por FERROUX y MYRDAL. En el mercado siempre existen unas firmas que dominan a otras, como más activas en la producción, inversión, ocupación, investigación, etc., que imponen sus condiciones y que perciben un producto superior al producto medio. Hay una causalidad cumulativa que contribuye a estimular el desarrollo de las zonas de aglomeración y que a la vez erosiona las zonas estancadas, porque el comercio, la banca, los seguros, los servicios, se instalan en las primeras y se alejan de las segundas, deprimiéndolas, aunque las zonas más cercanas se puedan beneficiar parcialmente por la irradiación de las más ricas, que demandan más y mejores productos agrarios y materias primas.

Posteriormente Arthur LEWIS ha completado esta última teoría aclarando la distorsión que producen las instituciones sociales existentes en las zonas de estancamiento, propias de un mundo preindustrial o subdesarrollado, con modos de vida tradicionales y si acaso patriarcales, inhibiendo el desarrollo económico y distanciándose de aquellas otras en que ya ha prendido y a las cuales o no se acomodan o tardan en acomodarse. La ventaja comparativa es de la zona de aglomeración, acrecentándose al rezagarse la estancada, incapaz de superar la maraña de los intereses creados de una sociedad tradicional.

La zona de aglomeración de la conurbación metropolitana Vigo-Pontevedra tiene una extensión equivalente a casi la cuarta parte de la Provincia, mientras que la de La Coruña-El Ferrol, por la mayor extensión de la Provincia, no excede de la octava parte de la misma. De ambas, es la primera más pujante que la segunda, si

juzgamos por el número de Municipios progresivos en la década 1960-70.

De un total de 312 Municipios en Galicia para 1970, 93 pertenecían a La Coruña, 66 a Lugo, 93 a Orense y 60 a Pontevedra. Sólo un total de 62 (18 en La Coruña, tres en Lugo, nueve en Orense y 32 en Pontevedra) son Municipios que en la citada década han crecido más del 10 por 100 en su población, manteniéndose estacionarios o creciendo menos del 10 por 100 otros 37 Municipios (22 en La Coruña, tres en Lugo, cinco en Orense y siete en Pontevedra). Los restantes 213 Municipios disminuyeron de población (53 en La Coruña, 60 en Lugo, 79 en Orense y 21 en Pontevedra). El 68 por 100 de los Municipios gallegos son regresivos (91 por 100 en Lugo, 85 por 100 en Orense, 57 por 100 en La Coruña y sólo 35 por 100 en Pontevedra), mientras escasamente el 20 por 100 son progresivos. Casi todos estos últimos están en las Provincias de La Coruña y Pontevedra.

La disparidad es manifiesta: la Galicia costera prospera, mientras la Galicia interior se despuebla.

Ahora bien, ¿qué se ha intentado hacer por la Administración central en el marco de la planificación económica y del desarrollo regional en el curso de los últimos veinte años? ¿Qué han hecho la Administración institucional descentralizada y las empresas nacionales? ¿Qué han hecho las fuerzas vivas gallegas, el pueblo, los empresarios, los intelectuales, los trabajadores?

Es sólo con el III Plan de Desarrollo en que se comienza la redacción de Programas regionales. En el I (1964-67) se determinaba la creación de Polos industriales (La Coruña y Vigo en Galicia), cuya vigencia se mantendría en el II Plan (1968-71). Con motivo de la nueva orientación, se van formulando objetivos para la Región, que necesita de la fuerte intervención estatal para poder «participar en los beneficios del desarrollo económico y homogeneizar su nivel de vida con el resto de las Regiones españolas más desarrolladas» (III Plan).

Se preparan y aparecen los siguientes instrumentos:

- Planificación de la Educación en Galicia (Ministerio de Educación y Ciencia), en 1970;
- Contabilidad Regional de Galicia (Comisaría del Plan de Desarrollo), en 1971;

- Plan de Accesos a Galicia (Ministerio de Obras Públicas), en 1971, y
- Gran Area de Expansión Industrial de Galicia (Ministerio de Planificación del Desarrollo), en 1973.

Detengámonos un momento en alguno de ellos y en la realidad subyacente, sin dejar de subrayar que *educación* y *comunicaciones* fueron los objetivos preferentes, toda vez que los principales obstáculos al desarrollo gallego han sido siempre el aislamiento físico y el aislamiento cultural (2).

Todavía en 1970 el 9,46 por 100 de la población gallega mayor de diez años era analfabeta. Un buen indicador de la evolución del nivel general de educación lo constituye la relación número de alumnos por 100 habitantes. Pues bien, en el curso 1956-57 existían en Galicia 125 estudiantes por cada 1.000 habitantes (uno de ocho), y en el curso 1969-70 se alcanzaba el valor de 158,1 cuando los incrementos en el conjunto nacional alcanzaban, en el citado curso, a los 190 alumnos por 1.000 habitantes. A lo largo del decenio el índice nacional aumentó en un 38,4 por 100, en tanto que el correspondiente a la Región gallega lo hacía sólo en un 16,6 por 100 (3).

Sin entrar en el problema de la necesaria enseñanza en gallego, por maestros gallegos, en las zonas rurales, y de la enseñanza en gallego o castellano, optativa, en las zonas urbanas en que se hablen ambos idiomas, para evitar problemas de carácter psíquico que se plantean a los escolares nacidos y criados en las zonas mayoritarias de la Región en que sólo se habla el gallego, el sistema educativo tendrá que acelerarse más que en el resto de España por partir de una situación desfavorable, avalada por toda clase de datos estadísticos.

Así surgió la necesidad de realizar un plan especial de la educación en Galicia, que publicó el Ministerio de Educación y Ciencia en 1970, al tiempo que se promulgaba la nueva Ley General de Educación que transformaba totalmente el tradicional sistema educativo español.

---

(2) José Luis MEILÁN: «La nueva política de desarrollo regional», *Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social*, vol. III, fascículo 1, Madrid, 1971, págs. 3-9.

(3) RAPOSO SANTOS, J. M.; GARCÍA GARCÍA, J. M., y otros: *Situación y perspectivas de desarrollo de Galicia*, Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1975, tomo III, páginas 499-553.

La toma de conciencia de que la educación constituye uno de los resortes esenciales del progreso económico y social, y una de las mejores inversiones, aunque de lenta maduración, ha llevado a pretender que, pese a vivir casi las tres cuartas partes de los habitantes de la Región en entidades de población netamente rurales, todos los comprendidos en edades entre seis y trece años pudieran alcanzar la escolaridad total en Educación General Básica (la antigua Enseñanza Primaria ampliada al Bachillerato Elemental) en 1975; se avanzara notablemente en las tasas de escolaridad de catorce a diecisiete años, creando más de 30.000 puestos escolares en Bachillerato Unificado Polivalente; se prestara especial atención a la Formación Profesional para cubrir los puestos de trabajo que debe generar el desarrollo industrial y se establecieran Facultades y Escuelas Técnicas no representadas en el distrito universitario de Santiago.

Una evaluación de los resultados educativos en la Región, para más del quinquenio transcurrido, es necesaria e importante para saber la marcha de la planificación realizada y fijar las correcciones necesarias.

El otro gran problema era el de las comunicaciones con el resto del país, causa secular de atraso, que impedía la plena incorporación de la Región a los centros neurálgicos de desarrollo de la Península.

Señalaba LAFONT, de la Universidad de Montpellier, hace ya más de diez años (4), que el subdesarrollo de las tres Regiones francesas que estudiaba (Bretaña, Aquitania Meridional y Provenza con la zona baja de Languedoc) se debía a sus componentes geográficos, económicos, sociales, políticos y psicológicos, que resumía así: 1) la situación de inferioridad en cuanto a los recursos del suelo, no necesariamente recursos agrícolas, que tampoco estaban protegidos ni animados; 2) los gastos de transporte de los productos; 3) la catastrófica ausencia de una visión de lo que es el interés regional; 4) la carencia de redes de distribución de los productos, al no tener los capitales necesarios para animar su economía, y 5) la crisis demográfica.

Esto conducía, a su vez, a una situación de dominación de otras Regiones, llamado *colonialismo interior* (se compara las Regiones subdesarrolladas con Regiones colonizadas), en virtud de una serie

---

(4) Robert LAFONT: *La revolución regionalista*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971. También Xosé Manuel BEIRAS: *O atraso económico de Galicia*, Galaxia, Vigo, 1972.

de procesos fácilmente vislumbrados, tales como: 1) la desposesión industrial y el bloqueo colonizador («el país queda cortado y regulado por *trusts* que no pertenecen a sus límites naturales»); 2) la primacía de las industrias extractivas sobre las industrias de transformación (predominio del sector primario y anarquía del sector secundario); 3) desposesión del terreno agrícola (la propiedad inmueble rústica y urbana pasa a manos de extraños a la Región, mientras la burguesía industrial y mercantil invierte en otros lugares fuera de la Región); 4) desposesión de los circuitos de distribución (cubiertos por redes de comisionistas dependientes de intermediarios que obedecen a las necesidades de un mercado extrarregional sobre el que la Región no tiene ningún poder), y 5) desposesión de los recursos turísticos por empresas extrañas que pretenden sacar beneficios de las riquezas paisajísticas, climáticas o naturales.

De los componentes del subdesarrollo, la crisis demográfica particular de la Galicia interior ya la conocemos. Y de la situación de inferioridad en cuanto a recursos del suelo y su falta de animación en el País gallego baste referirnos someramente al hecho de que cuando existen, van a alimentar empresas e industrias alejadas de la Región, tal como es el caso de la energía eléctrica, cuyo consumo foráneo produce expoliación de los recursos regionales por dos motivos: por alimentar empresas extrañas que no reinvierten su excedente *in situ*, y porque no satisfacen tarifas diferenciales por razón de las pérdidas ocasionadas en la conducción de la energía.

Los gastos de transporte de los productos que entran y salen son los que pretenden ser aliviados con el Plan de Accesos a Galicia por carretera desde el interior del resto de España. La creación de la Autopista del Atlántico, que desde Tuy a El Ferrol enlaza las Rías Bajas con las Altas, quiere ser la columna vertebral del Area Industrial del Noroeste y, por tanto, del desarrollo gallego. La mejora de las carreteras provinciales y la renovación del equipamiento de los puertos son otras tantas medidas que, con las anteriores, van a hacer gravitar el desarrollo regional en la Galicia costera.

Importante es tener una clara visión de lo que es el *interés regional*, tan reducido durante siglos a meras interpretaciones folklóricas y literarias. El interés regional no es lo folklórico ni el sentimentalismo del lugar nativo, que empuja a valorar la tierra,

la parcela, los prados y los bosques, a unos niveles que por criterios de rentabilidad económica jamás se pueden mantener. El interés regional es hoy día revisar la organización económica de la sociedad gallega, su estructura de clases, su sistema de normas y valores, su lengua y su cultura, para superar las contradicciones existentes en un mundo moderno, dinámico, integrado, en que los valores y las costumbres tradicionales se ven sometidas a un proceso de desintegración que a veces es preciso acelerar y en ocasiones conservar. Innovar conservando, conservar transformando, podría ser el lema.

El sistema minifundista de explotación de la tierra tiene que desaparecer, por corresponder a un sistema económico de producción tradicional. Las reformas tienen que llegar de inmediato a otros muchos campos, como al sector pesquero, a la atomización de la industria, al sector servicios. Las instituciones y la Administración tienen que ser reestructuradas a escala local, provincial y regional, de modo que una serie de estímulos fomente el grado de participación social en el quehacer colectivo, permitiendo la intervención consciente de los sujetos en los procesos económicos y sociales.

A todo esto se dirigía el nonnato Programa Selectivo para Galicia (5), que la Administración no aprobó y que hoy corresponderá formular a la Junta General de Galicia.

Un programa de esta naturaleza tiene que incluir la remoción, entre otros, de los obstáculos siguientes en el sector primario:

1. La dispersión y el fraccionamiento de la propiedad rural, mediante programas de concentración parcelaria en las Comarcas de la Región.
2. La aparcería y el arrendamiento en la explotación de la tierra, transfiriendo ésta a quien la trabaje.
3. La inexistencia de un fondo de tierras, a formar con todas aquellas pertenecientes al común, Municipios, Diputaciones y Fundaciones, así civiles como no civiles, para ser distribuidas en formas de explotación comunitaria o de agricultura de grupo.
4. El escaso nivel de mecanización y de capitalización del agro.

---

(5) Alvaro NIETO: «Galicia en el III Plan de Desarrollo», *Ciudad y Territorio (Revista de Ciencia Urbana)*, núms. 1-2, 1975, Madrid, págs. 55-62.



5. Los insuficientes canales de distribución y la excesiva intermediación en la venta de los productos.

Este Plan de Desarrollo Regional conllevaría a ordenar el territorio del País gallego, estableciendo las áreas agrícolas, ganaderas y forestales, las urbanas y las de reserva urbana, las industriales, las recreativas y de expansión del colectivo con sus parques regionales y naturales, las reservas de interés científico; en suma, los espacios naturales protegidos de Galicia.

Es necesario ordenar el territorio gallego porque su campo (la zona rural) suponía en 1970 el 70 por 100 de la población (que vivía en lugares de menos de 2.000 habitantes, que son la casi totalidad de las 31.882 entidades de población que tiene Galicia) y daba ocupación al 49 por 100 de la gente activa (cuando en el total nacional sólo el 25 por 100 se dedicaba a las actividades primarias).

La concentración parcelaria y la ordenación rural producen apreciables resultados nacionales en el período de diez años que va desde el primer Censo Agrario de 1962 al segundo Censo Agrario de 1972. El número total de explotaciones agrarias descende de 3.007.626 a 2.571.059, disminuyendo también el número de parcelas de casi 39 millones a 27 millones. En Galicia, a pesar del notable éxodo migratorio y a la reducción de la superficie labrada, la disminución porcentual es inferior a la nacional. De 432.540 explotaciones con tierra en 1962 se pasa a 385.553 explotaciones, y de 9,5 millones de parcelas a 7,3 millones (6). El número de explotaciones disminuye en España el 11,7 por 100; en Galicia el 11,2. El número de parcelas disminuye el 14,4 por 100; en Galicia el 13.

La actuación en las actividades del sector primario es imprescindible para el desarrollo de la Región, tanto o más que en los otros sectores, de la economía, por el volumen de la población, por la riqueza del suelo, por la posibilidad de crear una sana agricultura empresarial, por la posible agroindustrialización del campo.

Sin entrar ahora a analizar el aparato institucional y jurídico creado para renovar todas las estructuras del agro, ni, por tanto, las leyes de Arrendamientos Rústicos, de Colonización, de Concentración Parcelaria, de Ordenación Rural, de Reforma y Desarrollo Agrario, de Ordenación de Montes, de Caza, de Espacios Naturales

(6) Ministerio de Agricultura: *Anuario de Estadística Agraria 1975*, Madrid, 1975.

Protegidos, del Suelo, la Compilación del Derecho Civil Especial de Galicia y tantas otras, nos concentraremos, de momento, a tratar otro de los grandes problemas actuales, que es el de la autonomía política de Galicia.

### III. EL PROBLEMA DE LA AUTONOMIA Y SUS IMPLICACIONES

CASTELAO era partidario de una República Federal que superara el «régimen insuficiente de las autonomías regionales concedidas por gracia del Estado unitario» (7), aunque el Estatuto autonómico aprobado por el pueblo gallego en 1936 estaba limitado a las exigencias de la Constitución de 1931, que en su artículo 8.º sólo permitía que las Regiones se pudieran constituir en régimen de autonomía.

Veamos el contenido y significado de la autonomía y el federalismo defendidos por CASTELAO y lo que dice la Ciencia Política.

En su *Historia sintética del autonomismo gallego* señala que Galicia aspiraba a una autonomía integral dentro de la libre federación de todos los pueblos hispanos; que en 1808, durante la invasión napoleónica, se firmó en La Coruña un Tratado de Federación perdurable entre Galicia y Castilla; que el libro de Alfredo BRAÑAS, *El Regionalismo*, fue el primer compendio doctrinal del autonomismo gallego; que para la Organización Republicana Gallega Autónoma (ORGA), fundada en 1929, su razón de existencia era la instauración en España de la República Federal; que el proyecto de Estatuto autonómico propuesto por el Seminario de Estudios Gallegos a los republicanos de Galicia establecía en su artículo primero que «Galicia es un Estado libre dentro de la República Federal española» —cambiándose después, en las Bases para el Estatuto Gallego, aprobadas en La Coruña el 20 de mayo de 1931, por una asamblea convocada por la Federación Republicana Gallega, la palabra «libre» por «autónoma»—; que la República ni fue federal ni federable, pues el artículo 13 de la Constitución establecía que «en ningún caso se admite la Federación de Regiones autónomas»; que el Partido Galleguista, fundado el 6 de diciembre

---

(7) Alfonso R. CASTELAO: «Historia sintética do autonomismo galego», en *Estatuto de Autonomía para Galicia, 1936, Comentarios de Castelao 1948*, Akal Editor, Madrid, 1976. Traducciones del gallego por el autor.

de 1931, tenía como uno de sus principios el de «Galicia, pueblo autónomo».

De todo este contexto, lo que origina continuas dudas es la determinación del verdadero significado de las palabras «autonomía», «federación» y «regionalismo». Pareciera, a veces, que son intercambiables; otras, que si la Región tiene una personalidad nacional —por su lengua, territorio, morfología social y económica, cultura y carácter étnico propios—, justifica la independencia política y el gobierno propio, aunque en verdad CASTELAO diga que se aspira a «una autonomía integral dentro de todos los pueblos hispánicos» (8). ¿Quiere decir esta autonomía integral que lo es en la libre federación de los pueblos hispánicos? Así parece ser, aunque la II República española nunca fue federal.

El problema surge de nuevo hoy día, bajo el régimen monárquico, cuando a los principales partidos políticos se les pregunta para el futuro inmediato de España: «¿Cuál de las posibilidades siguientes propugna su opción política: Estado unitario, Estado mixto, Estado de Regiones, Estado federal, otras?» El Partido Socialista Obrero Español contestó que «Estado federal con autonomía de nacionalidades y Regiones»; la Unión de Centro Democrático, que «Estado mixto unitario con reconocimiento de las Regiones que lo soliciten»; la Alianza Popular, que «Estado de Regiones»; el Partido Comunista Español, que «Estado unitario con reconocimiento de los Estatutos históricos y replanteamiento de las Regiones y Países que lo soliciten» (9).

A primera vista parece que siempre asociamos el término «federalismo» con el de «república», y el de «autonomía» con el de «monarquía». Alemania Federal, Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza, Yugoslavia, México y Brasil son Repúblicas federales. Pero Italia es una República que, sin embargo, «reconoce y promueve las autonomías locales» (art. 5.º de la Constitución de 1947).

Gran Bretaña es una Monarquía y por años ha venido discutiendo la autonomía del País de Gales y de Escocia y la creación de asambleas populares en sus respectivas capitales y de un Ejecutivo con determinadas competencias en esta última Región.

(8) A. R. CASTELAO: *op. cit.*, pág. 8.

(9) *Comentario Sociológico*, año V, núms. 17-18, Madrid, 1977, pág. 445, que recoge los cuadros publicados en el mes de mayo de 1977 por el diario «Informaciones» de Madrid.

«La base imprescindible de un sistema federal está constituida por unidades territoriales (sean Estados, Provincias, Cantones, *Länder*, etc.), en las cuales las autoridades tienen poderes suficientes, de *iure* y de hecho, como para mantener su antonomía e identidad. No son ni pueden ser agentes del Gobierno central.

Normalmente, los regímenes federales establecen atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales que pertenecen exclusivamente al Gobierno central o estatal, además de otras que corresponden a ambos. De la misma manera se distribuyen las facultades y presupuestos fiscales. Las disputas entre autoridades son resueltas a través del proceso jurídico por el órgano máximo del poder judicial, o en casos especiales por el mandato popular (como sucede en Suiza con la institución del referéndum)» (10).

Se aduce que «mediante gobiernos que reflejen los intereses regionales se pueden lograr una mejor participación democrática, mayor eficiencia administrativa, un apoyo económico más justo a las Regiones menos privilegiadas y una mayor sensibilidad del país hacia las diferencias culturales», pero que «hay una serie de argumentos y experiencias que cuestionan las ventajas del federalismo. La necesidad de mantener distintos niveles de burocracia y de poderes ejecutivos y legislativos, con la siguiente duplicación de servicios y falta de coordinación, lo convierte en un sistema bastante costoso. El federalismo puede dificultar la elaboración de una política económica nacional, dividir excesivamente las facultades entre los poderes locales, obstaculizar, por ejemplo, una política de ingresos. Diluye el sentido de identidad nacional y puede llegar a afectar la seguridad nacional... La proliferación de partidos políticos e intereses regionales particulares puede impedir que se acate la voluntad popular y conduce a la instauración de gobiernos débiles y partidarios. La incapacidad del Gobierno federal de llevar a cabo una política nacional agrava las diferencias económicas y sociales entre las distintas Regiones» (11).

La implantación del federalismo originó incontables guerras civiles en Hispanoamérica durante el siglo XIX. Guerras hubo en la Argentina, en Colombia, en Venezuela, en México, entre los centralistas y los federalistas. En muchos países donde se implantó el

---

(10) Aaron SEGAL: «El federalismo y el futuro mexicano», *Comercio Exterior*, volumen 26, núm. 12, México, 1976, págs. 1414 y sigs. Las citas siguientes son del mismo autor.

(11) *Ibidem*.

federalismo acabó prevaleciendo el centralismo. Venezuela es un buen ejemplo; en menor grado los demás.

«¿Tiene el federalismo la capacidad de reducir las grandes diferencias entre ingresos, tanto personales como regionales?», se pregunta Aaron SEGAL. «Es dudoso que sea capaz de hacerlo por sí mismo, pues se trata de un sistema que divide los poderes políticos y económicos para proteger los intereses locales, no para nivelar la diferencia entre ellos. Casi todos los Estados federales tienen serios problemas de desigualdad en la distribución de los ingresos, tanto personales como regionales».

El federalismo no ofrece una fórmula mágica para solucionar los problemas fundamentales. Tampoco suele surgir por pacto entre Regiones unidas en un Estado centralizado, que desaparece para dar paso a otro que por tal pacto reaparece como federal. El federalismo alemán, suizo, estadounidense, surgen a la historia en el momento mismo de reconocerse como países independientes en el contexto internacional de la comunidad de Naciones.

Lo más corriente en las últimas décadas es el reconocimiento por los Estados centralistas, o el llamado Poder central o Gobierno central, de la necesidad de experimentar con programas de desarrollo regional, o, más todavía, como declaró el artículo 1.º de la Constitución de la República española de 1931, establecer que: «La República (hoy Monarquía) constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones», o que, según el artículo 8.º, «El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en Provincias y por las Regiones que se constituyan en régimen de autonomía».

Dos de los grandes partidos nacionales se pronunciaron en España, como vimos antes, por el Estado mixto (unitario con reconocimiento de las Regiones): la Unión de Centro Democrático y el Partido Comunista. Sólo el Partido Socialista Obrero Español, el segundo gran partido, se pronunció por el «Estado federal con autonomía de nacionalidades y Regiones». La misma Alianza Popular habló de un «Estado de Regiones», que no encubre más que el Estado mixto.

Ahora nos preguntamos de nuevo: si el Partido Socialista no se pronuncia por el Estado mixto y sí por el Estado federal, ¿es que quiere declarar la no necesidad de un Poder central o que si acaso lo admite sea mínimo? ¿Qué ocurriría en tal caso? Creemos

que las Regiones fuertes y poderosas no cederían ni un ápice de su riqueza para distribuir o fomentar la postración de las Regiones de menor desarrollo relativo, Galicia entre éstas. El Poder central, aparte de tener exclusiva competencia sobre representación diplomática y consular del Estado, Ejército, Marina y Defensa nacional, sistema monetario y otras materias, precisa ser, además de árbitro, impulsor de la distribución de la riqueza de la Nación, contribuyendo al equilibrio económico de las Regiones. Entonces precisamos de un Estado mixto, tal como indican la Unión de Centro Democrático y el Partido Comunista.

Lo avala la historia que ha tramado nuestra vida actual. El poder soberano de las Monarquías medievales, al crearse los Estados modernos, fusionó Monarquía, Estado y Nación. Esta unidad conquistó y anexionó territorios que se sometían al poder soberano. «Este proceso, dice LARUMBE BIURRUN (12), que casi en buena medida se considera irreversible, se atenúa con las concepciones federalistas que se ofrecen como soluciones intermedias entre Estados nacionales unitarios y la independencia o autodeterminación de los pueblos. El federalismo, partiendo de criterios distintos al Estado unitario, superpone a los órdenes jurídicos de los Estados un conjunto de reglas obligatorias para todos y cada uno de los miembros asociados, respetando los sistemas normativos particulares».

El federalismo supone la yuxtaposición y combinación de varios poderes estatales, en tanto que en el Estado unitario sólo existe un poder único. Las Regiones pueden ser privadas de personalidad jurídica y política por el Estado (de hecho no sin cruentas conmociones), pues así como depende del mismo el reconocimiento regional, también se deriva de él la posibilidad de su negación o suspensión, sigue diciendo LARUMBE, posibilidad que no existe en el federalismo, pues el Estado federal parte de la misma existencia de varios Estados sobre los que emerge una estructura superestatal.

Sin embargo, lo cierto es que la historia contemporánea nos dice que los Estados federales son cada vez menos federales, porque la estructura superestatal absorbe y domina más y más los poderes de los Estados, y que los Estados unitarios son cada vez más regionales —particularmente en Europa—, por el reconocimiento progresivo de un poder unitario en el Estado y de comuni-

---

(12) LARUMBE BIURRUN, P. M.: *La Región. Aspectos administrativos*. Madrid, Editorial Montecorvo, 1973, págs. 73 y sigs.

dades territoriales superiores a la Provincia, dotadas de autonomía política por un título expresamente emanado de aquél. El título emana impelido por el reconocimiento necesario de las particularidades históricas, sociológicas, étnicas o lingüísticas que señalan las diferencias en el seno de la comunidad política, aun cuando la totalidad haya participado en la creación de una historia común y forjado un destino común (13).

Ahora bien, si federación es pacto, alianza entre diversos componentes de un todo, «por el cual uno o muchos Municipios, uno o muchos grupos de Municipios o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares», como decía PROUDHON (14), animador intelectual de PI Y MARGALL y del federalismo español, este pacto no estaría en desacuerdo con una proposición que en otro lugar hace el mismo autor, al decir que «conviene que en vez de refundir los Estados federados o las autoridades provinciales y municipales en una autoridad central, se reduzcan las atribuciones de ésta a un simple papel de iniciativa, garantía mutua y vigilancia, sin que sus decretos puedan ser ejecutados sino previo el visto bueno de los gobiernos confederados y por agentes puestos a sus órdenes, como sucede en la Monarquía constitucional» (15).

No obstante, creemos que todo esto último es inaplicable a la realidad histórica y social de España, por cuanto no existe título originario en las nacionalidades para constituirse en Estados federados. Sí existe derecho a título derivado del Poder constituyente y, por tanto, derecho a autonomías políticas regionales en el seno de un Estado unitario (mixto: Poder central y Poder regional).

No se entiende la posibilidad de un Estado federal por las mismas circunstancias históricas y sociales de la creación del Estado español, pero sí se admite la posibilidad presente y futura de un

---

(13) Esta fue la posición tomada por los constituyentes de la II República, plasmada en los artículos 1 y 12 a 16 de la Constitución de 1931 y en el correspondiente Estatuto de Autonomía para Galicia. También era la posición de Alfredo BRAÑAS, primer regionalista español, en las «Bases generales del Regionalismo y su aplicación a Galicia», redactadas en 1883. En su discurso «La crisis económica en la época presente y la descentralización regional» (Vid. Baldomero CORES TRASMUNTE, *Sociología Política de Galicia*, Librigal, La Coruña, 1976, pág. 153), pedía «que reconociendo y admitiendo la unidad nacional española y sin perjuicio de la integridad política de España, se establezcan dentro de ella dos poderes, separados, distintos, autónomos: el Poder central y el Poder regional».

(14) PROUDHON, P. J.: *El principio federativo*, Aguilar Editor, Madrid, 1971, página 64.

(15) *Idem*, pág. 79.

Estado en el que las Regiones gocen de autonomía política y administrativa, lo que implica facultades de dirección equivalentes a las del autogobierno, con derechos y prerrogativas políticas que configuran a los entes de las nacionalidades una personalidad diferente a la del Estado central.

Este Estado central es además necesario para corregir los desequilibrios regionales, las desigualdades de renta y los atropellos que el capitalismo liberal ha ocasionado a los distintos componentes del todo que llamamos España.

La Región, elevada a la categoría de Estado regional descentralizado, con poder autónomo para nombrar autoridades, dictar leyes, recaudar impuestos, recobra las facultades que un día perdió, para dedicarlas con máxima devoción e interés al desarrollo económico y social de las gentes que la componen.





REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

III. ESTADISTICA

