

REGIONALISMO Y FEDERALISMO

323.174:342.24

por

Juan-Luis de Simón Tobalina

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA UNIDAD NACIONAL EN NUESTRA CONSTITUCION.—III. EL ESTADO CENTRALIZADO DESDE FELIPE V.—IV. INTENTOS DE REGIONALIZACION Y MANCOMUNIDADES PROVINCIALES.—V. EL PROYECTO FEDERAL DE 1873, VI. REGIONALISMO Y FEDERALISMO EN LA EUROPA ACTUAL. VII. COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS REGIONES O NACIONALIDADES EN LA ACTUAL CONSTITUCION: 1. JUSTICIA. 2. CULTURA. 3. ORDEN PÚBLICO.—VIII. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

En la discusión parlamentaria de la Constitución aprobada por referéndum nacional el 6 de diciembre de 1978 no suscitó grave polémica la opción entre un Estado unitario o un Estado federal. Tampoco dio lugar a apasionados debates este tema al elaborarse la Constitución en el Congreso de los Diputados de la Segunda República. Sólo en las Cortes Constituyentes de la Primera República fue cálido el ambiente creado en favor y en contra del establecimiento de una República federal. Es, sin embargo, digno de estudio y examen comparativo el tema de las competencias y facultades que las Nacionalidades o Regiones convertidas en comunidades autónomas al amparo de los artículos 2.º y 143 y siguientes de la Constitución pueden asumir con las que se les hubieran atribuido en un régimen federal. Todo ello no sólo a la luz del Proyecto de

Constitución de la Primera República, sino principalmente a la vista de lo que dispone la vigente Ley fundamental de la República Federal alemana, esencial para comprender la trascendencia de las posibilidades que permite la Constitución vigente.

II. LA UNIDAD NACIONAL EN NUESTRA CONSTITUCION

En ninguna de las Constituciones monárquicas del siglo XIX se hace referencia a la autonomía de las Regiones, ni siquiera se mencionan éstas. Con criterio diametralmente opuesto, el Proyecto de Constitución federal de la República española de 1873 expresa: «Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas». Sólo la Constitución de 1931 y la actual organizan el Estado de las Regiones o Nacionalidades partiendo de la unidad nacional (Constitución vigente) o del Estado «integral» (Constitución de 1931).

Precepto clave de nuestro actual ordenamiento jurídico es el contenido en el artículo 2.º, a tenor del cual «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las Nacionalidades y Regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Aquí hay varias afirmaciones enlazadas: existe la Nación española, goza de indisoluble unidad, es patria común e indivisible de todos los españoles; está integrada por Nacionalidades o Regiones cuyo derecho a la autonomía garantiza la Constitución.

Distinta fue la fórmula consagrada en el artículo primero, párrafo tercero, de la Constitución republicana de 1931, que decía así: «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones». Se elude aquí el empleo de la palabra Nación que tantas discusiones suscita. Moviliza, en cambio, la preocupación de si el Estado ha de ser unitario o federal y pretende vanamente superar esta vieja polémica con la utilización del vocablo «integral», que no tiene otra ventaja —como decía PÉREZ SERRANO— que ser «absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera» (1). A cambio

(1) PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*. Madrid, 1932.

de no emplear la palabra Nación se ahorraron las Constituyentes de la República el compromiso de llamar Nacionalidades a las Regiones usando uno y otro vocablo como sinónimos, o bien como expresiones de distintas realidades geopolíticas coexistentes.

En principio, podríamos deslindar la concepción fundamental del proyecto constitucional de 1873 de la que inspira las Constituciones de 1931 y 1977 diciendo que, en el primer caso, estamos en presencia de una Constitución federal y en el segundo de un Estado unitario. Pero no podemos olvidar la invitación a la duda que suscita la utilización en el texto constitucional vigente del vocablo «Nacionalidades». Para muchos decir Nacionalidad es decir Nación. A lo sumo, se distinguen como lo que está en presente (la Nación) y lo que está en potencia (la Nacionalidad). No deja de ser curiosa la opuesta manera de aludir a la unidad de España de la Constitución proyectada en 1873 y de la vigente. En aquélla es España una Nación pluriestatal. En ésta es un Estado plurinacional. Es satisfactorio que la Constitución afirme categóricamente la «indisoluble unidad de la Nación española». España es Nación soberana y tiene un sujeto único de autodeterminación que es el pueblo español, de donde se deduce que no es posible la separación por la voluntad exclusiva de una parte. Como dijo el profesor PECES-BARBA en el Congreso de los Diputados, España podrá ser una «Nación de Naciones», pero éstas no forman parte de aquélla provisionalmente, sino permanentemente (2). Nadie puede negar, pese a todo lo dicho, que si bien tanto la Constitución de 1931 como la actual han evitado toda referencia al término «federación» o «federal» e incluso, aparentemente, han hecho una concesión formal al carácter unitario de la «Nación» española o de su «Estado», no es menos cierto que la República se elaboró bajo la preocupación de dar una solución al problema de Cataluña, cuyos gobernantes tenían ya redactado —y comprometida su aprobación— su propio Estatuto, y que la Constitución vigente se discutió bajo el apremio de dar una solución urgente no sólo al problema catalán, sino principalmente al problema vasco, que se presentaba con la amenaza de una secesión y bajo el signo del terrorismo. En una y otra ocasión, si bien se ha evitado —insisto— la referencia a una concepción federal del Estado, no se eludió en cambio, en aras de una realidad inexorable, la imperiosa necesidad de dar un techo muy alto a las autonomías

(2) Referencia en *Ya* de noviembre de 1978.

para facilitar a Cataluña y al País Vasco asumir unas competencias no muy inferiores de las que son propias de un Estado miembro de una Federación. Por ello hemos de examinar, con referencia a nuestra historia constitucional y al Derecho constitucional comparado, el problema federal y las fórmulas autonomistas.

III. EL ESTADO CENTRALIZADO DESDE FELIPE V

Han sido juzgados con distintos criterios los intentos del Conde-Duque de OLIVARES bajo el reinado de FELIPE IV de centralizar el poder fragmentado entre los distintos Reinos que componían España aun después de la unidad formal realizada por los Reyes Católicos. El fortalecimiento de la Monarquía francesa realizado por RICHELIEU concentrando en manos del monarca los poderes retenidos por la nobleza como vestigios de la época feudal, en contraste con la debilitación de la Monarquía española —pese a que todavía «en sus dominios no se ponía el sol»—, sugirió al Conde-Duque la idea de intentar análogo robustecimiento del poder real en España. Apenas encargado del gobierno de España el poderoso y enérgico valido de FELIPE IV, elevó al Rey una Memoria en la que aconsejaba al Monarca «que no se contentase con ser Rey de Portugal, de Aragón, de Valencia y Conde de Barcelona, sino que trabajase y pensase, con consejo maduro y secreto, para reducir estos Reinos de que se compone España al estilo y leyes de Castilla, y si V. M. lo alcanza, será el príncipe más poderoso del mundo» (3).

No debió influir sólo la emulación despertada por el inteligente RICHELIEU, sino también la tenaz resistencia que desde el principio del largo reinado de FELIPE IV encontraron el Rey y su Ministro universal en los representantes de las Cortes de los Estados de la Corona de Aragón al tratar de obtener en ellas subsidios, hasta el extremo de tener que salir ambos ocultamente de Barcelona y de no entrar a la vuelta en Zaragoza, desviándose de la ruta. También con los valencianos los altercados fueron muy duros. Pero como dice IBARRA, «si la vida exterior e interior de España hubiera sido tranquila y próspera y con los tesoros venidos de América hubiera sido posible atender a los gastos extraordinarios como ocurrió en parte del reinado de FELIPE III, hubieran ido lentamente suavizan-

(3) MARQUÉS DE LOZOYA: *Historia de España*, tomo IV. Barcelona, 1968.

do estas asperezas, dejando que el transcurso del tiempo labrara el nuevo cauce de la actividad política española, pero desde 1623 a 1640 habíase visto envuelta España en incesantes luchas guerreras que necesitaron no sólo recursos metálicos cuantiosos, sino contingentes militares numerosos; no bastó para ello el antiguo excelente sistema del servicio militar voluntario, que daba soldados turbulentos, pero valerosos y satisfechos de su oficio, sino que fue indispensable acudir a levadas forzosas a que fueran sometidos y alojados en el propio país, o a que salieran de él sus naturales, para guerrear en tierras lejanas. Púsose entonces de manifiesto la escasa trabazón política de los Estados españoles, la falta de solidaridad entre sus naturales, la ausencia de identificación en propósitos y esfuerzos entre gobernantes y gobernados, característica de España, así como el sentimiento opuesto parece serlo de otras Naciones que a su sombra se han engrandecido; surgió el choque y estuvo a punto de disolverse la nacionalidad española» (4). En efecto, tras fuertes sublevaciones —apoyadas, como de costumbre, desde fuera— Portugal se separó para siempre de España y la secesión de Cataluña duró doce años.

Lo que no consiguió el Conde-Duque de OLIVARES lo realizó FELIPE V desde los inicios de su reinado. Acabada la guerra de sucesión con la toma de Barcelona —tras heroica defensa de la Ciudad Condal— trató el primer Borbón español de afianzar su poder suprimiendo las instituciones privativas de Cataluña, su particularismo político-administrativo. Y en efecto, «al cabo de cinco días de haber entrado las tropas felipistas en Barcelona —dice SOLDEVILA— no quedaba nada de la Generalidad, ni de los Brazos del pequeño Consejo y del Consejo de Ciento. No quedaba nada tampoco de la organización militar de Cataluña» (5). Pero no se crea que fueron ocasionales represalias, ni que afectó sólo a la organización de Cataluña pese a que fue ésta el eje del movimiento anti-borbónico, tradicionalista y federativo que se significó en la contienda a favor del Archiduque Carlos de Austria. Por el contrario, «fue una plena revisión de las particularidades internas de la Corona de Aragón en sus partes integrantes y del módulo regulador de su subordinación respectiva al soberano» (6). En efecto, «la anu-

(4) IBARRA: *España bajo los Austrias*. Barcelona, 1955.

(5) SOLDEVILA: *Historia de Catalunya*, III.

(6) MERCADER RIBA: «La ordenación de Cataluña por Felipe V. La Nueva Planta», *Hispania*, XI, 1951.

lación de los fueros —hace notar el Marqués de LOZOYA— no fue igual para cada uno de los Reinos de la Corona de Aragón; Valencia perdió hasta el Derecho civil, cosa que se conservó en Aragón y Cataluña».

El reformismo borbónico halló expresión en el Decreto de Nueva Planta para la ordenación de Cataluña de 16 de enero de 1716, elaborado largamente y discutido a fondo por el Consejo de Castilla en obediencia a orden del Rey expresando que «el Principado se halla hasta ahora sin la providencia que es preciso dar a un gobierno... y mando al Consejo discurra y me consulte lo que se le ofreciere y pareciere sobre la planta de ministros que deberá haber en aquel Principado, qué corregidores, de qué profesión y qué reglas deberán establecerse para que, según la calidad del pays, genios de sus naturales, y constitución presente de las cosas, que asegure en todo el mayor acierto que deseo». El Decreto, que fue incluido en la Novísima Recopilación —libro V, título IX—, dotaba a Cataluña, al igual de lo hecho con otros Reinos y Regiones, de una Real Audiencia presidida por el Capitán General en la que se sustanciarían todas las causas y pleitos y se detalla su composición y procedimiento. Se determina la existencia de corregidores y regidores en los lugares, distritos y número que se expresan.

La reforma felipina del régimen político-administrativo catalán fue mal vista por los catalanes de su época, pero ha sido juzgada después con diversos criterios. Frente a otros historiadores, VICENS VIVES estima que «una nueva planta echó por la borda del pasado el anquilosado régimen de privilegios y fueros de la Corona de Aragón. Este desescombros benefició insospechadamente a Cataluña, no sólo porque obligó a los catalanes a mirar hacia el porvenir y los libró de las paralizadoras trabas de un mecanismo legislativo inactual, sino porque les brindó las mismas posibilidades que a Castilla en el seno de la común monarquía» (7).

Paralelamente, e incluso con anterioridad a la supresión de los fueros y particularismos catalanes, se verificó la de los correspondientes a los Reinos de Aragón y Valencia por el Decreto de FELIPE V dado en el Buen Retiro en 29 de junio de 1707 fundándose en la «rebeldía» en que han incurrido sus vasallos, por lo que «han perdido todos sus privilegios, excusiones y libertades y son reducidos

(7) VICENS VIVES: *Aproximación a la historia de España*.

a gobernarse por las leyes de Castilla» (8). El Real Decreto de 29 de junio de 1707 sobre el gobierno de las Audiencias de Aragón y Valencia conforme al de las chancillerías de Valladolid y Granada, especifica la igualdad jurisdiccional, excepto en la eclesiástica, pero afecta a todas las regalías, leyes, prácticas, ordenanzas y costumbres.

En resumen, durante todo el siglo XVIII, los Borbones españoles continúan la tradición absolutista de los Austrias, modelándola a la francesa y acentuando el sentido centralizador de la Monarquía. Quedaron abolidas las Cortes de los Estados del Reino de Aragón, las cuales quedaron refundidas en las de Castilla, y se abrió paso la tendencia a la unificación legal y a la centralización administrativa. «En las Cortes castellanas de 1709 —escribe ZABALA— vemos ya procuradores aragoneses y valencianos y en las de 1724 junto a los representantes de Castilla se sientan los de Aragón, Cataluña y Valencia. Unicamente Navarra mantuvo sus antiguas Cortes; pero con tan escasa eficacia en la vida pública que, prácticamente, pudo considerarse tal situación como leve recuerdo de lo que fue en mejores tiempos. Continuó esta Región bajo la autoridad del Virrey como supremo representante de la autoridad del Monarca» (9).

Respecto a las Provincias Vascongadas, aunque hubo en algún momento el propósito de suprimir sus fueros, no pasó a vías de hecho el proyecto, conservándose las especialidades de aquella Región, si bien experimentando en punto a la organización de su gobierno las modificaciones impuestas por el Poder central, ganoso de intervenir con sus representantes y delegados en toda la vida nacional.

IV. INTENTOS DE REGIONALIZACION Y MANCOMUNIDADES PROVINCIALES

Desde FELIPE V, España ha tenido un Estado férreamente centralizado aunque con esporádicos intentos de organización autonómica de las Regiones de los que sólo el de la Segunda República llegó a tener una breve efectividad, e incluso, durante la Primera República, de un intento, que después examinaremos, de organiza-

(8) SANTAMARÍA, ORDUÑA y MARTÍN ARTAJO: *Documentos para la historia del regionalismo en España*. I. E. A. L., 1977.

(9) ZABALA: *España bajo los Borbones*. Barcelona, 1945.

ción federal. ESCOSURA proyectó en 1843 dividir a España en once Regiones, pero el intento fracasó tal vez por la inestabilidad política de aquellos momentos. Por causas análogas abortó el intento de don Segismundo MORET en 1884 de establecer quince Regiones. Y de manera igualmente fatal e inevitable fue estéril el proyecto SILVELA y SÁNCHEZ DE TOCA de 1899 de establecer una división territorial de trece Regiones. Como vemos, ni una sola vez han coincidido los autores de proyectos de regionalización en el número de Regiones que convenía establecer ni en su respectiva extensión. El fracaso del tercer intento de reorganización (el de SILVELA y SÁNCHEZ DE TOCA en 1899) aconsejó cambiar el sistema mediante la autorización de Mancomunidades provinciales como única posibilidad de iniciar la solución del problema regional. En efecto, MAURA, en su famoso proyecto de Ley de Administración local, de 1907 —discutido durante dos años en el Congreso de Diputados y en el Senado—, y CANALEJAS en el suyo, de 1912, ofrecieron una vía, si no de entera solución sí de primera fase de entendimiento del problema, mediante la facultad otorgada a las Diputaciones provinciales para mancomunarse. La inesperada caída de MAURA tras la semana trágica de Barcelona y el impresionante asesinato de CANALEJAS cuando, sin escolta alguna, contemplaba un escape de la Puerta del Sol, impidieron la aprobación de los respectivos proyectos. Más decidido, DATO autorizó la constitución de Mancomunidades por Real Decreto de 18 de diciembre de 1918, al amparo del cual se creó la de Cataluña, cuyo Estatuto fue aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. El hecho de que los prohombres de la Lliga, máximos partidarios de la autonomía de Cataluña, aceptaran esta concesión hasta el punto de que PRAT DE LA RIBA fue el primer Presidente de la Mancomunidad, y CAMBÓ se esforzó por lograr su eficiencia, demuestra que era un primer paso positivo hacia las metas propuestas. Desgraciadamente, la Dictadura del General PRIMO DE RIVERA suprimió la Mancomunidad de Cataluña y dejó sin efecto el Decreto de Mancomunidades. Paradójicamente permitió en el Estatuto provincial la constitución de Mancomunidades en los artículos 18 y siguientes al decir que «las Diputaciones provinciales podrán agruparse en Mancomunidades de carácter administrativo para la ejecución de obras o prestación de servicios de su competencia que tengan carácter interprovincial», pero la verdad es que no eran aquellos tiempos propicios para la constitución de Mancomunidades y que el propio Gobierno presi-

dido por el General PRIMO DE RIVERA estaba muy lejos de abrigar el propósito de estimular la constitución de las mismas que podían ser un paso importante para el alumbramiento de Regiones autonómicas.

La Ley de Bases del Estatuto de Régimen local de 19 de noviembre de 1975 autoriza, nuevamente, la constitución de Mancomunidades provinciales, pero la articulación de dichas Bases ha tardado tanto que ha dado lugar a que se precipitase el problema de las autonomías y se diese paso a éstas aun antes de abrirse el necesario cauce constitucional mediante las llamadas preautonomías, promovidas no sólo por la urgencia que han supuesto los planteamientos de Cataluña y el País Vasco, sino por la emulación que todo ello ha significado en las distintas Regiones españolas que ha aconsejado al Gobierno abrir también para ellas este trámite provisional de las preautonomías.

V. EL PROYECTO FEDERAL DE 1873

Entre el primer proyecto de regionalización y el segundo realizados por la Monarquía constitucional, fue muy expresivo el fracaso de República federal, a que antes nos hemos referido, del año 1873.

Como es sabido, durante el eclipse de la Monarquía tradicional, desde la «gloriosa» de septiembre de 1868 hasta el «pronunciamiento» de MARTÍNEZ CAMPOS en diciembre de 1874, tuvimos, entre otros regímenes efímeros, una República que duró once meses. El hecho de haber sido ésta instaurada de modo súbito el 11 de febrero de 1873, en que, constituidos Congreso y Senado en Asamblea Nacional, proclamaron por 285 votos contra 32 dicha forma de gobierno, conmocionó todas las Regiones españolas, pero donde causó mayor impacto fue en Cataluña. Tras la revolución de 1868, los hechos se habían desarrollado hacia la coyuntura progresista, en tal grado que los focos de republicanismo de cinco años atrás se habían multiplicado por todas partes con fuerza y tensión: «Para Cataluña —dice SOLDEVILA—, para las aspiraciones federalistas y regionalistas de los catalanes, para sus ansias de intervención en las esferas directoras del Estado, la proclamación de la República parecía haber de constituir la mejor oportunidad. No fueron sólo las supremas figuras estelares, como Estanislao FIGUERAS y Fran-

cisco PI Y MARGALL, los dos primeros presidentes del poder ejecutivo de la República; fueron también ministros, gobernadores civiles, que en cierto momento llegaron a ser 32, directores generales, diputados» (10).

El republicanismo catalán, en plena euforia, estuvo a punto de anticiparse y proclamar el Estatuto regional sin previa decisión de las Cortes Constituyentes. La Diputación de Barcelona anunció que el 9 de marzo constituiría el Estado catalán. El Presidente FIGUERAS y el Ministro de la Gobernación PI Y MARGALL hicieron esfuerzos sobrehumanos para evitar el hecho revolucionario. FIGUERAS llegó a Barcelona lleno de inquietud y convenció a los levantiscos de que el camino estaba en las Cortes, a las que correspondía decidir si la República sería federal o unitaria y que si se adoptaba el federalismo, una nueva Constitución señalaría qué número y atribuciones deberían tener los Estados federales. Por su parte, PI Y MARGALL, el doctrinario de la Federación, aspiraba —dice ZABALA— a implantar la República federal, no de abajo arriba, sino de arriba abajo y mediante la intervención de unas Cortes Constituyentes que dieran a la profunda transformación que se iba a operar las garantías del mayor acierto (11). El Gobierno consiguió la disolución de la Asamblea y la convocatoria de Cortes Constituyentes. Reunidas éstas compareció ante ellas el Gobierno el 1 de junio, y admitida la dimisión de FIGUERAS, fue proclamada la República federal y quedó autorizado PI Y MARGALL para formar nuevo Gobierno. El 17 de julio fue leído en la Cámara el Proyecto de Constitución federal, pero el 18 dimitió el Gobierno, reemplazándole el presidido por SALMERÓN. Entre tanto estalló el cantonalismo, pero no fue en Barcelona donde se produjeron los desórdenes más graves, sino en Levante, Andalucía e incluso en Salamanca. (El Cantón de Cartagena adquirió triste celebridad).

Al enjuiciar los alzamientos cantonales que con extrema violencia brotaron en toda España, GONZÁLEZ SUGRAÑES, Alcalde popular de Barcelona, escribió: «En medio de aquella orgía de revueltas, calaveradas y delirios, Barcelona supo mantener su fama de sensata y honrada merced a la actitud de la clase obrera, que desde los primeros instantes se apartó de apestados elementos y comprendió que crear obstáculos al poder ejecutivo era combatir la libertad y dar fuerza a los partidarios de la demagogia blanca».

(10) SOLDEVILA: obra citada.

(11) ZABALA: obra citada.

Ante esta situación de anarquía, SALMERÓN, en la misma sesión del 18 de julio en que fue elegido Presidente, expuso, según SOLDEVILA, «que la sublevación de algunas Provincias hacía punto menos que imposible la federación: ante estos acontecimientos, SALMERÓN y luego CASTELAR volvieron hacia el unitarismo».

Para no hacer efectivas las sentencias de muerte dictadas tras haberse restablecido la pena capital el 9 de agosto, SALMERÓN presentó su dimisión y, aceptada ésta, fue sustituido el 7 de septiembre por don Emilio CASTELAR, quien, preguntado por el Proyecto de Constitución federal, contestó: «Lo enterrasteis en Cartagena». Después de un largo debate en el Congreso de los Diputados, a las cinco de la mañana del 3 de enero de 1874 fue derrotado el Gobierno. Y el General PAVÍA, al frente de sus tropas, disolvió el Congreso. Quedó muerta toda posibilidad de República federal.

Analiza JUTGLAR la evolución de la idea pimargalliana a través de sus sucesivos estadios de pensamiento y puntualiza: «En el conjunto de la plataforma de las ideas y los hechos sociales en la España del siglo XIX, el federalismo, concebido según lo entendía PI Y MARGALL, es uno de los fenómenos más desconcertantes, enigmáticos y desconocidos. El federalismo pasó como un meteoro entre 1868 y 1874, desapareciendo —sin haber llegado a ser— junto con la Primera República, con la misma celeridad con que había emprendido su asombroso auge al advenimiento de los sucesos de la revolución de septiembre» (12).

La abortada Constitución federal se basaba en un supuesto pacto de los antiguos Reinos o Regiones históricas y fue producto de la doctrina, hoy enteramente trasnochada, de PI Y MARGALL. Su artículo primero decía así: «Componen la Nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas. Los Estados podrán conservar las actuales Provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales». El artículo 39 formula una declaración fundamental: «La forma de gobierno de la Nación española es la República federal». Ingenuamente expresa el artículo 40: «En la organización política de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es

(12) JUTGLAR: *Federalismo y Revolución. Las ideas sociales de Pi y Margall*.

del Estado, y todo lo nacional de la Federación». Los artículos siguientes completan la normativa fundamental de la República federal en la siguiente forma: «Todos los poderes son electivos, amovibles y responsables» (art. 41). «La soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio del sufragio universal» (art. 42). «Estos organismos son: El Municipio. El Estado regional. El Estado federal o Nación. La soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana. Además, el Municipio reconoce los derechos del Estado, y el Estado los derechos de la Federación» (art. 43). La estructura federal del Estado se reflejaba también en el artículo 52 al decir que «los senadores serán elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados, que enviarán cuatro por cada Estado, sea cualquiera su importancia y el número de sus habitantes». La competencia —, como dice literalmente el proyecto, «las facultades de la Federación»— se expresa en el Título 5.º, a cuyo contenido nos referiremos más adelante.

Restaurada la Monarquía constitucional en diciembre de 1874, tras un paréntesis de República autoritaria en que todos los poderes los asumió de hecho el General SERRANO, Duque DE LA TORRE, parecía definitivamente enterrada la idea federal. Sin embargo, el 2 de mayo de 1883 aparece un «Proyecto de Constitución para el Estado Catalán» aprobado por el Congreso Nacional federalista, el cual, concebido en un marco federalista, dejaba a la competencia del Conjunto federal de Estados españoles o ibéricos, entre otros servicios: Caminos; Costas; Aduanas; Correos y Telégrafos; Moneda; Pesas y Medidas; Legislación fluvial y marítima; Código de Comercio; Propiedad intelectual e industrial; Defensa de los derechos inherentes a la personalidad humana; Igualdad social para todos los españoles; Relaciones internacionales; Paz y guerra; Ejército y Armada; Reparto e imposición de tributos proporcionalmente entre todas las Regiones. También encomendaba al Estado federal la defensa del orden de las Regiones previa petición de ayuda de la interesada.

Deben también ser citadas las llamadas Bases de Manresa aprobadas por la Asamblea de Unión Catalanista en dicha ciudad el 29 de marzo de 1892 y en cuya redacción tuvo destacada intervención PRAT DE LA RIBA. Presuponen una España federal dentro de la cual Cataluña controlaría enteramente su gobierno, podría acuñar

moneda y hasta determinar su contribución militar al Poder central, bien mediante un ejército voluntario, bien por una compensación económica previamente convenida.

Todavía habría de vivir España una aventura federalista localizada en Cataluña el 14 de abril de 1931 cuando, horas antes de que se proclamara en Madrid la República española, MACIÀ proclamaba la República catalana, que «libremente y con toda cordialidad anhela y pide a los otros pueblos de España su colaboración en la creación de una Confederación de pueblos ibéricos». El 18 de abril, tras la visita de tres Ministros del Gobierno provisional de la República instalado en Madrid, MACIÀ sustituye el término de «República catalana» por el de «Generalidad catalana» y el 21 de abril el Gobierno provisional de la República restaura formalmente el Gobierno de la Generalidad.

Actualmente, las doctrinas federalistas, que tuvieron en PI Y MARGALL el máximo representante en España, tienen escasos partidarios pese a la existencia de Repúblicas federales basadas en una arraigada tradición, como la alemana y la suiza. Hay, sin embargo, una formulación moderna del federalismo, como la de A. MARC, que «pone en causa al hombre entero». Se basa en «el reconocimiento de los derechos del hombre no solamente individuales —políticos, económicos, sociales—, sino también colectivos y comunitarios. Exige la autonomía de las colectividades naturales y voluntarias en la esfera de su competencia». Y concede a «las instituciones más próximas al hombre el máximo de autoridad, compatible con el justo equilibrio del conjunto de poderes». Aplica, en suma, esta doctrina el principio de subsidiariedad reiteradamente expresado por los Papas. «Atribúyase una esfera de competencias congruente con su respectiva capacidad al Municipio y a la Región, una vez potenciadas, tanto como sea posible, estas comunidades infrasoberanas, mientras se reserva el Estado las funciones inherentes a una soberanía, ya un poco desflecada, respecto a la cultura y fomento de la riqueza nacional, justicia y orden público, relaciones exteriores y defensa nacional, sin renunciar por ello un solo instante a la construcción de una Federación europea que asuma los fines cuya realización rebasa las posibilidades del Estado».

VI. REGIONALISMO Y FEDERALISMO EN LA EUROPA ACTUAL

Hasta la actual crisis de civilización, las Naciones modernas configuradas como círculos de la vida social cerrados, han derrochado dinamismo en su empeño de desconocer, en su interior, diferencias étnicas, históricas o culturales, mientras, en el exterior, lejos de abrirse a una cooperación institucionalizada con otros Estados nacionales, se han conformado con alianzas efímeras realizadas con ánimos más de preparar la guerra que de asegurar la paz.

Desde la iniciación de la última posguerra mundial, las Naciones europeas, bajo el influjo de pensadores ilustres y de estadistas de amplia visión, han sido sensibles, una vez comprobada la estrechez del marco nacional, a la exigencia de unirse permanentemente en comunidades supranacionales capaces de acometer las grandes empresas económicas y científicas exigibles en el actual nivel del curso histórico. Así ha nacido la C. E. E., comunidad política más que meramente económica —pese a su denominación— a la altura de nuestro tiempo. Pero al crear, para sus órganos de gobierno, nuevos centros de poder —sobre tarifas arancelarias, precios agrícolas, reglamentaciones de industrias, organización de mercados, inmigración de obreros, etc.— más alejados que el Estado de los ciudadanos, las familias, las Entidades locales, estos núcleos primarios de vida colectiva han sentido la necesidad de convertirse en órganos decisorios de sus propios y específicos asuntos. Y al organizar los gobernantes, acuciados por los gobernados, círculos territoriales más entrañables, más inmediatos, más próximos, ha recobrado su vida la entidad regional apoyada en sentimientos afectivos que si durante siglos estuvieron adormecidos —nunca dormidos del todo y menos muertos— han resurgido, al modo de «Gudianas» del mundo político y social, a la superficie decididos a no volver a su curso subterráneo. He aquí la explicación de que los países europeos, al mismo tiempo que la necesidad de unirse, sientan la de reconocer en su seno personalidad a comunidades territoriales menores que postulan «suidad» jurídica, vida diferenciada y autogobierno.

El fenómeno aludido es perceptible, con variedad de matices, en todos los países de la Europa de Estrasburgo o de «los derechos del hombre». La República Federal alemana y la Confedera-

ción suiza, como sus propios nombres indican, están organizadas en un fértil federalismo muy de acuerdo con las características respectivas de su historia y peculiaridades étnicas, geográficas, e incluso religiosas. Gran Bretaña acaba de vivir el problema, no definitivamente resuelto, de la «devolución de poderes» a Escocia y Gales. En Bélgica el drama lingüístico entre flamencos y valones ha originado la diferenciación de comunidades dentro del Estado. Italia está organizada en Regiones. En Francia está planteado, aunque no solucionado definitivamente más que a efectos económico-administrativos, el problema regional.

Es especialmente interesante el examen comparativo de los preceptos que dedican a esta materia las modernas Constituciones de la República Federal alemana y de Italia, que iluminan perfectamente la diferencia entre federalismo y regionalismo.

Según el artículo 20 de su Ley Fundamental de 23 de mayo de 1949, la República Federal alemana es un Estado federal democrático y social. El deslinde de competencia entre la Federación y los «Länder», Territorios o Regiones, se establece de una manera bastante precisa en los artículos 70 y siguientes. La regla general es que los Territorios pueden legislar en todas las materias en que la ley no confiera poderes legislativos a la Federación. Esta tiene una esfera de competencia legislativa exclusiva y una preferencia en el dominio de la legislación concurrente. Según el artículo 73, la Federación tiene el derecho de legislación exclusiva sobre materias como asuntos exteriores, nacionalidad, emigración, moneda, pesas y medidas, comercio y navegación, ferrocarriles federales, correos y telecomunicaciones, estatuto jurídico de las personas, protección jurídica de la propiedad intelectual e industrial, política federal, etc. Más amplia es la enumeración de la materia a que se extiende la legislación concurrente y que, salvo derecho electoral preferente de la Federación, puede ser objeto de la legislación particular de cada Territorio o Región. Así, por ejemplo, derecho civil y penal, estado civil, derecho de asociación y de reunión, asistencia pública, derecho de trabajo, etc.

El regionalismo italiano, en cambio, es casi exclusivamente económico y administrativo. Así vemos cómo la Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947, después de afirmar, en el artículo 114, que la República se divide en Regiones, Provincias y Municipios y, en su artículo 115, que las Regiones se constituirán como entes autónomos con propios poderes y funciones,

según los principios fijados por la Constitución, otorga, en el artículo 117, a la Región competencia legislativa en las siguientes materias: organización de las oficinas públicas y las entidades administrativas dependientes de la Región; circunscripciones comunales; policía local, urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública, asistencia sanitaria y hospitalaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas de Entidades locales; urbanismo; turismo e industria hotelera; tranvías y líneas automovilísticas de interés regional; navegación y puertos lacustres; aguas minerales y termales; canteras y hornagueras; caza; pesca en las aguas internas; agricultura y montes; artesanía; otras materias indicadas por leyes constitucionales. Nada, como vemos, que suponga merma de potestades inherentes a la soberanía del Estado. Sólo una descentralización orgánica a escala regional de un Estado unitario.

Singular importancia reviste para nosotros el caso de Francia, país clásico de la centralización cuyo régimen administrativo tanto y, a veces, tan torpemente hemos copiado. La evolución descentralizada se inicia con el Decreto de 30 de junio de 1955 (estamos todavía en la Cuarta República) al crear veintidós «Regiones de programa», cuya delimitación se efectúa por Orden de 28 de octubre de 1956 en la línea, en cierto modo, de los Igame (Inspecciones generales de la Administración en misión extraordinaria), creados por la Ley de 21 de marzo de 1948 con fines de coordinación, principalmente en materia de orden público.

La Quinta República, desde sus albores mismos, acentúa levemente el proceso regionalizador del Plan, a cuyo efecto el Decreto de 31 de diciembre de 1958 abre camino a los «Planes regionales de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio», instituyendo en el seno de la Comisión central un Comité de planes regionales. El Decreto de 7 de enero de 1959 representa un avance en la puesta en marcha de los programas de acción regional con objeto de promover «la expansión económica y social de las diferentes Regiones y, en especial, de las que sufren el subempleo», y estructura la organización administrativa regional en torno a dos órganos: las Conferencias interdepartamentales y los Prefectos.

Más tarde, el Decreto de 2 de junio de 1960 estableció veintiuna «circunscripciones de acción regional» constituidas por agrupaciones de Departamentos. El Decreto de 14 de marzo de 1960 regula

detalladamente los poderes de los Prefectos, la organización de los servicios del Estado en los Departamentos y la desconcentración administrativa. Como órganos consultivos se crearon los Coder (Comisiones de desarrollo económico regional), formados por representantes locales, profesionales y de nombramiento ministerial con carácter acentuadamente tecnocrático.

Por fin, DE GAULLE se decidió a proyectar la Región, no sólo como circunscripción administrativa del Estado, sino como «colectividad territorial» de fines propios cuya misión fundamental consistiría en «contribuir al desarrollo económico, social y cultural, así como a la ordenación de la parte correspondiente del territorio nacional». Sus órganos fundamentales serían el Prefecto y el Consejo regional, delineándose éste como poder deliberante —y no meramente consultivo— compuesto por consejeros elegidos por sufragio universal, consejeros elegidos por los Municipios y los Departamentos y consejeros socioprofesionales. El proyecto hubiera sido fácilmente aprobado por el Parlamento. Pero DE GAULLE prefirió someterlo a referéndum, celebrado el cual el 27 de abril de 1969, tuvo una votación adversa que motivó la caída del General-Presidente. A su tiempo expliqué en el diario *Ya* que la razón del resultado negativo de la consulta popular fue doble. Por un lado, el desacierto de solicitar respuesta con un solo sí o no a dos preguntas: la Región y la reforma del Senado, y, por otro, el carácter plebiscitario que dio DE GAULLE al referéndum al anunciar que ligaba a su resultado su propia permanencia en el Poder.

La apasionada polémica en torno a la Región se reprodujo apenas posesionado en su alta magistratura un nuevo Presidente: POMPIDOU, quien en su discurso de Lyon de 30 de octubre de 1970 prometió construir la Región «sin deshacer Francia» y con la vista puesta en «reorganizar la democracia local apoyándose en la libre elección de las colectividades».

Después de diversos avatares, la Ley de 5 de julio de 1972 —juzgada como insatisfactoria por todos los partidos de la oposición— creó en cada circunscripción de acción regional un establecimiento público que recibe la denominación de Región y faculta al Gobierno para variar la respectiva delimitación por Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado. Llama la atención que se utilice la expresión «establecimiento público» —creación jurídico-administrativa típicamente francesa que designa, según HAURIOU, un servicio público personalizado— y se eluda la consideración de «colectivi-

dad territorial». Esta, a escala infraestatal, continúa reservada para la «Commune» —Municipio— y el Departamento, siquiera CHABAN-DELMAS haya tratado, aunque con escasa fuerza convincente, de justificar la fórmula adoptada aludiendo al hecho de que la Región debe ser «lugar de convergencia, confluencia y concierto entre las tres colectividades públicas» (Estado, Departamento y Municipio). Representan dichas colectividades los Consejos regionales, los cuales están, en efecto, compuestos por Diputados y Senadores elegidos en la respectiva circunscripción regional, representantes de los Departamentos elegidos en el seno de los Consejos generales y representantes de las «aglomeraciones» locales nombrados entre sus miembros por los Consejos municipales y los Consejos de las comunidades urbanas.

La competencia de la Región se relaciona, fundamentalmente, con el desarrollo económico, social y cultural de la circunscripción, coordinación y racionalización de inversiones, cuya realización incumbe a las colectividades públicas, participación del financiamiento de infraestructuras colectivas de interés regional, realización, en colaboración con otras Regiones, colectividades locales o establecimientos públicos, de servicios de infraestructura colectiva y ejercicio de competencias que las colectividades locales o bien el Estado —por decreto, previo dictamen del Consejo de Estado— le confien.

Lo que se ha censurado es que no se haya llegado a crear una nueva «colectividad territorial» o, como en la técnica jurídico-administrativa española diríamos, una Entidad local, con fines propios y no sólo con los prestados, desde arriba —por el Estado— o desde abajo —por los Municipios y los Departamentos—, y, consecuentemente, con órganos propios. En este sentido es certera la crítica del ex Secretario nacional del P. S. U., ROCARD, al decir que el Consejo regional está compuesto, efectivamente, de elegidos, pero de elegidos para otros menesteres diferentes. Por su parte, J. J. SERVÁN-SCHREIBER ha insistido en su conocida tesis del «poder regional» expuesta lúcidamente en su Manifiesto de 1971.

Elevado a la presidencia de la República GISCARD D'ESTAING, renacieron las esperanzas autonomistas de los regionalistas franceses fiados de las promesas electorales del gran estadista. Pero en noviembre de 1975 el Primer magistrado francés ha demostrado las vacilaciones surgidas en su ánimo al contacto con la realidad. En un discurso pronunciado en Dijon, después de aludir con elogio a

la Ley de 5 de julio de 1972 que configura las veintiuna «circunscripciones de acción regional» existentes como «establecimientos públicos», es decir, como personas jurídicas institucionales, no territoriales, añadió que todavía no ha encontrado la Región su «verdadero» papel, que no puede ser, de momento, otro que el de coordinar el desarrollo económico asumiendo el Consejo regional poderes actualmente retenidos por los Prefectos de Región, pero de ningún modo constituir una escala más de administración territorial.

En alocución televisiva dirigida pocos días después al país, GISCARD intentó explicar su pensamiento actual partiendo de su convicción profunda de la necesidad de una descentralización que permita descongestionar al Estado de problemas cuya solución debe estar más próxima a los administrados. «La cuestión que se plantea es la de saber a qué nivel». Hábilmente recuerda GISCARD el acuerdo que acababa de adoptarse en Roma por los «nueve» de elegir desde 1978 —se retrasó a junio de 1979— la Asamblea europea por sufragio universal directo. Y entonces —razona— si establecemos un poder regional tendremos cinco niveles de gobierno con Asamblea elegida por sufragio universal: municipal, departamental (provincial), regional, nacional y europeo. La descentralización debe hacerse —a juicio del líder francés— a base del Municipio, que constituye el primer nivel de vida democrática, la comunidad territorial más próxima al hombre. Pero es indispensable una circunscripción territorial intermedia entre el Municipio y el Estado. ¿Cuál? GISCARD remite la solución al año 1982, es decir, cuando, con una experiencia de diez años a partir de la Ley de 1972, y habida cuenta del grado de organización de Europa, pueda elegirse con pleno conocimiento de causa entre Departamento y Región.

La alusión al grado de organización de Europa es importante. Cuando en enero de 1969, con motivo de un viaje a Bretaña, DE GAULLE confirmó su propósito, exteriorizado meses antes, de someter a la aprobación directa del pueblo mediante referéndum y previo un sustancioso debate en la Asamblea Nacional la reforma regional —y, conjuntamente, la del Senado— como parte de «la renovación de estructuras estrechas y finiquitadas» que, bajo el signo general de la «participación», había sido prometida el 24 de mayo de 1968 —de aquel mayo de la revolución pacífica de París que tuvo resonancia universal—, la opinión francesa vibró en favor y en contra de la reforma. Dentro del propio U. D. R. «gaullista» la polémica fue ardiente. Mientras SANGUINETTI lamentaba el intento

de destruir tradiciones seculares que han permitido a Francia existir y aseguraba que «la centralización ha sido el antídoto de nuestros defectos, porque somos un pueblo dividido contra sí mismo», GRANET, con el apoyo de MICHELET, Presidente del Movimiento Nacional para la Descentralización y la Reforma Regional, juzgaba las reformas proyectadas demasiado tímidas, clásicas y prudentes. Pero lo que estuvo en el centro de la discusión fue el problema del número de Regiones, en el que estaba envuelto nada menos que el porvenir del Estado nacional en relación con la Europa federal del futuro. Los «independientes» de GISCARD solicitaron por unanimidad la división de Francia en sólo siete grandes Regiones, a fin de «luchar mejor contra la preponderancia de la Región parisiense» y —aquí está lo importante— de «preparar el cuadro de la futura Europa». Responde esta opinión al criterio arraigado en amplios sectores de que si los Estados nacionales pueden confederarse, pero sólo a base de las Regiones —grandes Regiones—, como Estados miembros, podría llegarse a la Federación europea. Así, DUHAMEL, en nombre de la minoría centrista, tras esgrimir razones de filosofía política, económica y social en pro de la Región, añade la que él llama de filosofía europea. Para realizar —dice— la unidad europea será necesario sobrepasar las Naciones intermedias. Las Regiones pueden servir de base a esta construcción.

VII. COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS REGIONES O NACIONALIDADES EN LA ACTUAL CONSTITUCION

El problema básico tanto en el Estado federal como en el de autonomías regionales, es el de la distribución de competencias entre el Estado —unitario o federal— y las Regiones o Nacionalidades —o, en su caso, los Estados federados—. Enlaza este problema con el de precisar las atribuciones o facultades inherentes a la soberanía.

La solución no es sencilla. Desde los tiempos del Rey Sabio, en que se consideraban facultades esenciales del Poder real: «Justicia, Moneda, Fonsadera e Suos Yantares», hasta la complejidad actual de los poderes del Estado, la evolución es muy profunda. ORTEGA Y GASSET expuso su opinión en su libro *La redención de las Provincias*, en el que recogió una serie de artículos publicados en *El Sol* desde noviembre de 1927 a febrero de 1928. Según el ilustre

pensador, hay que ir desde la «pequeña y atómica» vida local —jaula de codorniz llamaba al Municipio— a otra «grande y orgánica». «La Nación como tal no puede cuidar directamente de la vida local». La Provincia es «un torpe tatuaje con que se ha maculado la piel de la península. Organicemos la Región». Para ello proponía el filósofo dividir España en diez Regiones, «diez potencias de hispanidad». El problema político de la Región «se reduce a poner su vida local en manos de sus habitantes». «Entreguemos a los provinciales el cuidado de su Región, pero ¡claro está!, también su responsabilidad». Cada una es autónoma «en todo lo que no sea estrictamente nacional». «En principio, sólo el Ejército, la Justicia, una parte de las comunicaciones, la vida internacional, el derecho a intervenir los actos del régimen local y la opción constante a establecer servicios reguladores de orden pedagógico, científico y económico en torno al territorio peninsular, quedarían en manos del órgano central del Estado. Salvo omisión, todo el resto pasaría de las manos abstractas en que se halla a las manos concretas de los provinciales». Entendía ORTEGA que, de este modo, lejos de debilitar lo nacional, se reforzaba. Libre del lastre de lo local, el poder nacional «ascenderá a las alturas de prestigio que le corresponde y del que nunca debió bajar». Pero donde precisó sus ideas fue en su discurso parlamentario de 13 de mayo de 1932, en el que, después de lamentar la imprecisión con que se manejan vocablos como soberanía, federalismo, autonomía, precisaba: «Soberanía es la facultad de las últimas decisiones, el poder que crea y anula todos los otros poderes, cualesquiera que sean ellos; soberanía, pues, significa la voluntad última de una colectividad. Convivir en soberanía implica la voluntad radical y sin reservas de formar una comunidad de destino histórico, la inquebrantable solución de decidir juntos en última instancia todo lo que se decida. Y si hay algunos en Cataluña, o hay muchos, que quieren desjuntarse de España, que quieren escindir la soberanía, que pretenden desgarrar esa raíz de nuestro añejo convivir, es mucho más numeroso el bloque de los españoles resueltos a continuar reunidos con los catalanes en todas las horas sagradas de esencial decisión. Por eso es absolutamente necesario que quede deslindado de este proyecto de Estatuto todo cuanto signifique, cuanto pueda parecer amenaza a la soberanía unida, o dejar infectada su raíz. Por este camino iríamos derechos y rápidos a una catástrofe nacional.

Yo recuerdo que una de las pocas veces que en mis discursos

anteriores aludí al tema catalán fue para decir a los representantes de esta Región: "No nos presentéis vuestro afán en términos de soberanía, porque entonces no nos entenderemos. Presentadlo, planteadlo en términos de autonomía". Y conste que autonomía significa, en la terminología jurídico-política, la cesión de poderes; en principio no importa cuáles ni cuántos, con tal que quede sentado de la manera más clara e inequívoca que ninguno de esos poderes es espontáneo, nacido de sí mismo, que es, en suma, soberano, sino que el Estado lo otorga y el Estado lo retrae y revierte a él. Esto es autonomía».

Coinciden las Constituciones de Estados federales con las de Estados abiertos a la concesión de autonomías regionales en establecer un deslinde, todo lo perfecto que es posible a sus redactores, de las competencias que el Estado asume y las que reconoce a los Estados miembros o está dispuesto a traspasar a las Regiones o Nacionalidades. Nuestra Constitución vigente no sigue el sistema de la de 1931 de determinar primeramente las materias en las cuales la legislación y la ejecución directa son de la exclusiva competencia del Estado (art. 14) y después de aquellas otras en que «corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las Regiones autónomas la ejecución en la medida de su capacidad política» (art. 15), para terminar abriendo paso a la competencia de las Regiones autónomas sobre legislación y ejecución directa en las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores (art. 16). Tampoco el de la Constitución italiana, que se limita a enumerar las materias respecto a las cuales la Región dictará «normas legislativas dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado» siempre que «no estén en oposición con el interés nacional o con el de otras Regiones» (art. 117). Y, en fin, no se adapta enteramente al sistema de la Ley Fundamental de la República Federal alemana, que parte de la distinción fundamental entre legislación y ejecución, atribuye una y otra a los «Länder» en la medida en que la propia Ley Fundamental no confiera poderes o facultades expresamente a la Federación (arts. 70 y 83) y enumera los dominios de la legislación exclusiva del Estado (art. 73), los de legislación concurrente (art. 74) y aquellas materias cuya ejecución es «de competencia de la Federación en régimen de administración propia, con ayuda de los correspondientes órganos federales» (art. 87).

Apartándose de todos estos precedentes, nuestra Constitución

organiza dos grandes relaciones de competencia en los artículos 148 y 149, cuya interpretación —dice Oscar ALZAGA— «está en función de una serie de mecanismos altamente sofisticados» que dicho ilustre profesor expone del modo siguiente:

1. Competencias exclusivas del Estado: se subdividen a la vez en transferibles e intransferibles, y en delegables o indelegables, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150, 2.

2. Competencias que en principio corresponden al Estado, pero que pueden ser objeto de delegación o transferencia: se trata de facultades relacionadas en el artículo 149, 1, que «por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». En principio se prevé que la ley orgánica por la que se lleve a cabo la transferencia o delegación reserve al Estado determinadas formas de control (art. 150, 2).

3. Competencias mínimas que pueden asumir las Comunidades autónomas: están enumeradas en la relación de materias del artículo 148, 1.

4. Nivel medio de competencias en que pueden moverse las Comunidades autónomas: viene dado por la suma de las competencias mínimas referidas en el número anterior, bien de una ampliación de las mismas, transcurridos cinco años, y mediante una reforma estatutaria, según lo previsto en el artículo 148, 2, bien logrando el mismo objeto por la vía del artículo 151.

5. Nivel máximo de competencias alcanzable por las Comunidades autónomas: mediante un Estatuto aprobado por el procedimiento previsto en el artículo 151, 3, es posible alcanzar las siguientes competencias:

a) Las competencias jurisdiccionales implícitas en la redacción de los párrafos segundo y tercero del artículo 152, 1.

b) La totalidad de las competencias descritas en el artículo 148.

c) La totalidad de las competencias remanentes del artículo 149, 3.

d) Las competencias legislativas que atribuyen las leyes marco previstas en el artículo 150, 1.

e) Cuantas competencias de titularidad estatal sean delegables o transferibles «por su propia naturaleza», lo que no es recogible directamente por el Estatuto de autonomía, sino a través de ley orgánica específica (art. 150, 2).

Lo más clarificador en este orden de cosas es pasar revista a las competencias que la Constitución reserva con carácter exclusivo al Estado por entender, sin duda, que son inherentes a la soberanía nacional, y traer a comparación la Constitución republicana de 1931, la federal alemana de 1946 y, como antecedente curioso, el Proyecto de Constitución federal de nuestra Primera República.

El artículo 149, en una larga enumeración, atribuye al Estado «competencia exclusiva sobre las siguientes materias: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; relaciones internacionales; defensa y fuerzas armadas; administración de justicia; legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades autónomas; legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades autónomas; legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto, en este último caso, a las normas de Derecho foral o especial; legislación sobre propiedad intelectual e industrial; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; sistema monetario; divisas, cambio y convertibilidad; bases de ordenación del crédito, banca y seguros; legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial; bases y coordinación de la planificación general de actividades económicas; Hacienda general y deuda del Estado; fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; sanidad exterior; bases y coordinación general de la sanidad; legislación sobre productos farmacéuticos; legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades autónomas; las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común, sin

perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas; pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyen a las Comunidades autónomas; marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves; ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación; legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial; legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad autónoma; bases del régimen minero y energético; régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos; normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades autónomas; defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades autónomas; seguridad pública, sin perjuicio de posibilidad de creación de policías por las Comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica; regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia; esta-

dística para fines estatales; autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum». A la enumeración en catorce apartados de las competencias contenidas en el artículo 14 de la Constitución de 1931 se añade ahora: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos y deberes de todos los españoles; legislación laboral; planificación general de las actividades económicas; seguridad social; bases esenciales del régimen jurídico de la Administración pública; obras públicas de interés general; seguridad pública; estadística para fines estatales, y autorización para la convocatoria de referéndum. Pero debe observarse que la declaración fundamental de derechos y deberes es materia constitucional y, por tanto, no era necesario llevarla a la enumeración de competencias; que respecto a la legislación laboral se advierte en el número 7.º del citado artículo 147 que su ejecución se deja a las Comunidades autónomas, lo que lleva a la solución citada por el artículo 15 de la Constitución de 1931, y que, en fin, este artículo 15 de la Constitución republicana, al detallar las materias en que «corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las Regiones autónomas la ejecución en la medida de su capacidad política a juicio de las Cortes», lleva más o menos a las mismas soluciones actuales. Así, por ejemplo, al atribuir al Estado la legislación sobre «ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse» (art. 6.º). Respecto a la seguridad social (cuya legislación básica y régimen económico ahora se reserva al Estado) también el expresado artículo 15 atribuye al Estado «el régimen de seguros generales y sociales» (núm. 8.º).

La Ley Fundamental de la República Federal alemana de 23 de mayo de 1949 atribuye a la Federación el derecho de legislación exclusiva en las materias que han quedado expuestas.

El Proyecto de Constitución de nuestra Primera República enumera como facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación: «relaciones exteriores; tratados de paz y de comercio; declaración de guerra exterior, que será siempre objeto de una ley; arreglo de las cuestiones territoriales y de las competencias entre los Estados; conservación de la unidad y de la integridad nacional; fuerza de mar y tierra, y nombramiento de todos sus jefes; correos y telégrafos; ferrocarriles, caminos generales, medios oficiales de comunicación marítima y terrestre, y obras públicas de

interés nacional; deuda nacional; empréstitos nacionales; contribuciones y rentas que sean necesarias para el mantenimiento de los servicios federales; gobierno de los territorios y colonias; envío de delegados a los Estados para la percepción de los tributos y el mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federales; códigos generales; unidad de moneda, pesas y medidas; aduanas y aranceles; sanidad, iluminación de las costas, navegación; montes y minas, canales generales de riego; establecimiento de una Universidad federal y de cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios en los cuatro puntos de la Federación que se determinen por una ley; los bienes y derechos de la Nación; conservación del orden público federal y declaración de estado de guerra civil; restablecimiento de la ley por medio de la fuerza cuando un motín o una sublevación comprometan los intereses y derechos generales de la sociedad en cualquier punto de la Federación» (título V).

Ofrece especial interés el examen comparativo de puntos básicos y especialmente conflictivos.

1. JUSTICIA

El artículo 149 de la Constitución vigente atribuye al Estado en exclusiva la «administración de justicia» (núm. 5.º). Pero el artículo 152 dispone que en las Comunidades autónomas que se constituyan por el procedimiento abreviado del artículo 151 «culminará la organización judicial» un «Tribunal Superior de Justicia», sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo. La Constitución de 1931 atribuyó al Estado la exclusiva competencia sobre «jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los poderes regionales» (art. 14, núm. 11). Quedaba la puerta abierta a concesiones autonómicas en esta materia. Y, en efecto, el Estatuto catalán permitió a la Generalidad establecer un Tribunal de Casación. Por el contrario, ahora debe interpretarse que el sistema de los recursos judiciales de apelación puede encomendarse al Tribunal Superior de Justicia. Pero no el recurso de casación, respecto al cual sólo tiene competencia el Tribunal Supremo.

El Proyecto federal de 1873 ofrecía una solución muy de acuerdo con las ideas pactistas que inspiraban al federalismo pimagar-

lliano: «El Tribunal Supremo Federal se compondrá de tres Magistrados por cada Estado de la Federación».

La Ley Fundamental de Alemania Federal dice que «el poder de administrar justicia está confiado a los jueces. Está ejercido por el Tribunal Constitucional Federal, por el Tribunal Supremo, por los Tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y por los Tribunales de Territorio» (art. 92).

2. CULTURA

El artículo 148 de la Constitución atribuye a las Regiones o Nacionalidades «el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad autónoma». Consecuentemente el artículo 149 no mencionaba la cultura entre las materias de competencia exclusiva del Estado. ¿Había un olvido de los deberes y derechos del Estado en relación con la cultura? Así podía pensarse después de la redacción de dicho artículo aprobado en el Congreso. Pero el Senado, al aceptar una enmienda de don Ricardo de la CIERVA, reservando al Estado la posibilidad de establecer y mantener instituciones culturales para la defensa y el fomento del patrimonio cultural común y el reconocimiento de la cultura de cada Comunidad en el ámbito de las demás, provocó la reacción de quienes la consideraron «agresión inaceptable para Cataluña». El pleno del Senado aprobó una nueva redacción «consensuada» que ha pasado a ser el apartado número 2 del citado artículo 149, según el cual: «sin perjuicio de las competencias que puedan asumir las Comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades autónomas, de acuerdo con ellas».

De este modo se ha llegado a una fórmula aproximada aunque menos favorable al Estado que la consagrada en la Constitución de 1931. Esta no mencionaba la cultura en el artículo 14. Pero en el artículo 48 declaraba terminantemente que el servicio de la cultura es atribución esencial del Estado y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. En el artículo 49 ratifica este criterio al decir que la expedición de títulos académicos y profesionales corresponde exclusivamente al Estado, que establecerá las pruebas y requisitos neces-

rios para obtenerlos aun en los casos en que los certificados de estudios procedan de centros de enseñanza de las Regiones autónomas. Un ley de instrucción pública determinará «la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados». Y en el artículo 50 prescribe que «las Regiones autónomas podrán organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedan en sus Estatutos. Es obligatorio el estudio de la lengua castellana, y ésta se usará también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las Regiones autónomas. El Estado podrá mantener o crear en ellas instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República. El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores. El Estado atenderá a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero, y preferentemente en los países hispanoamericanos».

El título V del Proyecto de Constitución de 1873 mencionaba tímida y pudibundamente entre las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación, «el establecimiento de una Universidad federal y de cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios en los cuatro puntos de la Federación que se determinen en la Ley» (núm. 20).

La Constitución de Bonn se limita a decir que «la enseñanza, en general, está bajo la inspección del Estado» (art. 7.º), y menciona entre los «dominios» a que se extiende la legislación concurrente sobre la cual corresponde a la Federación derecho legislativo, es decir, prioritario, la protección al patrimonio cultural alemán (número 5.º) y el fomento de la investigación científica (núm. 13).

3. ORDEN PÚBLICO

Materia es ésta especialmente delicada. El criterio de nuestra vigente Constitución es un poco vacilante. Su artículo 149 atribuye competencia exclusiva al Estado sobre «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos

Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica» (número 29). En realidad queda diferida la resolución completa de este problema hasta que se aprueben los respectivos Estatutos autonómicos. Pero el principio fundamental no se ha eludido. Defender la seguridad pública —dice GARCÍA ESCUDERO— es competencia del Estado. No hay Estado que no la tenga o dejaría de ser Estado. Pero las Comunidades autónomas pueden colaborar en los servicios del Estado, puesto que también ellas son Estado. En Inglaterra y en los Estados Unidos, junto a la policía nacional hay numerosas policías locales (13).

La Constitución de 1931 atribuía en su artículo 14 a la exclusiva competencia del Estado la legislación y ejecución directa sobre «defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional», lo que no dejaba de ofrecer bastante indeterminación. Más vaga era la fórmula del Proyecto de 1873: «conservación del orden público federal». ¿Cuáles serían los límites entre el orden público federal y el no federal?

El artículo 73 de la Ley Fundamental de la República Federal alemana, al formular el derecho de legislación exclusiva de la Federación, hace referencia a la «colaboración de la Federación y de los Territorios en materia de policía criminal y de protección de la Constitución, la creación de un servicio federal de policía criminal y la lucha internacional contra el crimen».

VIII. CONCLUSION

Según nuestra Constitución de 1978 España no se ha constituido en Estado federal, sino en Estado unitario. Pero, como reconocieron los nacionalistas catalanes en la discusión parlamentaria, se ha dado un paso importante porque en nombre de un nuevo sentido de la unidad de España que, al menos, permite hablar de espíritu federalista, se ha roto el concepto de las autonomías como excepción característica de la Constitución de 1931, es decir, «el dramático cerco de la singularidad».

En realidad, «el techo de las autonomías» de las Regiones o Nacionalidades ha quedado tan alto que el marco de competencia que éstas pueden asumir más se acerca al que ofrece la Ley Fundamental de Bonn que al que delinea la Constitución italiana.

(13) GARCÍA ESCUDERO: *Ya*, 14-XI-1978.