

Comunidades autónomas (Antecedentes históricos, referencias europeas y planteamiento constitucional)

Por Javier GOROSQUIETA

Desde la historia, las referencias europeas y la propia Constitución española estimamos que es preciso dar un amplio cauce y profundizar en el régimen de las autonomías regionales en nuestro país.

1. *Antecedentes históricos: desde el abrazo de Vergara a las preautonomías del Gobierno Suárez*

1.1 EL CONVENIO DE VERGARA Y SUS CONSECUENCIAS FORALES

En los últimos días de agosto de 1839 el general de los ejércitos del régimen liberal de María Cristina, Baldomero Espartero, se sentía seguro de la victoria frente a las tropas carlistas comandadas por su jefe, D. Rafael Maroto. Expresaba aquel así un *ultimatum* en una de las postreras órdenes del día de la primera guerra carlista: «El enemigo desconcertado será batido si no se acoge a nuestra generosidad deponiendo las armas o sosteniendo con ellas la Constitución de la Monarquía española, el trono de Isabel II y la Regencia de su augusta madre.»

Por su parte Maroto, ante un ejército maltrecho y a pesar de las iras del pretendiente, D. Carlos, había iniciado ya las negociaciones. Decía en su alocución a los voluntarios y pueblos vascongados, el día 30 de agosto, víspera del Convenio: «Y si las fuerzas de las demás provincias quieren seguir nuestro ejemplo evitando la ruina de sus padres, hermanos y parientes, serán considerados y admitidos; pero para ello es indispensable que desde luego se manifiesten, abandonando a los que aconsejan la continuación de una guerra que ni conviene ni puede sostenerse. Los hombres ni son de bronce, ni como los camaleones para que puedan subsistir con el viento. La miseria toca a su extremo en todo el ejército después de tantos meses sin socorro: los jefes y oficiales tratados de peor condición que el soldado, pues a éste se le da su vestuario, más a aquel solamente una corta ración, mirándolos de consiguiente marchar descalzos, sin ca-

J. GOROSQUIETA

misa, y en todos conceptos sufriendo las privaciones y fatigas de una guerra tan penosa.»

Maroto sólo pidió dos cosas a Espartero: la conservación de los fueros para aquellos territorios del Norte y el mantenimiento de los grados militares para los oficiales de su ejército. Accedió a ello Espartero en una entrevista con Maroto—su antiguo compañero de armas en las campañas del Perú—en la ermita de San Antolín, cerca de Durango, día 26 de agosto de 1839. A los pocos días, el 31 del mismo mes, se firmó en Vergara el convenio, rubricado con el famoso abrazo entre los dos generales en jefe. En él Espartero se comprometía a recomendar con interés al Gobierno su ofrecimiento de proponer a las Cortes la concesión de los fueros o su adaptación a las condiciones generales de la monarquía y en consonancia y compatibilidad con sus instituciones fundamentales. También se reconocían los empleos, grados y condecoraciones de los militares del ejército de Maroto.

En Convenio de Vergara tenía, pues, el carácter de un compromiso moral, precio de la paz en una guerra que casi había llegado a su fin en términos militares.

Espartero cumplió su compromiso y las Cortes españolas, a través de una larguísima y acalorada discusión entre moderados y progresistas, aprobó por unanimidad, el 8 de octubre de 1839, el siguiente Proyecto de Ley:

Artículo 1.º Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.

Artículo 2.º El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y la Constitución de la Monarquía; resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

Aprobada también esta Ley en el Senado, con seis votos en contra de un total de 79 senadores, la Reina Doña María Cristina estampó en ella su firma el 24 de octubre de 1839.

Como se ve, dos son los principios básicos de la ley: el de confirmación genérica de los fueros y el de su armonización (léase modificación) con las exigencias constitucionales para todo el país. Interpretadas estas exigencias constitucionales, mayoritariamente, desde unas ideas políticas centralistas, asimiladas desde la revolución francesa, se concretaron para Navarra en la llamada Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841. Por ella desaparecieron las Cortes, la Diputación permanente del Reino, el Consejo Real y los Tribunales de Navarra. Una parte de las atribuciones de

estas instituciones político-constitucionales de la región pasaron a la Diputación Foral que acumulaba, además, las que poseen las restantes diputaciones del país. La Ley Paccionada recogió, en cualquier caso, principios generales, que con el tiempo se han desarrollado siguiéndose siempre la vía del pacto entre el Estado y Navarra. No en vano está en el origen de estos convenios la unión personal (un mismo rey, el de Castilla, para dos reinos distintos) de Castilla y Navarra, como *aeque e principal* esta última, en las Cortes de Burgos de 1515. Así lo reconoce la Ley 33, título 8.º, Libro Primero, de la Novísima Recopilación:

«La incorporación del Reino de Navarra a la Corona de Castilla fue por vía de unión *aeque e principal*, reteniendo cada uno su naturaleza antigua, así en leyes como en jurisdicción y gobierno, rigiéndose por sus fueros, leyes, ordenanzas, usos y costumbres, franquezas y libertades.»

En la hora actual, de planteamiento de las nuevas autonomías, la Diputación Foral conserva facultades normativas, ejecutivas y judiciales en materia económico-administrativa.

En cuanto al territorio de las provincias Vascongadas, la región no fue conquistada por los romanos, los cuales no parece mostraron demasiado interés por su dominio. También se mantuvo con cierta independencia bajo los visigodos. Se tiene noticia de una expedición contra los vascones, en el reinado de Leovigildo iniciada en el 581 y a consecuencia de la cual pudo fundarse Vitoria. Pero lo más seguro es que la villa la fundara Sancho VI de Navarra en 1181, cuando le concede el fuero de Logroño, que también recibió la villa de Bilbao, fundada ésta en 1300. San Sebastián, llamada antiguamente *Easo*, fue donada por Sancho III de Navarra al monasterio de Leyre (1014), y recibió el fuero de Estella (1150) y el de Jaca (1174).

Las Vascongadas se mantuvieron también libres de la plena dominación musulmana, pero desde las propias divisiones internas y tras frecuentes intervenciones de los reyes leoneses, castellanos y navarros, Guipúzcoa se incorporó a Castilla en 1200, Alava—que se reducía a Vitoria y Treviño—en 1332 y, por último, el señorío de Vizcaya en el reinado de Juan I de Castilla (1379). La unión a Castilla no impidió que se mantuvieran sus fueros primitivos; sólo Alava renunció a esta prerrogativa a cambio de otros derechos y privilegios, origen de los fueros alaveses, por cuya conservación lucharon en el bando carlista.

Perdida la primera guerra carlista, se aplica a Vascongadas, con los criterios propios de la Constitución centralista de 1812, la ya antes transcrita del 25 de octubre de 1839, derivada del Convenio de Vergara. No desaparecen sus fueros, pero se los recorta y modifica. Esta situación permanece—con el interregno del Estatuto General Vasco a que luego aludiremos—hasta la entrada en Bilbao de las tropas de Franco el 18 de junio de 1937: se da fin entonces a la autonomía administrativa que habían tenido las Vascongadas mediante concertos económicos. Sólo la provincia de Alava conservó algunos fueros disminuidos.

J. GOROSQUIETA

1.2 CUATRO TEXTOS LEGALES DEL SIGLO XIX SOBRE
REGIONALIZACIÓN ESPAÑOLA

El primero procede de la denominada reforma Escosura de 1847. Don Patricio de la Escosura, ministro de la Gobernación del Reino en el Gabinete del partido moderado, que a la sazón estaba en el poder, refrenda el 29 de septiembre de 1847 un Real Decreto «para la gobernación civil del Reino», en que divide el territorio nacional en once *demarcaciones* (no se utiliza el término *región* en su texto). Pero no nos llamemos a engaño. No se trata de una política de tendencia autonómica, ni siquiera descentralizadora. Lo que realmente se pretende es organizar de otra manera «las funciones activas que corresponden al Gobierno Civil del Estado» (artículo 1.º). Para ello se propone establecer, en otras tantas *demarcaciones*, once «gobernadores civiles generales», no como personalización de competencias regionales autónomas, sino como representantes del Gobierno del Estado, interpuestos entre aquel y los gobernadores civiles de provincia. La reforma fue suspendida poco después «hasta que las Cortes puedan ocuparse de tan grave asunto» (Real Decreto de 5 de octubre de 1847). Nunca encontraron o quisieron encontrar las Cortes, de hecho, tal oportunidad.

Creo que lo único que puede tener algún interés hoy, a nuestro propósito, es dar a conocer el criterio de división territorial dado en aquel Decreto. Nos lo ofrece el texto de su artículo segundo:

«Para el establecimiento de los funcionarios comprendidos en la escala anterior, se divide el territorio de la Península en once Gobiernos generales, a saber:

1.º Castilla la Nueva, su capital Madrid.

Comprende las provincias de Madrid, Cuenca, Segovia, Guadalajara, Toledo y Ciudad Real.

2.º Cataluña, su capital Barcelona.

Comprende las provincias de Barcelona, Lérida, Gerona y Tarragona.

3.º Andalucía, su capital Sevilla.

Comprende las provincias de Sevilla, Cádiz, Córdoba y Huelva.

4.º Valencia y Murcia, su capital Valencia.

Comprende las provincias de Valencia, Murcia, Alicante, Albacete y Castellón.

5.º Galicia, su capital La Coruña.

COMUNIDADES AUTONOMAS

Comprende las provincias de La Coruña, Pontevedra, Lugo y Orense.

6.º Aragón, su capital Zaragoza.

Comprende las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel.

7.º Granada, su capital Granada.

Comprende las provincias de Granada, Málaga, Almería y Jaén.

8.º Castilla la Vieja, su capital Valladolid.

Comprende las provincias de Valladolid, León, Palencia, Salamanca, Zamora, Ávila y Oviedo.

9.º Extremadura, su capital Badajoz.

Comprende las provincias de Badajoz y Cáceres.

10.º Cantabria, su capital Pamplona.

Comprende las provincias de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

11.º Burgos, su capital Burgos.

Comprende las provincias de Burgos, Logroño, Santander y Soria.

En las islas Baleares y las Canarias no se hace alteración por ahora.»

Obsérvese cómo coinciden los criterios entonces empleados con los aplicados hoy en los regímenes preautonómicos de regiones tales como Cataluña, Galicia, Aragón, Extremadura. Existen discrepancias en las restantes.

Parecido carácter tiene la reforma de Segismundo Moret, ministro de la Gobernación, establecida por Real Decreto del 6 de enero de 1884. Pretende directamente «dar a los representantes del Gobierno en provincias cuantas condiciones de prestigio y de acierto exige de ellos la alta misión que les está encomendada» (Expos. de motivos). Para ello «lo primero que ha de hacerse es disminuir el número de Gobernadores, porque ni es posible retribuir de una manera cumplida a 49 Jefes de provincia, ni habrá seguramente partido alguno que esté cierto de encontrar en su seno tal número de hombres capaces de desempeñar aquella misión, ni cabe, por último, agrupar en tanto pequeño centro, a la vez que una población que no llega a 17 millones, una serie de intereses que se extienden más

allá de los límites de la provincia actual. *Quince grandes Gobiernos, correspondientes a las regiones geográficas y económicas de España*, parecen, a juicio del ministro que suscribe, el término natural de las subdivisiones del territorio» (Ib.; el subrayado es nuestro).

El criterio empleado para la división administrativa del territorio en estas quince regiones nos lo manifiesta el artículo 15 del citado Decreto. Dice:

«Habrà un Gobernador en cada una de las 15 regiones del siguiente cuadro, comprendiendo éstas las provincias que en el mismo se mencionan:

<i>Aragón</i>	Huesca. Logroño. Zaragoza.	<i>Madrid</i>	Guadalajara. Madrid. Toledo.
<i>Asturias</i>	León. Oviedo.	<i>Murcia</i>	Albacete. Alicante. Murcia.
<i>Baleares.</i> <i>Canarias.</i>			
<i>Castilla la Vieja</i>	Burgos. Palencia. Santander. Soria.	<i>Sevilla</i>	Cádiz. Córdoba. Huelva. Sevilla.
<i>Cataluña</i>	Barcelona. Gerona. Lérida. Tarragona.	<i>Valencia</i>	Castellón de la Plana. Cuenca. Teruel. Valencia.
<i>Extremadura</i> ...	Badajoz. Cáceres. Ciudad Real.		Avila. Salamanca.
<i>Galicia</i>	La Coruña. Lugo. Orense. Pontevedra.	<i>Valladolid</i>	Segovia. Valladolid. Zamora.
<i>Granada</i>	Almería. Granada. Jaén. Málaga.	<i>Vascongadas</i>	Alava. Guipúzcoa. Navarra. Vizcaya.»

En relación con los criterios empleados hoy para los regímenes preautonómicos observamos que sólo coinciden en aquel decreto los siguientes límites territoriales: Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia. Curiosas las inclusiones de Logroño en Aragón, de Ciudad Real en Extremadura, de Teruel en Valencia...

Al contrario de los dos intentos anteriores y dentro de una línea ya más clara de autonomía, llega el proyecto de ley presentado a las Cortes por el nuevo ministro de la Gobernación, D. Francisco Romero Robledo, el 25 de diciembre del mismo año de 1884. Afirma cómo «el paso más progresivo, en la tendencia a afianzar el carácter meramente administrativo de las Corporaciones populares, consiste en el deslinde de las facultades peculiares de las mismas, de aquellas otras esenciales del Gobierno, acumuladas hasta aquí por mandato expreso de la ley; deslinde y separación que exigían que unas y otras facultades fuesen en el porvenir confiadas a autoridades distintas, creadas las unas por las Corporaciones y nombradas otras por el Poder central» (Expos. de motivos). Se habla, pues, de facultades propias de las Corporaciones *populares*, pero en una línea de competencias no propiamente políticas, sino meramente administrativas. Con esa finalidad «se crea entre éstos (los Ayuntamientos) y las provincias un centro administrativo que corresponde en su extensión a los actuales partidos judiciales y se funda sobre el sólido asiento de la Hacienda municipal, condición de independencia y base de crédito» (*Ib.*). Es «la región, a cuyo frente (se) constituye una Junta por apoderamiento directo de los Ayuntamientos, que, centralizando para determinados servicios los recursos hoy dispersos en los presupuestos municipales de la demarcación regional, asegure el cumplimiento de aquéllos» (*Ib.*).

A las microregiones así constituidas por los pueblos de cada partido judicial, excepto en Madrid

«Corresponde... atender los servicios de instrucción primaria, cárceles de partido, socorro a presos pobres, asistencia médica a los enfermos también pobres, conservación y mejora de los caminos vecinales, servidumbre y vías pecuarias de los pueblos de la región y seguridad de los campos» (Art. 180).

Sobre Hacienda de las regiones establece la Ley:

«En materia de ingresos se limitarán las Juntas (regionales) a percibir el contingente señalado para ellas en el presupuesto de cada pueblo de la región...» (Art. 188).

«En orden a los gastos se limitarán a consignar en sus presupuestos las cantidades necesarias para los servicios que esta ley impone a su cuidado» (Art. 189).

Se determina, por lo tanto, un criterio de suficiencia presupuestaria a cargo de los presupuestos municipales de los pueblos de cada distrito.

J. GOROSQUIETA

Hay finalmente un proyecto de ley del subsecretario de Gobernación, Joaquín Sánchez de Toca, publicado en 1891. No llegó siquiera a ser presentado a las Cortes, pero encierra algunos puntos de interés sobre la mentalidad oficial de la época.

En primer lugar, aparece una nueva división administrativa del país en trece «demarcaciones regionales». Son las siguientes:

«Aragón.—Capitalidad, Zaragoza; comprende: Huesca, Logroño, Soria y Teruel.

Asturias.—Capitalidad, Oviedo; comprende: Gijón y Santander.

Castilla la Nueva.—Capitalidad, Madrid; comprende: Cuenca, Guadalajara, Segovia, Avila y Toledo.

Castilla la Vieja.—Capitalidad, Valladolid; comprende: Burgos, León, Palencia, Salamanca y Zamora.

Cataluña.—Capitalidad, Barcelona; comprende: Gerona, Lérida y Tarragona.

Extremadura.—Capitalidad, Badajoz; comprende: Cáceres, Ciudad Real y Salamanca.

Galicia.—Capitalidad, La Coruña; comprende: Lugo, Orense y Pontevedra.

Granada.—Capitalidad, Granada; comprende: Almería, Jaén, y Málaga.

Sevilla.—Capitalidad, Sevilla; comprende: Cádiz, Córdoba y Huelva.

Valencia.—Capitalidad, Valencia; comprende: Albacete, Alicante, Castellón y Murcia.

Vascongadas.—Capitalidad, ; comprende: Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

Baleares.

Canarias.»

Mantiene bastante, como se ve, la división de la reforma Moret, con variantes en Aragón, Asturias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Extremadura y Valencia.

En segundo término crea, junto a la figura del Gobernador regional,

COMUNIDADES AUTONOMAS

también ahora representante del Gobierno de Madrid, los Consejos regionales y las comisiones ejecutivas de estos Consejos. La creación de los Consejos regionales fue la gran novedad de este proyecto, ya que estaba formado por consejeros representantes de las Corporaciones locales (provincias y municipios) integrados en cada región. Se atribuía al Consejo regional las siguientes competencias:

«1.º Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la región y el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de beneficencia o de instrucción, caminos, canales de navegación y de riego y de toda clase de obras públicas de interés regional, así como concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento.

2.º Administración de los fondos de la región y su inversión conforme al presupuesto aprobado.

3.º Custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la región o a establecimientos que de ella dependan, repartiendo e invirtiendo los productos en la realización de los servicios que están confiados al Consejo regional.»

El Consejo regional era una instancia político-administrativa superior a las diputaciones provinciales, como lo atestigua el art. 51 del proyecto

«Art. 51. Como a superior jerárquico de las diputaciones provinciales, corresponde al consejo regional revisar, en caso de reclamación o apelación, los acuerdos de las diputaciones o comisiones provinciales, con arreglo a lo que disponga la legislación provincial y la municipal en su caso.»

Terminamos aquí esta referencia a esos cuatro proyectos regionales del siglo XIX en España, destacando cómo no desaparece en ellos la idea de la centralización política casi absoluta del poder en manos del Gobierno del Estado, pero también cómo, a pesar de todo, se observa un cierto avance hacia el reconocimiento de competencias político-administrativas a las entidades regionales.

1.3 EL ESTATUTO PROVINCIAL DE CALVO SOTELO, DE 1925

En plena Dictadura de Primo de Rivera el Real Decreto de 20 de marzo de 1925, conocido como Estatuto Provincial de Calvo Sotelo, abre el camino a las regiones como a «una posibilidad futura de máxima descentralización y autonomía» (Expos. de motivos). Defiende la inalterabilidad de la cuadrícula provincial «creada en 1812, aunque realmente no naciese hasta 1833». Señala cómo algunas de esas provincias se precian de constituir por sí mismas regiones: «tal sucede con Santander, cuyos hijos la llaman 'La Montaña', y con Logroño, sede de 'La Rioja', y con Oviedo, que regionalmente considerada se llama Asturias y es principado» (*Ib.*).

J. GOROSQUIETA

Concibe la región como suma de municipios, no de Diputaciones provinciales. «Las Diputaciones provinciales—dice—podrán mancomunarse, como Corporaciones administrativas, para realizar fines administrativos, y creando mera personalidad administrativa; pero nunca podrán organizarse en regiones, porque ésta no es suma de Diputaciones sino de Municipios» (*Ib.*). Abre el camino a una verdadera competencia política regional, como lo indica el art. 308 del Decreto:

«Podrán concederse a la Región las facultades que esta ley otorga a las Diputaciones provinciales y las relativas a fines y servicios del Estado que, sin ser consustanciales con su soberanía, tengan órbita regional.»

Esta eventual competencia política, como se puede observar, es siempre a juicio y por concesión de los poderes centrales. Asoma la dictadura como asoman, sobre todo, sus poderes discrecionales en el siguiente párrafo del Decreto:

«Cuando los órganos representativos de una Región se extralimiten en el ejercicio de sus funciones, el Gobierno podrá suspender sus acuerdos, si de ellos pudiese derivar grave y notorio perjuicio a los intereses públicos o a la seguridad del Estado» (Artículo 308).

No hay apelación, como se ve, a tribunales constitucionales o a instituciones neutrales, sino al poder discrecional del supremo ejecutivo del Estado.

Pero aún con estas decisivas limitaciones, se abrió la posibilidad a la iniciativa regional de los municipios, pudiendo alcanzar éstos, constituidos en región, el régimen fiscal de los conciertos económicos. Así lo atestigua el art. 308, C) del citado Decreto.

1.4 LOS ESTATUTOS REGIONALES EN LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA

El punto de partida lo encontramos en la Constitución republicana del 9 de diciembre de 1931. Ya en su art. 1.º declara que:

«La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.»

Su art. 8 concibe la organización territorial del Estado Español como

«integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía».

Se piensa en la región no como en una unidad meramente administrativa, sino dotada, además, de competencia política: «región autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español. (Artículo 11.)

Prohíbe la federación de regiones:

«En ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas» (Art. 13).

Los arts. 14 y 15, que a continuación transcribimos, recogen los temas de competencia exclusiva del Estado, en cuanto a legislación y ejecución el primero, en cuanto a la sola legislación el segundo.

«Art. 14. Son de exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:

1.^a Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.

2.^a Relación entre las Iglesias y el Estado y régimen de cultos.

3.^a Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales.

4.^a Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional.

5.^a Pesca marítima.

6.^a Deuda del Estado.

7.^a Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.

8.^a Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.

9.^a Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios e iluminación de costas.

10. Régimen de extradición.

11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales.

12. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.

13. Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación.

14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas,

J. GOROSQUIETA

cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término.

15. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales.
16. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.
17. Hacienda general del Estado.
18. Fiscalización de la producción y el comercio de armas.

Art. 15. 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, sobre las siguientes materias:

1.^a Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España.

La ejecución de las leyes sociales serán inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.

- 2.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
- 3.^a Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.
- 4.^a Pesas y medidas.
- 5.^a Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.
- 6.^a 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.
- 7.^a Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.
- 8.^a Régimen de seguros generales y sociales.
- 9.^a Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.

COMUNIDADES AUTONOMAS

10. Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

11. Derecho de expropiación, salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

12. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación, la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.

13. Servicios de aviación civil y radiodifusión.»

Todas las demás materias no incluidas en los citados artículos 14 y 15 podrán ser recogidas en los Estatutos regionales y ser objeto de su competencia (Cfr. art. 16). Las lagunas en los Estatutos se interpretarán, en principio, a favor de la competencia del Estado:

«Todas la materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley» (Art. 18).

Al abrigo de este texto constitucional se aprobaron entre 1931 y 1936 los Estatutos de Cataluña y del País Vasco. De ellos damos breve cuenta a continuación.

EL ESTATUTO DE CATALUÑA

Fue aprobado por Ley del 15 de septiembre de 1932. Establece la cooficialidad del catalán y el castellano (art. 2.º). A efectos del Estatuto considera catalán a todo español vecindado en Cataluña (art. 4.º). Señala el art. 5.º las facultades meramente ejecutivas, no legislativas, de la Generalidad. Son las siguientes:

«Art. 5.º De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Constitución, la Generalidad ejecutará la legislación del Estado en las siguientes materias:

1.ª Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.

2.ª Pesas y medidas.

3.ª Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecta a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.

4.ª Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos que sean de interés general, quedando a salvo para el Estado la re-

J. GOROSQUIETA

versión y policía de los ferrocarriles y de los teléfonos y de la ejecución directa que puede reservarse de todos estos servicios.

5.^a Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.

6.^a Régimen de seguros generales y sociales, sometidos estos últimos a la inspección que preceptúa el artículo 6.º.

7.^a Aguas, caza y pesca fluvial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución. Las Mancomunidades hidrográficas cuyo radio de acción se extienda a territorios situados fuera de Cataluña, mientras conserven la vecindad y autonomía actuales dependerán exclusivamente del Estado.

8.^a Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.

9.^a Derecho de expropiación, a salvo siempre la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.

10. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.

11. Servicios de aviación civil y radiodifusión, salvo el derecho del Estado a coordinar los medios de comunicación en todo el país. El Estado podrá instalar servicios propios de radiodifusión y ejercerá la inspección de los que funcionen por concesión de la Generalidad.»

Deslinda el art. 8.º las funciones de la Generalidad y del Estado en materia de orden público. Dice:

«En materia de orden público queda reservado al Estado... todos los servicios de seguridad pública en Cataluña en cuanto de carácter extrarregional o suprarregional, la Policía de fronteras, inmigración, emigración, extranjería y régimen de extradición y expulsión. Corresponderán a la Generalidad todos los demás servicios de Policía y orden interiores en Cataluña.»

El art. 12 incluye las materias de competencia exclusiva, tanto legislativa como ejecutiva de la Generalidad:

«Art. 12. Corresponderá a la Generalidad de Cataluña la legislación exclusiva y la ejecución directa de las funciones siguientes:

a) La legislación y ejecución de ferrocarriles, caminos, canales, puertos y demás obras públicas de Cataluña, salvo lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución.

COMUNIDADES AUTONOMAS

b) Los servicios forestales, los agronómicos y pecuarios, Sindicatos y Cooperativas agrícolas, política y acción social agraria, salvo lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 15 de la Constitución y la reserva sobre leyes sociales consignada en el número primero del mismo artículo.

c) La Beneficencia.

d) La Sanidad interior, salvo lo dispuesto en el número séptimo del artículo 15 de la Constitución.

e) El establecimiento y ordenación de Centros de contratación de mercancías y valores conforme a las normas generales del Código de Comercio.

f) Cooperativas, Mutualidades y Pósitos con la salvedad, respecto de las leyes sociales, hecha en el párrafo primero del artículo 15 de la Constitución.»

En cuanto a la Hacienda de la Generalidad de Cataluña, aquélla se constituye:

a) Con el producto de los impuestos que el Estado cede a la Generalidad.

b) Con un tanto por ciento en determinados impuestos de los no cedidos por el Estado.

c) Con los impuestos, derechos y tasas de las antiguas Diputaciones provinciales de Cataluña y con los que establezca la Generalidad» (Art. 16).

Otros apartados del Estatuto definen las competencias legislativas de la Generalidad, en materias cuya ejecución corresponde a las provincias, los municipios o a diferentes instituciones de Cataluña (universidad, hospitales, etc.).

Globalmente podemos afirmar del Estatuto de Cataluña de 1932 que se mantiene dentro del marco constitucional de la II República, aunque alcanzando un cierto techo en las posibilidades establecidas por aquél.

EL ESTATUTO VASCO

Estimamos que sus tres textos más significativos son el Estatuto General del Estado Vasco, aprobado en la Asamblea de Municipios Vascos, celebrada en Estella (Lizarrá), el 14 de junio de 1931, el Estatuto del País Vasco, aprobado en virtud de plebiscito celebrado en las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya el día 5 de noviembre de 1933 y la Ley relativa al Estatuto Vasco, sancionada por las Cortes el 6 de octubre de 1936.

J. GOROSQUIETA

El Estatuto General del Estado Vasco fue redactado, en su fase de borrador, por la Sociedad de Estudios Vascos. Ramón de Madariaga, abogado republicano vizcaíno, fue el hombre clave en la redacción. Su texto apareció publicado en los periódicos el 31 de mayo de 1931 y fue sometido a la aprobación de los ayuntamientos vasco-navarros reunidos en asamblea en Estella a primeros de junio del mismo año. Entre los municipios presentes, unos 300, y los adheridos, alcanzaron el número de 485. El Estatuto fue aprobado, artículo por artículo, apenas sin discusión, junto con las enmiendas propuestas.

El texto difícilmente se mantenía, a nuestro juicio, dentro de los límites constitucionales. Véase, si no, el «principio fundamental» que establece su artículo 15:

«El Pueblo Vasco es reconocido como soberano en todo lo que no esté limitada su soberanía por las atribuciones de que taxativamente hace cesión, en este Estatuto, al Estado español. Por consiguiente, asumirá todos los derechos y facultades que no se reserven para el poder del Estado español en este Estatuto, y los ejercerá con la máxima intensidad y plenitud.»

¿No hay aquí una presuposición de plena soberanía nacional del Estado Vasco que «cede» o «reserva» al Estado español los derechos y facultades que considera oportunos?

Algo parecido sucede con el mecanismo que propone el Estatuto para resolver potenciales conflictos de competencias. No se acude a un Tribunal de Garantías Constitucionales o institución parecida, sino a una «Comisión mixta, nombrada la mitad por el Consejo General del País Vasco y la otra mitad por el Parlamento español, presidida por el presidente de la República Española» (Art. 19).

Sin embargo, y un tanto contradictoriamente a nuestro entender, el mismo art. 15 antes aludido establece en su último párrafo, como garantía, «que dicha Constitución (del País Vasco) no contenga nada que sea contrario a las disposiciones de la Constitución española que sean de aplicación general para todo el Estado español».

¿Cómo hacer compatibles ambas posiciones? El resultado final es, inevitablemente, de una tremenda y contradictoria embigüedad..

En materia de facultades del «Estado Vasco», según el Estatuto, aquél «tiene competencia para legislar, administrar y juzgar, haciendo que se ejecuten sus leyes y decretos y los fallos de sus Tribunales y Juzgados» en una serie de materias, algunas de las cuales desbordan claramente los límites del texto constitucional. Tal es el caso de: relaciones Iglesia-Estado, seguridad pública, pesca marítima, tribunales, producción y comercio de armas. Pueden compararse, para comprobarlo, los artículos 13 de la Constitución y 15 del Estatuto.

En el tema de la Hacienda Pública, el Estatuto (art. 21) se atiene al concierto económico con Vascongadas y al convenio con Navarra que habían sido ya sancionados por los reales decretos de 9 de junio de 1925 y 15 de agosto de 1927.

Bastante modificado respecto del anterior resulta el texto del Estatuto del País Vasco aprobado en *referéndum* en las tres provincias vascongadas el 5 de noviembre de 1933. Entretanto, había tenido lugar el rechazo, al que enseguida haremos alusión, del Estatuto por parte de Navarra. Aparece en él mucho más explícita y matizada la compatibilidad del Estatuto con la Constitución republicana, tanto en cuanto a los supuestos poderes constituyentes de *Euzkadi*, como en la distribución matizada de competencias concretas. Una disposición adicional precisa las modificaciones que habría que introducir en el texto en el caso de una futura incorporación de Navarra al Estatuto del País Vasco.

En plena guerra civil y con concesiones que quedan dentro del espacio constitucional del Estado pero que alcanzan ciertamente su techo, se aprueba la Ley Relativa al Estatuto Vasco, el 6 de octubre de 1936. Desaparece del mismo toda alusión a la provincia de Navarra.

NAVARRA Y EL ESTATUTO VASCO

De 267 municipios de Navarra no menos de 90 estuvieron presentes en la Asamblea de Estella de junio de 1931, participando directamente en la aprobación del Estatuto elaborado por la Sociedad de Estudios Vascos. Pero Navarra estaba dividida. «Navarra en el Estatuto Vasco—decía un suelto de prensa local del 6 de junio—deja de ser personalidad jurídica propia. Su vínculo con el Estado español queda roto. Como entidad política, elaborada por tantos siglos de historia, desaparece en absoluto ante España y ante sí misma.»

Cuando se acercaba el 31 de enero de 1932, en el que habían sido convocados todos los ayuntamientos del País Vasco para que se decidieran por uno o varios Estatutos, el diputado nacionalista navarro, Manuel de Irujo, temía lo peor. Escribía así al dirigente de su partido José Antonio Aguirre: «Nuestra Ribera (navarra) sigue mal, querido José Antonio: esa es la verdad. Cuanto vean esos buenos «abertzales» que hacen incursiones por aquí es literatura, optimismo y buena voluntad. También yo hablo de la espléndida Ribera, la navarrísima Ribera, y esas cosas en los mítines. Pero... sigue siendo nuestro Ulster. Ahora están preocupadísimos con el Euskera. ¡Eso de que aquí vengan con el vascuence! Créeme que esto está delicado y que merece atenderse.»

Estos pronósticos o temores se confirmaron. En la asamblea celebrada en Pamplona por los ayuntamientos vasco-navarros el día 19 de junio de 1932 para la discusión y aprobación del Estatuto, votaron a favor 109 municipios navarros con un total de 135.582 habitantes; votaron en contra 123, con 186.666 habitantes; se abstuvieron 35, con 28.859; no asistie-

J. GOROSQUIETA

ron 18. En definitiva, el Estatuto quedó derrotado en Navarra por una relación porcentual del 42 por 100 a favor, 58 por 100 en contra, del total de población navarra representada por el voto emitido.

PROYECTO DE ESTATUTO PARA GALICIA

Fue sometido a la deliberación de la Asamblea Regional de Ayuntamientos celebrada en Santiago de Compostela los días 17 a 19 de diciembre de 1932 y aprobado en la misma, pero nunca llegó a celebrarse el *referéndum* popular necesario para su entrada en vigor.

Se declaran gallegos, a efectos del Estatuto, a todos los españoles avicinados en La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra, fueren o no naturales de alguna de estas cuatro provincias.

Se introduce la cooficialidad del castellano y el gallego.

Se establecen unas competencias regionales claramente dentro de los límites del campo de juego constitucional.

Peculiar de este Estatuto es la consideración explícita de los emigrantes gallegos:

«A los efectos de este Estatuto, una ley especial de la Región determinará la división electoral de su territorio sin contradecir la legislación del Estado, y regulará la forma en que los gallegos residentes en el extranjero que no hayan perdido la condición de españoles, podrán estar representados en la Asamblea» (Art. 12).

1.5 RÉGIMENES PREAUTONÓMICOS DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA, 1975-1979

Ya en su primera declaración programática el Gobierno que tomó posesión el 5 de julio de 1977 señaló que la institucionalización de las regiones en régimen de autonomía constituía uno de sus objetivos y que incluso antes de la Constitución estaba dispuesto a dar pasos transitorios en dicho sentido.

Consecuencia de tal política y de la demanda regional en esa dirección ha sido la creación de otros tantos Entes Preautonómicos para Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha. Cubren, como se puede apreciar, tales entidades, la totalidad del territorio nacional, si exceptuamos Navarra que ya tenía su propio régimen, aunque disminuido, de autonomía, Logroño, Santander y Madrid-capital.

El Gobierno se encontraba ante varias alternativas o fórmulas posibles: a) esperar a la redacción y aprobación por *referéndum* de la nueva Constitución; b) utilizar la fórmula legal existente de Mancomunidades de

Diputaciones; c) adelantar el debate parlamentario del título constitucional sobre autonomías, para poder conocer pronto a qué atenerse en cuanto a contenidos constitucionales en materia de autonomías.

Ninguna de las tres fórmulas se asumieron. No la primera, porque había una demanda social fuerte y urgente por el restablecimiento de las instituciones regionales, sobre todo en Cataluña, País Vasco y Galicia. Además se contaba con el peligroso precedente de la proclamación preconstitucional de la Generalidad de Cataluña en el mismo mes de abril, el de proclamación de la República, de 1931.

Tampoco era demasiado viable el camino de las Mancomunidades, mientras no se renovaran democráticamente ayuntamientos y diputaciones por medio de la convocatoria de las elecciones locales.

El dar prioridad a la discusión parlamentaria del capítulo constitucional sobre autonomías, no hubiera ofrecido, a pesar de todo, base jurídica formal para los Estatutos Regionales mientras la Constitución no quedara aprobada y, además, hubiera hecho peligrar el consenso en la elaboración del proyecto, ya que el tema autonómico se manifestó como uno de los más peliagudos y capaces de provocar posiciones contrarias, a veces irreconciliables.

Se optó por una vía distinta: la del Decreto-ley, pero previo el consenso mayoritario al régimen preautonómico establecido, de los parlamentarios de la región correspondiente.

El régimen de preautonomía se produce en dos fases sucesivas. En la primera, el Real Decreto-ley crea la entidad regional como institución y regula sus órganos de gobierno y administración. En la segunda, se lleva a cabo el largo y minucioso proceso de transferencias de los servicios de la Administración del Estado y de las Diputaciones a las entidades preautonómicas, a través de los trabajos realizados por Comisiones Mixtas.

Las transferencias a instituciones preautonómicas son por necesidad bastante peculiares en relación con las propias a entidades autónomas. En efecto; en un régimen preautonómico se hace difícil pensar en cuerpos de funcionarios de los entes regionales, ni en una hacienda autónoma, ni en un cambio de titularidad en el patrimonio, extremos que previsiblemente se darán en las transferencias propias de los Estatutos de autonomía. Por otro lado, las transferencias preautonómicas se basan en el Derecho del Estado y no en Estatutos singulares y, por lo mismo, no existen transferencias de poderes normativos sin sólo de facultades de gestión.

Fenómeno característico de esta etapa ha sido la generalización de las preautonomías. Dos parecen haber sido las motivaciones. En primer término, un resurgir bastante generalizado de sentimientos regionales a lo largo y a lo ancho de la geografía nacional. En segundo lugar, el criterio gubernamental de que «dicha generalización implica una concepción más nacional y solidario y *menos centrífuga* (el subrayado es nuestro) que la de

J. GOROSQUIETA

la autonomía limitada a las comunidades en las que el sentimiento nacionalista y diferencial es más acusado» (1). El Gobierno, consecuentemente, ha colaborado en fomentar e inducir el regionalismo en todas las regiones españolas.

1.6 CONCLUSIÓN

En este largo y forzosamente somero recorrido histórico nos quedamos a las puertas de las verdaderas autonomías, una vez aprobada la Constitución de 1978. A quien quiera profundizar en los aspectos aquí tratados o etapas aludidas le invitamos a introducirse en el tema a través de la bibliografía citada al final de este trabajo.

2. Referencias europeas

Hacemos en este apartado un breve resumen de los resultados de la encuesta, realizada en 1974, sobre «Las instituciones regionales y la regionalización de Europa». La encuesta fue encargada y realizada bajo los auspicios del Comité de Cooperación para los asuntos Municipales y Regionales del Consejo de Europa. Para no alargarlo demasiado, solamente tomaremos algunos datos referentes a cuatro países representativos: Bélgica, Francia, Italia, República Federal Alemana.

BÉLGICA

Las Cámaras legislativas, actuando como poder constituyente, introdujeron en la Constitución belga a finales de 1970 un nuevo artículo creando tres regiones, sobre una base fundamentalmente lingüística: la región valona, la región flamenca y la región bruselense. Al mismo tiempo encomendaron al legislador ordinario (según un procedimiento de mayorías especiales) organizar estas regiones, es decir, precisar sus límites, crear sus órganos, presididos por mandatarios elegidos, determinar sus atribuciones (a excepción de aquellas reservadas por la Constitución a instancias superiores) y su competencia.

Entre otras instituciones se crearon ya en 1970 como primeras formas de regionalización: los Consejos Económicos Regionales (CER), las Sociedades de Desarrollo Regional (SDR) y la Dirección Regional de la Oficina del Plan.

La Constitución reconoce a las regiones importantes y amplios derechos, especialmente una autonomía muy generosa para la gestión de sus propios intereses.

(1) Servicio de Publicaciones. Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno: *Regímenes Preautonómicos*. Segunda edición. Madrid, 1978. Pág. 18.

FRANCIA

Desde los tiempos napoleónicos, Francia se ha caracterizado por la centralización de su sistema político. Con este acento parece ha de ser interpretada la Constitución del 4 de octubre de 1958 cuando proclama: «Francia es una república indivisible.»

Existen en Francia, a pesar de todo, ciertos niveles de descentralización y de simple desconcentración del Estado.

Así, aparte de los 37.708 municipios y 95 departamentos (provincias) franceses, la Constitución prevé que puedan ser creados los que llama «establecimientos públicos». De hecho y desde 1958 la ley ha producido numerosas formas de reagrupamiento de municipios que reciben la calificación jurídica de establecimientos públicos: distritos, sindicatos de municipios, comunidades urbanas. Ellos disponen de personalidad jurídica y de cierta autonomía financiera.

Como entidades de simple desconcentración, Francia ha creado las circunscripciones administrativas del poder central como campo de acción de algunos servicios del Estado; pero no disponen de personalidad política propia ni de autonomía financiera.

Desde 1964 existen, igualmente, 22 circunscripciones gubernamentales de acción regional.

La Constitución permite crear nuevas figuras. Tal fue el intento del general De Gaulle, con la ley que preveía la constitución de una nueva cuadrícula de colectividades regionales autónomas. Mas sometido este proyecto a *referéndum* en 1969 no prosperó la iniciativa. Francia se mantiene fundamentalmente en su tradición centralista, con el enorme peso político relativo de París y su contorno.

ITALIA

Peculiaridad italiana es que el Parlamento constituyente de 1947 se encontró con unos estatutos especiales de preautonomía ya otorgados a las regiones de Sicilia, Cerdeña, Alto Trentino-Adigio, Friuli-Venecia-Julia y Valle de Aosta, estatutos que se comprobó rebasaban claramente el techo constitucional. Esto obligó a nombrarlas y consolidarlas en el art. 116 de la Constitución como tales regiones con Estatuto especial.

Una segunda categoría o nivel, ya dentro del marco constitucional, se establece para Piamonte, Lombardía, Liguria, Emilia-Romana, Toscana, Umbría, Marcas, Lacio, Abruzos y Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria. A todas ellas nombra explícitamente el art. 131 de la Constitución.

Seguramente que esta discriminación constitucional no se justifica fá-

J. GOROSQUIETA

cilmente, a pesar de que en algunos casos—el de Trentino Alto Adigio y el de Friuli Venecia Julia—forzaran a la especialidad del Estatuto determinados convenios internacionales.

Otra característica peculiar: se permite, al contrario de lo que sucede con las Constituciones españolas de 1931 y de 1978, la fusión mediante *referendum* de dos o más regiones existentes.

Por lo demás, las regiones no son sólo entidades administrativas, sino que gozan de verdadera y amplia personalidad y competencia política.

REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Nos encontramos ante un Estado Federal, con tres grandes escalones administrativos: el *Bund*, los *Länder* y los municipios. Los *Länder* o Estados regionales son once, tres de los cuales son ciudades-estado: Hamburgo, Bremen y Berlín Oeste.

Los *Länder* tiene derecho a legislar en la medida en que la ley fundamental o Constitución no haya concedido poderes legislativos al *Bund* o Poder Federal. La ejecución de las leyes federales corresponde por ley a los *Länder*, bien como competencia propia o por delegación del *Bund*.

Existen otros dos escalones en la administración del *Land*: en el escalón intermedio, está el presidente de distrito (*Bezirk*); en el escalón inferior, los *Landkreise*, como agrupaciones de varios municipios del entorno. Tanto los *Bezirke* como los *Landkreise* ejercen competencias propias que les son otorgadas por la ley.

CONCLUSIÓN

En general podemos afirmar que la realidad política regional se va afianzando y consolidando en Europa—sería interesante referirse también a países como Austria, Holanda, Suiza—aunque con distintas características, de acuerdo con la tradición, la historia y las particularidades de cada una de sus naciones.

3. Planteamiento constitucional

El art. 2 de la nueva Constitución «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran (la unidad de la Nación española) y la solidaridad entre todas ellas». El art. 3, apartado 2, establece la cooficialidad con el castellano de «las demás lenguas españolas... en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos». Finalmente todo el Título VIII de la Constitución, artículos 137 a 158, regula en sus principios generales la autonomía de los municipios, de las provincias y de las «Comunidades Autónomas que se

constituyan» (Art. 137). Los criterios básicos orientadores son tres: autonomía regional, «unidad de la Nación española», solidaridad interregional.

Este régimen constitucional de autonomía es intermedio entre el propio de un Estado unitario y el de un Estado Federal. En el Estado unitario las instituciones regionales actúan por delegación y en nombre de los poderes centrales; son como los brazos regionales del Gobierno del Estado; no tienen verdaderas competencias políticas autónomas; a lo más se les concede una cierta autonomía o discrecionalidad en la pura gestión administrativa. En los Estados unitarios, incluso instituciones locales tan clásicas y naturales como los municipios y las agrupaciones de municipios o diputaciones suelen ver recortadas sus tradicionales competencias políticas territoriales.

El Estado Federal, por el contrario, se caracteriza por las siguientes propiedades: *a)* existencia en el punto de partida de Estados independientes, pero con una cierta tendencia unificadora con otros Estados, por razones de vecindad, raza, lengua, economía, tradiciones históricas comunes, etc. *b)* La Federación cristaliza formalmente mediante el acuerdo de una Constitución escrita Federal. *c)* La Constitución Federal no anula las propias de cada uno de los Estados federados. Se da, pues, una duplicidad jurídica coordinada. *d)* La división de poderes entre los Estados miembros se articula como una división funcional de competencias y territorial; cada Estado miembro tiene siempre limitada su competencia a una parte del territorio. *e)* Esta división territorial de competencias es muy variada en las diversas federaciones. En general, se suele atribuir a la Unión cuanto afecta a la Federación como un todo en el orden externo (relaciones internacionales, comercio exterior, fuerzas armadas...), cuanto supone una relación entre los Estados miembros y las materias que implican un patrimonio común de la Unión. *f)* Se produce y armoniza una doble jerarquía judicial. Los eventuales conflictos de competencias se someten a un *Tribunal constitucional*. *g)* Dualidad de Cámaras, unas de la Unión, otras de cada uno de los Estados federados.

El sistema de autonomías, que es el de la Constitución española de 1978 no es el propio de un Estado centralizado puesto que reconoce en principio verdadera personalidad y competencia política a las Comunidades Autónomas regionales. Tampoco es el característico de un Estado Federal. El régimen de autonomías se diferencia de este último sobre todo desde dos puntos de vista. Primero: las Constituciones de los Estados Federados marcan y diferencian su propia personalidad política no sólo frente al Estado de la Unión, sino también frente a los demás Estados federados. Los Estatutos de autonomía, por el contrario, tienden a individualizar la personalidad política regional sobre todo frente al Estado central, no tanto o apenas frente a las demás Comunidades Autónomas. Segundo: el Estado federado tiene un poder constituyente propio, que ejercita dotándose a sí mismo de su Constitución particular. En cambio, la región autónoma carece de poder constituyente. Existe por determinación de la Constitución del Estado, y su propio Estatuto es una ley del Estado, no de la región.

J. GOROSQUIETA

4. Conclusiones

Desde la Historia, las referencias europeas y la propia Constitución española estimamos que es preciso dar un amplio cauce y profundizar en el régimen de las autonomías regionales en nuestro país. Así lo pide el principio de subsidiaridad arraigado en el derecho natural: no dar a entidades políticas superiores lo que pueda ser realizado por entidades políticas de rango territorial y funcional inferior. Así lo está demandando el país, como lo ha demostrado, en concreto, el resurgir de los partidos regionales en las elecciones generales del 1 de marzo y en las locales del 3 de abril. Así resulta del análisis empírico de las democracias occidentales, en las que existe una cierta frustración por la lejanía de los poderes centrales respecto del ciudadano medio y una consecuente nostalgia por elementos de democracia cercana y de democracia directa. Así nos lo enseña y recomienda nuestra historia anterior a las Cortes de Cádiz y las luchas por los fueros regionales de estos dos últimos siglos. Esperemos se logre el sistema, dentro de una solidaridad profunda y realista, tanto interregional como con otros países.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- ALZAGA, OSCAR: *La Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro, Madrid, 1979.
- ARBELLOA, VÍCTOR MANUEL: *Navarra ante los Estatutos 1916-1932*. Editorial E.L.S.A., Pamplona, 1978.
- BALLESTEROS, A.: *Historia de España*. Salvat Editores, Barcelona, 1934. Tomo VIII. *Documentación Administrativa*, núm. 175, julio-septiembre 1977. Extraordinario sobre Autonomías Regionales.
- GARCÍA, MATÍAS: *Papel del municipio y la provincia en el proceso hacia la autonomía de las nacionalidades y regiones*. En «Revista de Fomento Social», núm. 133, enero-marzo 1979, págs. 7 y sgs.
- Gran Enciclopedia Rialp* (GER). Ediciones Rialp. Madrid, 1971. Voces «Autonomía», «Carlistas (Guerras)», «Derecho Foral», «Federalismo», «Navarra», «Regionalismo», «Vascongadas».
- GORTARI UNANUA, JOAQUÍN: *La Diputación Foral de Navarra*. En el «Diario de Navarra», 18-3-79, pág. 32.
- MARTÍN RETORTILLO, SEBASTIÁN y Varios: *Autonomías Regionales en España. (Traspaso de Funciones y Servicios)*. Edit. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1979.
- MENÉNDEZ PIDAL, RAMÓN: *Historia de España*. Espasa-Calpe, S. A. Tomo XXVI: «El reinado de Fernando VII». Madrid, 1968.
- Regímenes Preautonómicos*: Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1978.
- SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: *Principios de Teoría Política*. Editora Nacional. Madrid, 1966.