

---

FRANCISCO ASTARLOA VILLENA  
(Universidad de Valencia)

*El debate en torno a la estructura territorial  
del Estado y el modelo de Senado: una constante  
en la historia constitucional española*

---

*I. El constitucionalismo decimonónico. II. El paréntesis de la II República: A) El debate en torno a la estructura y la función de una cámara alta; B) El debate en torno a la estructura territorial del Estado. III. La Constitución de 1978*

La estructura territorial del Estado y el modelo de Senado son dos de los temas que, sin duda, más controversias han generado y generan en nuestra vida política. No son polémicas nuevas, ni mucho menos, como se analizará a continuación. Pero la celebración de los 25 años de nuestra Constitución, unida a determinados hechos recientes, han vuelto a sacar a relucir ambas cuestiones a la palestra, con nuevos matices quizá, concitando opiniones para todos los gustos.

En los trabajos que a continuación se publican vamos a encontrar, a buen seguro, un material de primer orden para profundizar en temas de la mayor importancia para el futuro desarrollo de nuestra Constitución y de España misma. En éste, en cambio, no se entrará en el desarrollo de ninguna de las dos cuestiones, sino que se intentará esbozar un esquema de cómo se han desarrollado ambas a lo largo de nuestra historia constitucional. El modelo de la organización territorial del poder y el criterio de composición del Senado no son materias que hayan empezado precisamente ahora a ser objeto de interés preferente. Nuestra historia constitucional nos muestra hasta qué punto ambos temas han sido objeto central de nuestra vida política y, en algún caso, han motivado discrepancias que han llegado a trocarse en enfrentamientos. De ahí que las líneas que siguen no sean sino una mera introducción histórica, que debe servir para ver hasta qué punto ambos temas han condicionado nuestro desarrollo constitucional.

## **I. EL CONSTITUCIONALISMO DECIMONÓNICO**

Pieza de imprescindible conocimiento para entender nuestra historia constitucional es el “Discurso Preliminar” de la primera Constitución española, la de Cádiz en 1812. Fue leído por Argüelles –que había sido uno de sus inspiradores principales, pese a que fuera Muñoz Torrero el presidente de la Comisión redactora del Proyecto– y ya en él se afirmaba:

*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 40. Valencia, 2002*

“Los españoles nuevamente reunidos bajo de una misma Monarquía, todavía fueron libres por algún tiempo; pero la reunión de Aragón y de Castilla fue seguida muy en breve de la pérdida de la libertad, y el yugo se fue agravando de tal modo, que, últimamente habíamos perdido [...] hasta la idea de nuestra dignidad.”

Y, respecto a la posible organización de la representación nacional en más de una Cámara, añadía:

“[...] las Cámaras, o cualquiera otra separación de los diputados en estamentos, provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpos, excitaría celos y rivalidades, que si en Inglaterra no son hoy en día perjudiciales, es porque la constitución de aquel país está fundada sobre esa base [...] Tales, Señor, fueron las principales razones porque la Comisión ha llamado a los españoles a representar a la Nación sin distinción de clases ni estados.”<sup>1</sup>

Las Cortes de la Constitución gaditana –de tan azarosa existencia ambas: Cortes y Constitución– se reunieron en cámara única, pero el Estatuto Real de 1834 y, a partir del mismo, todos los textos constitucionales españoles, a excepción del de 1931, organizaron las Cortes en dos cámaras, con los nombres de Senado y Congreso de los Diputados, tal como se constitucionalizaron por primera vez en el texto de 1837.

No ha habido, ni mucho menos, un tratamiento constitucional unitario respecto a la Alta Cámara. Sus criterios de composición han variado desde el extraño sistema de la Constitución de 1837 –designación regia de entre los elegidos por el pueblo– hasta la pura designación regia por tiempo indefinido de un número de senadores indeterminado, tal como prescribía el texto de 1845, o el sistema mixto de 1876 –vitalicios nombrados por la Corona, natos y elegidos por corporaciones estatales y determinados contribuyentes– con mención especial al Senado de la Constitución de 1869, merecedor de cierta atención.

El texto de 1869 fue bandera del liberalismo europeo durante el resto de su siglo y buena parte del siguiente. Como tal fue evocada en las constituyentes de 1931 en repetidas ocasiones. Su categoría e importancia no tuvieron, sin embargo, la lógica consecuencia en su vigencia, que apenas se extendió un par de años, y con dificultades. El asesinato del jefe del gobierno, general Prim –el primero de los magnicidios de la España contemporánea– en la madrileña Calle del Turco, iba a llevar consigo que la dinastía saboyana fuera a nacer muerta y, por ende, que el futuro de la Constitución de 1869 se viera amenazado inmediatamente. Exiliado Amadeo, y proclamada la República en febrero de 1873, el texto constitucional fue derogado, con la excepción del título referente a los derechos que se declaró teóricamente vigente.

La Constitución de 1869 trató de afrontar, por vez primera, el tema territorial, aunque no directamente, sino a través de la organización del Senado. Javier de Burgos había hecho ya, a comienzos de la década de los treinta, la división provincial, tal como hoy existe, con muy pocas variaciones. El texto de 1869 usaba dicha división como criterio organizativo del Senado, influenciado –quizá– por la regulación que de la Alta Cámara hacía la Constitución americana. En 1869 el Senado español se organizaba en base a la división provincial: podríamos señalar –anticipando una frase de nuestro texto

---

<sup>1</sup> Los textos constitucionales que se citan están tomados de Diego SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España* (tomo I), Editora Nacional, Madrid, 1969, págs. 122 y ss.

actual— que era la “cámara de representación territorial”. El art. 60 prescribía que el Senado sería elegido por provincias, a razón de cuatro senadores cada una, siguiendo así —aunque variando el número— el modelo norteamericano, en donde cada uno de los Estados de la Unión elige dos senadores. La elección no era directamente popular, sino que la efectuaba una junta electoral formada en cada provincia por unos compromisarios elegidos en los distritos municipales por sufragio universal, de una parte, y de otra por los miembros de la Diputación provincial. En cualquier caso, y como ya se ha dicho, el criterio de formación del Senado era, por vez primera en nuestra historia constitucional, un criterio territorial. El azaroso destino del texto de 1869 hizo naufragar sus plausibles propósitos y prácticamente nada de lo previsto llegó a realizarse.

La forma territorial de Estado se replanteará de modo radical —y, en algunos casos, de modo sangriento—, al advenir la I República, en febrero de 1873, tras la abdicación de Amadeo de Saboya. La Constitución de 1869 estaba rota: el Rey renunció sin ley previa que lo autorizara —cosa a la que le obligaba el art. 74.7 de la Constitución—, y ambas cámaras, en sesión conjunta —proceder igualmente prohibido de manera expresa por el art. 47.1— proclamaron la República, presidida primero, breve y azarosamente, por Estanislao Figueras, y que, con Pi y Margall como segundo Presidente, se transformaría en federal.

No fue sencilla la vida de la I República. Al estallido de la Tercera Guerra Carlista, hubo que sumar los levantamientos locales de tinte segregacionista, especialmente virulentos, cuantiosos y de larga duración en el sureste peninsular. En medio de tal caos, poco pudo sacarse en limpio de la experiencia federal. El Proyecto constitucional, poco estudiado y peor tratado en no pocos casos, pudo discutirse por las Cortes sólo durante algo menos de una semana, por lo que no hubo tiempo de nada.

Preveía el Proyecto la existencia de 17 Estados que componían la Nación española. Andalucía se desdoblaba en la Alta y la Baja. No se reconocía a León como Estado, sino que figuraba en Castilla la Vieja. Navarra y las Regiones Vascongadas formaban Estados distintos, y se reconocían como tales a Cuba y Puerto Rico. Por otra parte, Filipinas, Fernando Poo, Annobón, Corisco y los establecimientos africanos eran considerados territorios “que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los poderes públicos”, a tenor de lo que establecían los dos primeros artículos del proyecto.

Respecto del Senado, su existencia misma y su composición quedaban condicionados por la forma federal del Estado. Es axiomática la necesidad de una cámara alta en los países federales, como lo es el que su criterio de composición sea, precisamente, el territorial, como cámara de representación de los Estados miembros. El proyecto establecía en su art. 52 que las Cortes de cada Estado elegirían cuatro senadores, asignándose así una representación fija a cada uno de los Estados miembros. Influencia de nuevo evidente del texto norteamericano y del de 1869 español. El Senado se convertía en cámara de segunda lectura, carecía de iniciativa legislativa y tenía triple derecho de veto suspensivo sobre las leyes aprobadas por el Congreso si éstas “desconocen los derechos de la personalidad humana, o los poderes de los organismos políticos, o las facultades de la Federación o el Código Fundamental” (art. 70). Ello sin perjuicio de la facultad otorgada al Tribunal Supremo de velar por la constitucionalidad de las leyes. Si a este dato le añadimos la inclusión de un cuarto poder a la triple lista original de Montesquieu —el de relación entre los demás poderes, atribuido al Presidente de la República por el art. 49—, encontraremos en el proyecto republicano datos innegables de originalidad y precursores de constituciones posteriores.

Pero el proyecto no pasó de ser tal. La llegada a la Presidencia de Emilio Castelar, tras el también fugaz paso de Salmerón por la misma, frenó el impulso federalista. Tras once meses de vida y cuatro presidentes sucesivos, la República dejó de existir casi en las primeras horas de 1874, cuando la intervención de Pavía sirvió para disolver las Cortes.

El final del siglo XIX, con la emergencia de los movimientos nacionalistas en Cataluña, primero y originariamente, y en las Vascongadas después, volvería a conocer la polémica sobre la forma de Estado. Pero, desde la dimensión constitucional, sería el advenimiento de la II República el que provocaría que la vertebración territorial de España fuese replanteada. Por otro lado, la composición del Senado y, como enseguida se verá, su existencia misma, volvieron a ponerse en juego. Por razones evidentes, la siguiente etapa de nuestra historia constitucional merece un análisis detallado.

## II. EL PARÉNTESIS DE LA II REPÚBLICA

Proclamada la II República por el abandono de la Monarquía –o, mejor cabría decir, por el abandono de la institución por parte de los monárquicos, desengañados en no pocos casos por la actuación de Alfonso XIII– pronto va a percibirse que la nueva forma de gobierno adolecía de falta de clase política que la sustentase y que sus gobernantes estaban profundamente desunidos, tal como ya se había demostrado en el impropio llamado Pacto de San Sebastián –el famoso “fantasma de la Cámara” de Wenceslao Fernández Flórez– o en los intentos de Jaca y Cuatro Vientos, todo ello a lo largo de 1930<sup>2</sup>.

El Gobierno Provisional formado el 14 de abril de 1931 encargó a una subcomisión, formada en el seno de la Comisión Jurídica Asesora, que presidía Ossorio y Gallardo, la redacción de un anteproyecto constitucional que sería luego examinado por el ejecutivo, quien lo haría llegar como proyecto a unas Cortes constituyentes.

El anteproyecto, que se presentó en julio de 1931 –“obra seria, armónica, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable, y quizá más armónico de líneas y más sistemático en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria”, en muy citada opinión del profesor Pérez Serrano<sup>3</sup>– abordó, lógicamente, la cuestión de la organización territorial de España, tema calificado como “materia primera de nuestra preocupación” en la presentación que la Comisión hizo de su trabajo.

Constataba la Comisión redactora –por un lado–, la falta de apoyo bastante a una forma federal, pero también apuntaba –de otro lado– que

“en otras regiones españolas han surgido o apuntan anhelos de personalidad autónoma, en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con apasionamiento tan considerable, que el cerrar los caminos a su expansión sería, sobre una injusta negación del sentido de libertad,

<sup>2</sup> Para un cabal conocimiento de la situación interna de los monárquicos y los republicanos puede verse: Francisco ASTARLOA VILLENA: *Región y religión en las Constituyentes de 1931*, Cuadernos Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1976.

<sup>3</sup> Nicolás PÉREZ SERRANO: *La Constitución española. Antecedentes. Texto. Comentarios*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 23. Opinión sobre el anteproyecto sustancialmente compartida por Adolfo POSADA en su artículo “La Constitution de la République espagnole du 9 décembre 1931”, *Revue du Droit Publique et de la Science Politique* nº49 (1932).

una insigne torpeza política. He aquí por qué la Comisión ha preferido, en vez de inventar un federalismo uniforme y teórico, facilitar la formación de entidades que, para alcanzar una autonomía mayor o menor, habrán de encontrar como arranque su propio deseo.”

Se abría así el camino a constitucionalizar una forma de Estado intermedia entre unitarismo y federalismo, que había tenido en Hugo Preuss uno de sus teóricos principales<sup>4</sup>. Los arts. 2 a 7, inclusive, plasmaban esa nueva forma de Estado, sin expresa calificación alguna, caracterizada por la posibilidad de acceso a la autonomía de las regiones que así lo desearan. En el art. 3 se establecía que la constitución de la entidad autónoma llevaba consigo la formulación de un estatuto de relación de la misma con el Estado con las siguientes condiciones de aprobación:

- a) Que lo propongan las tres cuartas partes de los Ayuntamientos interesados.
- b) Que lo acepten en votación las tres cuartas partes de los electores de las provincias.
- c) Que lo informen las Diputaciones provinciales correspondientes.
- d) Que sea aprobado mediante una ley.”

#### **A) El debate en torno a la estructura y la función de una cámara alta**

Respecto al Senado, en la presentación del Anteproyecto ya se traslucía lo mucho que el tema había dado de sí: “Prolongados debates hemos mantenido a propósito de si había de establecerse el régimen bicameral o el unicameral; ello demuestra que reflejábamos exactamente las vacilaciones del país, profundamente dividido en este punto”, se afirmaría.

Los inconvenientes de una cámara popular sin freno, las necesidades de mayores apoyos para el Gobierno y el ejemplo de la inmensa mayoría de los países, llevaron a la Comisión a pronunciarse por el sistema bicameral. Pero el Senado que se establecía en el Anteproyecto era muy distinto del que conocemos. Tenía un carácter corporativo, pues estaba integrado exclusivamente por representantes de asociaciones patronales, obreras, profesionales y culturales; no tenía verdadera función política; intervenía en la confección de las leyes como elemento reflexivo y moderador, pero las dejaba a la votación decisiva del Congreso; en fin, no daba ni negaba confianza a los Gobiernos, y tampoco podía ser disuelto, sino que era renovable por mitades cada cuatro años.

Opiniones muy respetables se inclinaban a suprimir el Senado y a sustituirle por Consejos Técnicos. La Comisión entendió preferible establecer una y otra cosa, dejando el Senado como se acaba de indicar y creando Consejos Técnicos, cuyo informe sería obligatorio en los proyectos de ley y en los decretos de carácter general.

En definitiva, no hay que olvidar que el anteproyecto era hijo de su tiempo. Incluía así un Senado corporativo, como lo haría igual el *land* de Baviera, a ejemplo todo de la Cámara de las Corporaciones de Mussolini –salvando, evidentemente, las abismales distancias ideológicas–. Dos votos particulares al texto del Anteproyecto,

---

<sup>4</sup> Más tarde AMBROSINI (en “Un tipo intermedio di Stato tra l’unitario e il federale caratterizzato dell’autonomia regionale”, *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933) profundizaría en la doctrina del Estado intermedio y, fruto de ello, daría origen al Estado regional, hoy vigente en Italia. Sobre la elaboración doctrinal de la forma intermedia de Estado puede verse, por todos, Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978.

suscritos por un buen número de firmantes, proponían, sin embargo, la supresión de la alta cámara.

Pero el Anteproyecto entró enseguida en vía muerta. No hubo acuerdo en el Gobierno, que era su destinatario. El Gabinete era tan heterogéneo que procuraba dedicarse a lo que podía unir a sus miembros, y no a lo que podría crear aún más discrepancias, como muchos de los aspectos del texto sometido a su aprobación. Lo reconocería así el propio Presidente provisional de la República, en la sesión de las Cortes Constituyentes del día 17 de septiembre de 1931:

“[...] como la discrepancia en el seno del Gobierno no es bizantina, sino fundamental, a medida que por elevación o profundidad aumenta el espesor, la densidad y la dimensión de un problema, se hace más difícil [...] que el Gobierno presente una ponencia y mantenga colectivamente una solución.”

En la heterogeneidad gubernamental podría encontrarse la razón de la ambigüedad ideológica que va a presidir la Constitución de 1931, que refleja, a la postre, parcialmente, una ideología demoliberal, en opinión del profesor de Cabo <sup>5</sup>.

Fracasado así el anteproyecto, se encargó a una Comisión de las Cortes, reunidas ya en única cámara, la redacción de un proyecto constitucional. La Comisión estaba compuesta por veintidós miembros y presidida por Luis Jiménez de Asúa. El Proyecto, una vez discutido por las Constituyentes, se convertiría en la Constitución de 1931.

El Senado fue ya eliminado en este momento. “Esas Cámaras [...] no son más que un recuerdo de antaño que el tiempo barrerá”, se dijo por Jiménez de Asúa en el discurso de presentación del texto. Además, se constataba la decadencia del régimen bicameral y se recordaba que los grandes llamamientos populares realizados por los pueblos se hicieron en cámara única, como ocurriera entre nosotros en las Cortes de Cádiz. Se calificaba el régimen bicameral como nocivo, por obstaculizador de leyes progresivas y por originador de posibles reyertas entre ambas cámaras, paralizantes de la función legislativa y provocadoras de debilidad de las mismas lo que “las puede hacer pasto de un Poder ejecutivo acometedor”. Se recordaba, por último, que los criterios anteriores de composición del Senado eran antidemocráticos y se evocaba la célebre máxima de Sièyes:

“Si las dos Cámaras van unidas y representan la voluntad popular, una sobra; si la otra se opone, entonces no representará la *volonté générale*, que es lo que debe representar el poder legislativo.”

## **B) El debate en torno a la estructura territorial del Estado**

La forma de Estado venía expresamente enunciada en el art. 1 del texto constitucional, a diferencia del criterio del anteproyecto. Sustancialmente la forma era la misma, pero ahora tal forma recibía ya nombre propio: “La República constituye un Estado *integral*, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”.

Si el tema de la existencia de la cámara alta pasó más o menos de puntillas, esta otra cuestión que ahora nos ocupa centró debates y tensiones sin fin. Pesó, y no poco, el

<sup>5</sup> Carlos DE CABO MARTÍN: *La República y el Estado liberal*, Túcar, Madrid, 1977, pág. 175.

hecho de que el Estatuto de Cataluña ya estuviera elaborado, y –como apuntó Ortega y Gasset–, la imagen de una España dócil y otra rebelde acabaría dibujándose en estos artículos.

La polémica motivada por la cuestión de la forma de Estado fue tal, que el debate parlamentario previo a la aprobación del mismo tuvo que aplazarse ocho días, discutiéndose entre tanto otros artículos dedicados a la organización territorial. Incluso llegó a aprobarse la expresión en el texto de la forma federal de Estado, que figuraba en una enmienda del diputado Otero Pedrayo. Fue el grupo socialista quien, con la ayuda inestimable ejercida por Besteiro desde la Presidencia de la cámara con innegable habilidad y talante, logró echar atrás la enmienda aprobada. El incidente suscitado por la aprobación de la enmienda citada y por la intervención de Besteiro están recogidas en el Diario de Sesiones correspondiente <sup>6</sup>. La Comisión redactora presentó un nuevo texto al cabo de esos ocho días, que fue el finalmente aprobado, eliminándose de él el inciso “de tendencia federativa”, tras intervenir en ese sentido Ortega y Gasset y Luis de Araquistain, por la Comisión. La forma intermedia de Estado recibía así nombre en el texto de 1931.

Mucho se polemizó en su momento sobre el significado de la forma “integral” de Estado, a medio camino entre unitarismo y federalismo. Tomás Villarroya ha hablado de un “contenido indeterminado”, concretado por los arts. 11 y ss., en un federalismo disminuido <sup>7</sup>. El hecho de que el título I se aprobara antes que el párrafo citado del art. 1, a causa de la polémica antes referida, induce a pensar que el vocablo “integral” pudo llenarse de contenido al discutirse y aprobarse los artículos referidos a la organización regional <sup>8</sup>.

Entre las críticas recibidas a la utilización de la palabra “integral” para caracterizar la forma de Estado puede señalarse la de Pérez Serrano quien afirma que:

“[...] se afirma que la República es un Estado integral, y esta expresión no tiene ni precisión jurídica [...] ni valor gramatical irreprochable [...] Acaso el adjetivo integral tenga como única ventaja la que Mauthner atribuía al vocablo *Estado*: la de ser absolutamente vacío de contenido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema, sino eludirlo [...] El Estado integral resultaría un Estado unitario que en el fluir constante de su actividad adopta criterio de generosas descentralizaciones, o un Estado que fue federal y se va condensando en una unidad compacta mediante abdicaciones razonables de los núcleos políticos competentes.”<sup>9</sup>

En términos similares se expresaron el Prof. Ruiz del Castillo y el diputado Royo Villanova <sup>10</sup>. Más indulgentes fueron –en cambio– algunos representantes de la doctrina extranjera como Carlos d’Ascoli o Mirkine-Guetzevitch. Para el primero,

---

<sup>6</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* n° 39, pág. 954. El dato puede ampliarse en Francisco ASTARLOA VILLENA: *Región y religión...*, cit., págs. 101 y 102.

<sup>7</sup> Joaquín TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*, Planeta, Barcelona, 1976, pág. 126.

<sup>8</sup> En este sentido, Juan FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario...*, cit., pág. 177 y Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *Las Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 558.

<sup>9</sup> Nicolás PÉREZ SERRANO: *La Constitución española...*, cit., págs. 41, 62, 63 y 64.

<sup>10</sup> Carlos RUIZ DEL CASTILLO: *Manual de Derecho Político*, Madrid, 1939, págs. 247 y 248 y Segismundo ROYO VILLANOVA: en *Revista de Derecho Público* n° 45 (1935).

“Se puede decir que la tendencia hacia la racionalización del régimen federativo de la que nos habla Mirkine es una de las fuentes de la nueva organización del Estado español. Pero no se podrá afirmar que sea la única [...] En el caso español [...] el hecho histórico catalán ha actuado como el factor determinante más enérgico de la nueva organización política.”<sup>11</sup>

Mirkine, por su parte, afirmaría que el regionalismo limitado de la Constitución española

“da satisfacción plena a las aspiraciones regionales sin comprometer la unidad nacional [...] Se ha inspirado en los principios que se manifiestan en la estructura federal de Alemania y Austria, que he calificado de federalismo racionalizado, el cual se basa en las necesidades técnicas del Estado y no en principios dinásticos, nacionales, etnográficos, etc. La Constitución española admite el regionalismo, pero como un problema técnico y no como un problema histórico.”<sup>12</sup>

La Constitución abordaba la organización territorial del Estado en su Título I. El Estado quedaba integrado “por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”, a tenor del art. 8, concediéndoseles a aquellos autonomía en las materias de su competencia. La casi totalidad de la regulación de las regiones autónomas efectuada en el título citado se debió a la aprobación de una enmienda de Juarros y de Alcalá Zamora, que defendió éste en las Cortes. Pese a su indudable mérito, la enmienda, que pasó a ser texto definitivo, adolecía de confusión y dudosa sistematicidad.

Para la constitución de una región autónoma se exigía –art. 11–, el acuerdo de “una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes [...] para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español”. Para acceder a la autonomía se requería la presentación de un Estatuto, el cual una vez aprobado “será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

La aprobación del Estatuto suponía el cumplimiento de un proceso iniciado por la mayoría de los Ayuntamientos o, al menos, aquellos cuyos Municipios comprendieran las dos terceras partes del censo electoral de la región que se pretendía constituir. Tal propuesta debería ser aceptada por los dos tercios de los electores inscritos en el censo electoral de la región. Si el plebiscito resultara negativo, no podía renovarse la propuesta de autonomía hasta que transcurrieran cinco años. Por último, y, en virtud siempre del art. 12, se requería la aprobación del Estatuto por las Cortes.

En el art. 22, incluido al aceptarse una enmienda del diputado Alonso de Armiño, se admitía la posibilidad de que una provincia que formara parte de una región autónoma, renunciara a su régimen y volviera a quedar directamente vinculada al poder central. Tal renuncia debía ser propuesta por la mayoría de los Ayuntamientos de la

---

<sup>11</sup> Carlos D’ASCOLI: *La Constitution espagnole de 1931* (cit. por Francisco ASTARLOA VILLENA: *Región y religión...*, cit., pág. 110).

<sup>12</sup> B. MIRKINE-GUETZEVITCH: *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Editorial Reus, Madrid, 1934, págs. 216 y 217. En esa obra, el autor expone su conocida doctrina de la racionalización del poder.



provincia y aceptarse, al menos, por las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo provincial.

La Constitución, en el título citado, prohibía la federación de regiones autónomas –art. 13-, así como la diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles a la hora de regular cualquier materia por parte de una región, a tenor del art. 17. Se establecía la prevalencia del Derecho estatal sobre el regional en las materias que no fueran de competencia exclusiva de las regiones, se posibilitaba al Estado dictar leyes de armonización de intereses generales y regionales aprobándolas por los dos tercios de los diputados de las Cortes estatales –siempre y cuando la necesidad de armonizar fuera apreciada previamente por el Tribunal de Garantías Constitucionales–, y se facultaba al Gobierno de la República para dictar reglamentos de ejecución de sus leyes, incluso cuando esa ejecución correspondiera a las autoridades regionales.

La distribución de competencias entre el Estado y las regiones autónomas quedaba recogida, fundamentalmente, en los arts. 14, 15, 16 y 18, que, sin duda, eran la parte central y nuclear de la enmienda de Juarros y Alcalá Zamora que sustituyó, al aprobarse, al texto del proyecto constitucional, tal como anteriormente se ha señalado. En el primero de los preceptos citados se enumeraban las materias cuya legislación y ejecución correspondían en exclusiva al Estado. En el segundo, se incluía el listado de materias cuya legislación correspondía al Estado y su ejecución a las regiones “en la medida de su capacidad política a juicio de las Cortes”. En el art. 16 se enunciaban las competencias propias de las regiones autónomas, y el 18 atribuía la competencia residual al Estado, quien, a su vez, podría transmitir las a las regiones por ley singular. En la discusión de estos artículos se produjo una polémica importante entre el diputado socialista Prieto Tuero –ministro de Hacienda– y los diputados catalanes, acusados por el primero de deslealtad, por forzar “a las Cortes Constituyentes y al país a sancionar, a aceptar lo que ellos habían realizado contra lo solemnemente convenido en aquel pacto” (el de San Sebastián) <sup>13</sup>.

Los hechos posteriores, sobradamente conocidos, quedan fuera de la pretensión de estas líneas. La República pudo ser y no fue. La falta de una clase política cohesionada, las ambiciones de unos y, quizá, la cicatería de otros, dieron al traste con el intento. El fracaso supuso mucho dolor y notable derramamiento de sangre. El hecho fue que, una vez más, la solución al problema de la vertebración territorial del poder en España quedaba sin resolver, y la ocasión era, muy posiblemente, inmejorable.

El problema se aplazaba así, y el cierre biológico del régimen nacido tras la contienda civil volvería a reabrirlo. Los trabajos que siguen se centrarán en esa solución ofrecida por nuestro texto constitucional vigente, que también supuso una formidable ocasión de afrontar y resolver el problema de la organización territorial del poder. Pero algo diremos, no obstante, al respecto.

### III. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La celebración de los veinticinco años de nuestra Constitución vigente puede y debe servir de excelente ocasión para hacer un repaso de lo hecho y para proponer nuevas soluciones en aquellos temas que todavía pueden considerarse como pendientes de resolución. Naturalmente que esos temas existen: entre la postura extrema del

---

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* nº 45, págs. 1.222 y ss.

antirrevisiónismo constitucional -que Delleville llevaba hasta el final en la Francia de finales del siglo XVIII, solicitando la pena de muerte para quien pretendiera la reforma de la Constitución- y la constitucionalización de la revisión periódica -caso del texto polaco de 1921- hay un criterio práctico y moderado que debe imponerse. No hay obra humana -y la Constitución lo es-, que no sea reformable. El paso del tiempo y las modificaciones constantes de las condiciones vitales y políticas -hoy producidas con mayor celeridad que nunca, posiblemente- envejecen las leyes -y la Constitución lo es- por muy perfectas que éstas sean. Jellinek advertía que cuando el Derecho no ofrece medios para reformar el mecanismo constitucional, las fuerzas históricas que viven siempre en el pueblo, la “irracional realidad”, buscan siempre el camino de la revolución <sup>14</sup>.

Hay que situarse en el intermedio de los que buscan la reforma al precio que sea y de los que son inmovilistas y no se dan cuenta de aquello que el refranero latino advertía: *gutta cavat lapidem saepe cadendo* (“una gota horada una piedra a base de caer”). El problema, y no es pequeño, consiste en acertar en el fondo -la materia a revisar-, y en la forma -el modo de hacerlo-. No me refiero con esto último al procedimiento formal de la reforma -el jurista no puede pensar en otro que no sea el constitucionalmente previsto en una Constitución rígida como la nuestra, siguiendo la clasificación de Bryce- sino a la búsqueda del clima apropiado para la reforma, aquello que en la transición democrática española se definió como consenso. El más amplio posible debe crearse entre nosotros: de lo contrario, las consecuencias podrían ser funestas, y ser peor el remedio que la enfermedad.

Respecto a la materia a reformar, parece correcto pensar que los dos temas objeto de esta sección y abordados en las colaboraciones escritas que siguen a estas líneas introductorias, pueden estar, y no en término rezagado, en el punto de mira de la revisión posible.

La actividad laudatoria del texto constitucional vigente que la celebración de sus bodas de plata ha desencadenado -y que es perfectamente justa y razonable- no puede desembocar en una actitud ciega y acrítica. Nuestra Constitución vigente ha resuelto muchos problemas y nos ha llevado a introducirnos en el moderno Estado social y democrático de Derecho, posee una tabla de derechos perfectamente acomodada a las exigencias actuales -poniendo el acento no tanto en la enumeración de los mismos sino en sus garantías-, y tiene, además, otras muchas virtudes que, aquí y ahora, no son de necesaria reseña. Pero también es verdad, y no es detrimento de sus méritos, que no ha terminado de resolver algunos temas pendientes, de los que son buena muestra los que constituyen el objeto de esta sección.

La solución dada al criterio de composición de la cámara alta no es ni medianamente satisfactoria, pues no ha cumplido su carácter de servir de representación territorial, tal como el art. 69 de la Constitución indica. Para ello sería necesario dotar de mucho mayor peso representativo a las Comunidades Autónomas. No parece que una simple reforma del Reglamento de la Cámara vaya a llenar esta laguna. La modificación constitucional en este punto parece necesaria. La fórmula a utilizar puede ser diversa y, de ahí, la exigencia de que tal reforma deba realizarse con calma y pensando muy bien lo que va a hacerse. En trabajos posteriores se ofrecerán, a buen seguro, algunas sugerencias oportunas sobre la materia.

---

<sup>14</sup> Cit. por Nicolás PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, págs. 469 y 470. De ahí están tomados, también, los ejemplos de Francia y Polonia.

El modelo de la organización territorial del poder utilizado por nuestra Constitución ha revelado hasta ahora gran parte de sus posibilidades, pero posiblemente puedan apuntarse algunos correctivos, sobre todo en lo que a mentalidad se refiere, y tanto por el poder central como por parte de los poderes autonómicos.

La autonomía no es una simple característica de nuestro texto constitucional, ni una concesión graciosa del poder central, sino un principio informador del mismo, recogido en su art. 2<sup>15</sup>. Fundamentada en “la indisoluble unidad de la Nación española” la Constitución “reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones”. En el cumplimiento de la Constitución por parte de los órganos estatales de poder no puede haber un tira y afloja de contenido político coyuntural con las Comunidades Autónomas según criterios partidistas. El contenido de la autonomía no es algo que pueda administrarse desde Madrid según ese tipo de criterios. El cumplimiento cabal de los Estatutos hubiera evitado algún problema que hoy en día ofrece difícil solución y ha dado alas a reivindicaciones inconstitucionales. Quizá una actitud de mayor celo en el traspaso de las competencias estatutariamente previstas no hubiera evitado enteramente el problema, pero –al menos– hubiera quitado argumentos para tales reivindicaciones, disfrazadas de victimismo, de quien se siente, además, ofendido. Y, quizá, desde ese punto de vista estrictamente jurídico no le falte razón en teoría.

Una muestra de esa falta de concienciación de lo que la autonomía supone en nuestra Constitución puede encontrarse en las reiteradas afirmaciones recientes sobre la posible aplicación del art. 155 de la Carta Magna, en el sentido de suspender la autonomía del País Vasco como medida extrema para encauzar la situación, caso de que ésta se llegara a hacer especialmente tensa y conflictiva. No parece que tal opinión pueda sustentarse en sintonía con lo constitucionalmente previsto. Dos órganos del poder central –Gobierno y Senado– no pueden declarar abolido, aunque sea temporalmente, un principio constitucional. El mandato del mantenimiento de la unidad nacional, fundamento de la Constitución, debe cumplirse buscando otras vías, pero no precisamente incumpliendo la Norma Fundamental. Porque, incluso situando la autonomía al nivel de un derecho fundamental –y es mucho más que eso– nos encontraríamos con que, al aplicar las doctrinas de la posición preferente o del mayor valor, no podría limitarse un derecho sin habilitación constitucional previa y expresa. No la habría en este caso.

Tampoco las Comunidades Autónomas quedan libres de reproches paralelos a los que podrían realizarse a los órganos del poder central. En no pocos casos la realización de las competencias autonómicas ha servido de plataforma para el planteamiento de conflictos debidos a intereses partidistas frente al que gobernara en el poder central. Y, en otras ocasiones, un mal entendido “estímulo autonómico”, una especie de carrera entre las Comunidades Autónomas por ver quién llega antes y mejor, ha provocado situaciones difícilmente explicables y justificables ante la opinión pública. La generalización de segundas cadenas de televisiones autonómicas, sin especial rigor ni análisis de prospectiva, es sólo un ejemplo.

Con todo, ni podemos caer en una especie de chauvinismo amparado en el aniversario que ahora celebramos, ni tampoco –y esto es más propio de nuestro

---

<sup>15</sup> Puede verse a este propósito Francisco ASTARLOA VILLENA: *La autonomía como rasgo configurador del Estado español. Lección inaugural del curso académico 1985-86 en la Universitat de les Illes Balears*, Publicaciones de la Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986.

carácter– en una autocrítica demoledora. El balance, enormemente positivo, nos debe hacer afrontar el futuro con esperanza. Las instituciones y las obras humanas se prestigian con el tiempo. Ha transcurrido el suficiente para ver las mejoras que en nuestra Constitución, ya prestigiada, pueden acometerse con calma y suficiente consenso. Con esta perspectiva de serenidad y realismo, el horizonte, no sin nubarrones, se presenta esperanzador.