

2016

# Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado integral

Demarchi, Giacomo

Universidad Carlos III de Madrid

---

<http://hdl.handle.net/10016/22906>

---

*Descargado de e-Archivo, repositorio institucional de la Universidad Carlos III de Madrid*

# Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931

Las raíces europeas del Estado integral



Giacomo Demarchi



## Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931

The Figuerola Institute  
Programme: Legal History

The Programme "Legal History" of the Figuerola Institute of Social Science History –a part of the Carlos III University of Madrid– is devoted to improve the overall knowledge on the history of law from different points of view –academically, culturally, socially, and institutionally– covering both ancient and modern eras. A number of experts from several countries have participated in the Programme, bringing in their specialized knowledge and dedication to the subject of their expertise.

To give a better visibility of its activities, the Programme has published in its Book Series a number of monographs on the different aspects of its academic discipline.

Publisher:  
Carlos III University of Madrid

Book Series:  
Legal History

Editorial Committee:  
Manuel Ángel Bermejo Castrillo, *Universidad Carlos III de Madrid*  
Catherine Fillon, *Université Jean Moulin Lyon 3*  
Manuel Martínez Neira, *Universidad Carlos III de Madrid*  
Carlos Petit, *Universidad de Huelva*  
Cristina Vano, *Università degli studi di Napoli Federico II*

More information at [www.uc3m.es/legal\\_history](http://www.uc3m.es/legal_history)

Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931  
Las raíces europeas del Estado integral

Giacomo Demarchi

EDITORIAL DYKINSON

2016

Este libro es resultado del proyecto de investigación DER2014-56291-C3-1-P

Historia del derecho, 43

© 2016 Giacomo Demarchi

Editorial Dykinson  
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid  
Tlf. (+34) 91 544 28 46  
E-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE  
Motivo de cubierta: Roberto Demarchi

ISBN: 978-84-9085-785-4  
ISSN: 2255-5137

D.L.: M-13651-2016

Versión electrónica disponible en e-Archivo  
<http://hdl.handle.net/10016/22906>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

## SUMARIO

Abreviaturas .....	9
Introducción .....	11
1. Provincia, Estado y Nación en la dialéctica constitucional del largo siglo XIX español .....	17
2. La II República y el Territorio: antecedentes, debates y protagonistas .....	92
3. Las Repúblicas y sus Territorios: Weimar, sus reformas y su influjo .....	199
Conclusiones .....	289
Apéndice documental .....	293
Fuentes y bibliografía .....	317
Índice .....	361



## ABREVIATURAS

ACD	Archivo Congreso de los Diputados
AGA	Archivo General de la Administración
AHN	Archivo Histórico Nacional
AMAEC	Archivo Ministerio Asuntos Exteriores y Cooperación
AMJ	Archivo Ministerio de Justicia
ASR	Archivo Senado del Reino
CDMH	Centro Documental Memoria Histórica
CEC	Centro de Estudios Constitucionales
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
CJA	Comisión Jurídica Asesora
CSIC	Consejo Superior de Investigación Científica
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DSCC	Diario Sesiones Cortes Constituyentes
DVP	Deutsche Volkspartei
GM	Gazeta de Madrid
IEAL	Instituto de Estudios de Administración Local
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
JAE	Junta de Ampliación de Estudios
MPIER	Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte
NgDW	Notgemeinschaft der deutschen Wissenschaft
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands



## INTRODUCCIÓN

En mayo de 1929 se estrenaba en Barcelona la Exposición internacional universal. Por segunda vez en poco más de cuarenta años la ciudad condal se transformaba en escaparate europeo y mundial, aunque en muy pocos aspectos las dos exposiciones mantuvieron parecidos entre ellas. La Europa de entre-guerras de 1929, pese al todavía vigente espíritu de Locarno, no era ya el centro de aquella primera globalización que se experimentó a lo largo de la segunda oleada industrializadora de final de XIX, mientras la primera guerra mundial había roto el juguete del concierto europeo, sin encontrar una clara salida, un verdadero nuevo proyecto. También el contexto de la Exposición era muy diferente: en lugar de la ciudad modernista y regionalista de la Restauración, de los dos juegos florales y de una compleja, pero no tóxica, relación con Madrid, nos encontramos en 1929 con una Barcelona transformada en el escaparate del primeriverismo, que precisamente en Cataluña tuvo el más grande desencuentro sobre lo que significase ser un Estado y una Nación.

El problema, por supuesto, no era solo español: la Gran Guerra, la movilización total de la sociedad, el venir menos de los supuesto básicos del liberalismo clásico y la entrada de las masas en el juego político-institucional desencadenaron en el viejo continente las primeras democracias y los primeros totalitarismos, la liberación social y la represión brutal, la vanguardia cultural y las hogueras de libros.

El 1929 fue el año de apogeo de las esperanzas de paz y el momento de crisis de un sistema que escondía demasiados problemas. La catástrofe económico-financiera de Estados Unidos destapó la fragilidad de los cimientos de la paz de Versailles, generando en pocos años la implosión de las muchas democracias surgidas después del primer conflicto mundial.

De estos procesos, sobra decirlo, la gran protagonista fue la Alemania de Weimar, centro y punto de encuentro cultural de las capacidades creadoras y destructoras del mundo europeo continental.

Y precisamente la Exposición de 1929 tenía que ser el escenario donde dar muestra de una Alemania renovada, vanguardista, occidental, festejando así el primer, y único, aniversario que Weimar logró alcanzar. El resultado fue

el Pabellón Alemán, un icono de la vanguardia cultural que Weimar representó en el mundo de entre-guerras, un edificio que fue mucho más que una piedra millar de la historia del arte y de la arquitectura.

Aquella estructura pura y perfecta, de una sobriedad casi anodina, logró ser la síntesis más coherente de todo lo que la nueva Alemania democrática quería ser. Mies Van der Rohe fue capaz de dar forma visible a los contenidos político-institucionales que la nueva Alemania republicana quería poner a fundamento de su primera democracia, y que Georg von Schnitzler, delegado alemán en la exposición internacional de Barcelona de 1929, sintetizaba con estas palabras:

Hemos querido mostrar quiénes somos, qué hemos logrado, cómo nos sentimos hoy en día. Lo que buscamos es sobre todo claridad, simplicidad e integridad<sup>1</sup>.

Una síntesis arquitectónica construida a partir de un rompedor, y sin embargo clásico, concepto de simetría orgánica, en el cual se reflejaba perfectamente el proyecto constitucional weimariano. Este icono de las vanguardias, capaz de dar forma visible al proyecto político y jurídico de la primera democracia alemana, daba la imagen plástica de como Weimar procuró armonizar organicismo, liberalismo y democracia, estructurando el primer proyecto de Estado social alrededor de un renovado concepto de federalismo fundamentado en la autonomía.

El pabellón duró poco: era una estructura provisional y ya en enero de 1930 empezó su demolición. Dos meses después en Alemania el armazón constitucional weimariano empezó a agrietarse, esta vez sin que se pudiese parar el proceso: fue el comienzo, pese a los esfuerzos de muchos, de una crisis sin salida. El gabinete presidencial de Brüning, en la tormenta económica desencadenada por la crisis bursátil estadounidense, rompió, de manera ya no sanable, con la experiencia parlamentaria.

En los mismos meses se consumaba también en España una doble crisis, una muy rápida, otra algo más lenta. Primo de Rivera y su Directorio se vinieron abajo, entre un proyecto constituyente autoritario (lo de la Asamblea nacional), fundamentado en un ideal de Nación políticamente unitaria, y una creciente ola constituyente, que intentaba reanudar el discurso regeneracionista en el cauce del más avanzado constitucionalismo democrático de entre-guerras. De allí a un año lo que quedaba de la monarquía alfonsina se apagaba, abriendo las puertas a la Constituyente republicana.

---

<sup>1</sup> El texto está tomado de W. Tegethoff, *Die Villen und Landhausprojekte von Mies van der Rohe*, Krefeld, Krefelder Kunstmuseen, 1981, vol 1, p. 73 (la traducción es mía).

En este contexto tan en ebullición, el rompedor pabellón alemán fue algo más de un símbolo: fue la viva imagen de lo que representó la cultura jurídico-política weimariana en particular, y de habla alemana en general, para los diferentes y contrapuestos actores involucrados en la re-definición territorial y constitucional del Estado español. La aparente sencillez de un edificio complejo y balanceado, construido con materiales diferentes, capaces de alcanzar un equilibrio solo si considerados como un conjunto, como un proyecto racional inspirado por una voluntad común, son todos elementos que reflejaban aquella visión orgánica, articulada, integral que estuvo a fundamento tanto de la vida constitucional de la primera democracia alemana como de la Segunda República Española. Una relación muchas veces puesta en evidencia, y que sin embargo se ha asumido muchas veces como un simple signo de los tiempos, como el necesario interés hacia algo novedoso, surgido en el acelerado conteso de las Cortes Constituyentes del 1931.

Fue mucho más que eso. Lejos de ser un simple giro de vals con la cultura centroeuropea de entre-guerras, lo que se generó fue la atracción entre dos realidades que ya en el siglo XIX, en el momento fundacional de los supuestos del Estado de Derecho, tuvieron una compleja y dialéctica relación con las categorías básicas del Estado administrativo y de la representación política.

Por eso la comparación entre estas dos culturas constitucionales y administrativas permite a la vez entender y superar unos cuantos estereotipos alrededor de las categorías fundamentales del discurso jurídico, *in primis* lo de la contraposición que la historiografía jurídica y constitucional española ha desarrollado de unas realidades administrativas y políticas consideradas históricas, cuando no naturales, como el Municipio o la Región, frente a instituciones que serían el resultado de una construcción artificial, como la Provincia. Ésta última muchas veces se dibujó como el símbolo de un “Estado centralizado” y de la importación de modelos poco aptos a desarrollar la vida pública de la Península, siendo mala copia del sistema de departamentos franceses y convirtiéndose en la cuña del caciquismo y de los males de la nación.

Un mal que la Restauración no habría resuelto y con el cual la Segunda República, reconociendo el factor regional, habría tenido que acabar. Sin embargo las Cortes republicanas no sólo no acabaron con la Provincia, sino al revés la reconocieron como entidad político-administrativa y la pusieron en una posición clave en el desarrollo del modelo del Estado integral.

¿Cómo explicar entonces lo que Pérez Serrano llamó «la venganza de la Provincia»? En realidad, lo que parece una paradoja puede encontrar una

posible clave de lectura en aquellas investigaciones que, superando estos tópicos para el siglo XIX, han demostrado como la trayectoria del desarrollo administrativo y constitucional hispano haya tenido un discurso complejo y dialéctico con el mundo del “Antiguo Régimen”, lejos de la lógica rupturista. Esta continuidad con el pasado encuentra un referente en el mundo cultural alemán, lugar de elección para la formación de las élites culturales hispánicas ya en temprana fecha del siglo XIX.

El laboratorio constitucional alemán, conservador con el Imperio y progresista con Weimar, viajó paralelo al mundo de la Restauración, del Primoriverismo y de la Segunda República; mundos que vivieron estos trayectos involucrados en la tarea de la construcción de modelos territoriales, que permitiesen un armónico desarrollo de las estructuras estatales a través de patrones culturales que, lejos del centralismo atomístico francés, se reconocían mucho más en la lección organicista.

En esta trayectoria la Provincia siguió siendo la unidad territorial intermedia básica en el contexto español, centro de todo el debate de reforma. Por eso es fundamental examinar los proyectos y el papel de la Provincia como estructura territorial y política elaborados en la Constituyente de la Segunda República Española a través del debate cultural y político de la época, contextualizando todo esto en la evolución de largo periodo de la territorialidad en la Monarquía española empezando desde el momento gaditano.

Eso por supuesto significa dar especial relieve a el análisis del desarrollo del concepto de autonomía y de su conexión con el nacimiento del problema de los nacionalismos peninsulares, sin hacer de estos últimos un tema autónomo de investigación, sino más bien fijándose en lo que fue la larga constituyente informal, empezada con los proyectos mauristas y llegada a su fin con las Cortes republicanas del 1931.

De aquí la necesidad de estructurar la investigación en una perspectiva de largo período, dedicando el primero de los tres capítulos a un panorama del problema territorial desde la perspectiva de la institución provincial, en un amplio contexto cronológico y cultural, que permita destacar la incomprensibilidad del papel y del desarrollo de la institución provincial no sólo en el siglo XIX, sino también para el siglo XX, si nos fijamos en una reconstrucción que considere *a priori* la Provincia como elemento del Estado centralista.

El segundo capítulo aborda el centro de la investigación, centrándose en el problema de la creación de una nueva estructura territorial y administrativa a lo largo de la Constituyente republicana. Este recorrido permite subrayar

que la Provincia no fue una entidad residual y marginal en el entramado de la Constitución republicana, sino la parte fundamental de un esquema que tenía como objeto la creación de una realidad estatal compleja que, sin poderse apoyar en la fuerza de la tradición monárquica, no quería romper con todo el pasado, en búsqueda de una legitimidad no solo popular, sino también histórica. En este modelo la Provincia volvía a tener un papel central en el desarrollo de aquel concepto de autonomía en sentido demócrata, siendo la pieza motor de la solución del Estado integral.

Este problema se enfoca en el tercer capítulo, a partir de los rasgos y raíces comunes que esta trayectoria constitucional comparte con el mundo de la tardía República de Weimar. Una comparación que, más allá de la simple puesta en paralelo de los modelos constitucionales, permite demostrar cómo el modelo republicano del Estado integral no fue ni azar, ni una invención sin sólido fundamento teórico. Apoyándose no en el texto weimariano en sí, cuanto en sus proyectos de reforma, los constituyentes de la República del 1931 tomaban como referente lo que se consideraba el más alto y novedoso punto de desarrollo práctico del modelo territorial que la democracia weimariana intentó llevar a cabo.

La presente monografía tiene su origen en mi trabajo de investigación de Doctorado, desarrollado a lo largo de cuatro años, bajo la dirección del prof. Livio Antonielli de la Universidad de Milán y del prof. Fernando Martínez Pérez de la Universidad Autónoma de Madrid, paralelamente a la actividad formativa del doctorado internacional en Historia y Comparación de las Instituciones políticas y jurídicas europeas en la Universidad de Messina.

A lo largo de estos años de investigación se ha examinado un amplio abanico de fuentes documentales, muchas de las cuáles no habían sido casi investigadas en lo referente a los temas de la organización territorial de la Segunda República. Entre estas destacan los fondos del Archivo del Congreso de los Diputados relativos a la Comisión de Constitución, los valiosos fondos del Archivo General de la Administración en Alcalá de Henares y del Archivo Histórico Nacional, donde en la actualidad se conservan los fondos del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y la documentación presente en los fondos del Centro Documental de la Memoria Histórica en Salamanca. A todos el personal de estas instituciones va mi más sentido agradecimiento.

Gran relevancia ha tenido también el examen de la prensa científica y periódica. Gracias a los fondos bibliográficos de la Biblioteca Nacional, del

Ateneo de Madrid y del fondo histórico de la Universidad Complutense, se ha podido recurrir el panorama de las publicaciones científicas de la época. Para la construcción de una sólida bibliografía secundaria se han consultados los fondos, además de las Instituciones ya referidas, de las siguientes bibliotecas: Centro de Estudios políticos y Constitucionales – Madrid, Biblioteca de Derecho y de Humanidades de la UAM, Biblioteca Tomás – Navarro – Tomás – CSIC – Madrid, Max Plank Institut für Europäische Rechtsgeschichte; Deutsche Nationalbibliothek (Frankfurt am Main); L'IberoAmerikanisches Institut y Staatsbibliothek (Berlin).

Tanto mi investigación doctoral, como el paulatino proceso de construcción de este libro, no habrían sido posibles sin el constante apoyo de mis dos directores de Tesis, Livio Antonielli y Fernando Martínez Pérez. A Manuel Martínez Neira va mi agradecimiento por haber creído en este libro desde su presencia como vocal en el Tribunal de Tesis.

Unos agradecimientos especiales van a Andrea Romano y a todos los miembros de un curso de doctorado realmente internacional y diferente, igual que los debo a Marta Lorente Sariñena y a todos los miembros de Hicoes de la UAM, que me han apoyado lo largo de todo este tiempo. Entre los hicoeños no madrileños, quiero agradecer a Sebastián Martín y a sus consejos, mientras que en Italia no puedo no hacer mención de la redacción de Spagna Contemporanea. Por supuesto, habría mucha más gente que mencionar: espero que mi trabajo sea el mejor agradecimiento a todos los que han permitido su realización.

A Cristina, mi compañera y mujer, dedico este libro.

## CAPÍTULO I

### Provincia, Estado y Nación en la dialéctica constitucional del largo XIX español

#### 1. El esbozo de una territorialidad: el siglo XIX español

En su *Derecho administrativo español* de 1876 Manuel Colmeiro nos brindó un rápido y vívido cuadro del nacimiento de la división provincial. Sobre los decretos de 1833 redactados por Javier de Burgos opinaba como:

Según el citado decreto el territorio español de la Península e Islas adyacentes se divide en 49 provincias que toman el nombre de sus capitales, excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservan sus antiguas denominaciones. El ánimo del Gobierno fue sin duda no herir con esta reforma a los pueblos más sensibles en su amor provincial y más apegados a sus tradiciones; pero una experiencia harto cruel enseñó lo inútil de semejante cautela<sup>1</sup>.

En las palabras de uno de los más destacados expertos del derecho administrativo español del siglo XIX se vislumbra, de manera bastante clara, el descontento por una oportunidad desperdiciada. Colmeiro fijó en uniformidad, racionalidad y funcionalidad los tres rasgos que habrían tenido que enmarcar el reparto territorial. Estos caracteres, en su opinión, no era posible encontrarlos de manera clara y coherente en la estructura provincial española. El ser proclives a preservar categorías como continuidad y tradición no habría permitido alcanzar lo que en Francia se consiguió a través del departamento, es decir un territorio uniforme al servicio de una administración centralizada<sup>2</sup>.

Un año más tarde, en 1877, Gumersindo de Azcárate, en su conocido ensayo *El self-government y la Monarquía doctrinaria*, sostuvo sin embargo que:

---

1 M. Colmeiro, *Derecho administrativo español*, Madrid, Imprenta y Librería de Eduardo Martínez, 1876, T. I, pp. 60-61. Un perfil muy actualizado sobre Colmeiro en S. Martín Martín, «Liberalismo e historia en el derecho político. Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894)», *Teoría y realidad constitucional*, n. 31, 2013, pp. 643-668.

2 M. Colmeiro, *Derecho administrativo...*, t. I, pp. 16-32 ('De la Centralización').

en ningún país alcanza esta [la centralización] el desenvolvimiento que en Francia y en España, la cual en mal hora siguió el ejemplo de aquella<sup>3</sup>.

Lo que proporcionaba el maestro leonés era un planteamiento claro, fundamentado en la, ya en aquel entonces, clásica interpretación de Tocqueville. La centralización administrativa en Francia habría sido el resultado de un proceso iniciado por el absolutismo borbónico, llevado luego a su más coherente desarrollo por el centralismo de cuño napoleónico<sup>4</sup>. La *tabula rasa* que el binomio departamento-prefecto llevó a cabo en país galo se habría trasplantado a España, sobre todo en su espíritu y en sus finalidades<sup>5</sup>.

Estos dos comentarios casi contemporáneos hablaban del mismo objeto, y sin embargo parecen referirse a dos mundos distintos. Algo que, en principio, no tiene que extrañar, siendo las finalidades de los dos autores muy distintas: lo que sí resulta más interesante es que los dos, en buena medida, no estaban distorsionando la realidad.

En efecto, a los ojos de un partidario de la función “racionalizadora” del departamento francés, las muchas “excepcionalidades” españolas eran los hilos mal atados de un proceso llevado adelante con demasiada timidez: *fueros*, provincias exentas, un arraigado *provincianismo* eran elementos que, antes que debilitar el centralismo, mermaban la uniformidad del sistema. Una uniformidad que personajes como Azcárate consideraban, por el contrario, la viva imagen de una idea de Estado artificial y doctrinario, contrario a un desarrollo armónico del derecho que permitiese alcanzar la coincidencia entre instituciones positivas y Constitución ‘natural’ de la Nación.

Cabe subrayar otro aspecto nada baladí: Colmeiro y Azcárate no deba-

---

3 G. de Azcárate, *El self-government y la Monarquía doctrinaria*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1877 (Se utiliza aquí la edición de 2008 editada por el CEPC, con un extenso ensayo introductorio de G. Capellán de Miguel, p.119).

4 A. de Tocqueville, *L'ancienne Régime et la Révolution*, Paris, Michel Lévy Frères, 1856 (en castellano se puede hacer referencia a la reciente edición de 2004 de A. Rivero Rodríguez por Alianza Editorial). Claro está que el planteamiento de Tocqueville resulta hoy en día superado. Como referencia general sobre el tema de la centralización administrativa en Francia, es imprescindible S. Mannoni, *Une et Indivisible - Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, vol. I, Milano, Giuffré, 1994.

5 «[...] escusado es decir que España ha seguido el mismo camino que Francia; aquí también se despedazaron las antiguas provincias y los municipio, aquí se han organizado estas de tal suerte, que con razón ha dicho M. Batbie: “España tiene instituciones municipales que parecen copiadas de la nuestras”» (G. de Azcárate, *El self-government y...*, p. 121, nota 13).

tían alrededor de ninguna novedad institucional, pues que las provincias existían de manera estable, aunque siempre en tela de juicio, en el escenario de la administración peninsular desde cuarenta años. La sensación es, por lo contrario, que ambos autores hablaban de instituciones en evolución, o mejor, en fase de definición.

Algo muy llamativo, si se piensa que la clase política de la Restauración estaba procurando consagrar esta estructura como medio para superar lo que se consideraba el terremoto causado por la República federal y el cantonalismo. Sin embargo, este fue el momento en el cual las partes más diversas de las élites pertenecientes a las realidades periféricas de la Monarquía española empezaron con fuerza a cuestionar el modelo provincial, como contrario a su historia y su tradición<sup>6</sup>. Al mismo tiempo que se estaba intentando fortalecer los cimientos del esquema provincial en la estructura político-constitucional española, una parte siempre más relevante de los cuerpos locales empezaron a distanciarse del modelo provincial, en búsqueda de soluciones y arreglos diferentes<sup>7</sup>. Claro resulta entonces que, para mejor entender la crisis hacia la cual se encaminó el modelo territorial-administrativo de la Restauración, sea imprescindible reconstruir, aunque de manera muy somera, cuál hubiese

---

6 Por una interesante y bastante actual visión diacrónica del problema de la provincia frente a Territorio y Nación: C. Forcadell Álvarez; M. C. Romeo Mateo (dir.), *Provincia y nación: los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006. Se tendrá ocasión más adelante de hablar de la opción federal y de su relación con el discurso provincial.

7 Lo que se desarrolla es una resistencia frente a una legislación que quiere cambiar reglas que no se consideran como descendientes de un único y centralizado depósito de soberanía. Sin fijarse en lo que fue el caso vasco (sobre el cual fundamentales las aportaciones J. M. Portillo Valdés, *Monarquía y gobierno provincial: poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid, CEPC, 1991; Id., «El provincialismo exacerbado - La consolidación del Régimen Foral Vasco 1845-1850», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1986, n. 56, pp. 167-218; Id., *El sueño criollo: la formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*, San Sebastián, Nerea, 2006), muy llamativa es la dinámica que, en los años de la Restauración, se desarrolló alrededor de la aprobación y aplicación del Código Civil, con el conocido consolidarse de muchas excepciones forales. Sobre el tema véase vea B. Clavero, *El código y el Fuero: de la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1982; aunque específicos sobre el problema en Aragón, J. Delgado Echeverría, *Los Proyectos de Apéndice del Derecho Civil de Aragón (1880-1925)*, Zaragoza Institución "Fernando el Católico" - CSIC, 2006; J. L. Moreu Ballonga, «El apéndice foral aragonés de 1925 y encrucijadas del Derecho civil y de la cuestión territorial en España», *Ius fugit: Revista interdisciplinaria de estudios histórico-jurídicos*, n. 15, 2007-2008, pp. 81-124.

sido el debate que hizo de Javier de Burgos en 1833 el último ejecutor de un esquema largamente discutido y trabajado. Una necesidad que nos conduce al momento gaditano y a la postulada «...división más conveniente del territorio español por una ley constitucional...»<sup>8</sup>.

Por eso Cádiz se convierte el punto de partida obligado para poder entender las características y los límites de cualquier debate de reforma, construcción y constitución de un modelo territorial en el contexto hispano a lo largo del XIX. Lejos de fijar en el momento gaditano la primera pieza de una lectura lineal y teleológica de la génesis de una administración centralizada en sentido contemporáneo, lo estatuido en la Isla de León viene a ser el antecedente fundamental a la hora de comprender tanto la relevancia que el factor espacial jugó en la elaboración de la dimensión nacional, cuanto (y tal vez sobre todo) las hipotecas que las lecturas *a posteriori* de Cádiz dejaron en la construcción del relato histórico-constitucional<sup>9</sup>.

No hay que olvidar la importancia que jugó el contexto del *hic et nunc*, o sea de la crisis que la Constitución tradicional de la Monarquía hispánica vivió en 1808<sup>10</sup>. Aunque pueda ser superfluo subrayarlo, los acontecimientos que se desencadenaron aquel año son imprescindibles a la hora de evaluar posibles influencias de modelos territoriales en el debate que animó las Cortes gaditanas. La ocupación de parte relevante del territorio por parte de las tropas de Napoleón, la concreta posibilidad de que se incorporase parte de la Monarquía directamente al Imperio Francés, la elaboración del Estatuto de Bayona y de sus supuestos en tema de re-organización de la Monarquía española (y no de la sola península) fueron condicionantes fundamentales<sup>11</sup>.

---

8 La bibliografía sobre el tema es muy extensa y en el curso del texto se dará puntual referencia. De todas formas por su relevancia ya desde ahora: J. Burgueño, *Geografía política de la España constitucional: la división provincial*, Madrid, CEC, 1996.

9 Alrededor del problema de Cádiz y su pre-comprensión, tanto como contenidos que como actualizada bibliografía: B. Clavero, «Cádiz 1812: Antropología e historiografía del individuo como sujeto de Constitución», *Quaderni Fiorentini*, n. 42, 2013, pp. 201-280.

10 Como bien subraya J.M. Portillo Valdés al introducir el monográfico de 2008 de *Historia y Política* dedicado a «1808, crisis y soberanía»: «Por decirlo de manera sintética, se trata, ahora que estamos ya en pleno bicentenario (y será un bicentenario ciertamente largo), de transitar de una historiografía de las naciones y sus gestas fundacionales (como el dos de mayo) a otra historiografía de los problemas políticos, sociales y culturales derivados de una crisis imperial» (p. 10).

11 F. Martínez Pérez, «La constitución de Bayona y la experiencia constitucional josefina», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, Madrid, CEPC, n. 19, 2008, pp.151-171.; J.-B. Busaall, «La Constitución de Bayona de 1808 y la histo-

Por todo eso la presencia francesa en la Península constituye un factor decisivo a la hora de entender cuánto y cómo jugase o menos un papel en la constitucionalización de la Provincia el “modelo departamental”, teorizado y aplicado al otro lado de los Pirineos. Su influencia sobre el plan de Lanz de 1810 es indudable, al suponer la creación de 40 prefecturas que permitiesen de definir de manera clara los confines interiores y las fronteras exteriores<sup>12</sup>, como igualmente clara es la limitada vigencia que tuvo este proyecto. Todos estos elementos tienen el mayor interés en nuestro discurso: su intermitente y corta aplicación, con el paralelo asentarse de las Cortes gaditanas, hicieron que el modelo prefecto-departamento de corte napoleónico se convirtiese en un referente poco o mal considerado, más que una fuente desde la cual traer inspiración<sup>13</sup>.

---

ria constitucional hispánica», *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, n. 10, 2011, pp. 67-80.

12 Ya en el discurso jurídico del siglo XIX es posible relevar dos significados distintos del valor constitucional de la Provincia: uno más restrictivo como «creación esencialmente constitucional, puesta desde el primer momento al servicio del Estado», como declaraba Adolfo Posada en *Evolución legislativa del régimen local en España – 1812 – 1909*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1910 (aquí en la edición de 1982 del INAP) p. 91. Sin embargo, ya un personaje como Posada Herrera, al poner de relieve el desarrollo sin fracturas tajantes de la institución provincial española, daba un relieve histórico al nacimiento de la Provincia, lejos de la idea “geométrica” que, por lo menos en teoría, caracterizaba el departamento francés. J. Burgueño, *Geografía política...* pp. 70-74; C. Muñoz de Bustillo, «Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles», en C. Garriga (coord.), *Historia y Constitución – Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, CIDE-Instituto Mora, pp. 201-232 (aquí pp. 201-210). Sobre Lanz véase J. Demerson, J. A. García-Diego, *José María de Lanz: prefecto de Córdoba*, Editorial Castalia, 1990.

13 Otra cosa es que la idea de dar cabida a una reforma de estilo departamental fuese objeto de interés y admiración, sobre todo por parte de aquellos reformadores que miraban al modelo revolucionario y napoleónico como posibilidad de modernización. Sin embargo, también entre estos había proyectos que procuraban buscar soluciones que, en realidad, poco tenían de artificial o de ruptura. Véase por ejemplo el caso de Llorente (a lo largo de mucho tiempo considerado el verdadero autor del proyecto josefino departamental), que propuso en 1808 utilizar la división en arzobispados presente en el territorio de la Monarquía como base para la división administrativa. Sobre el tema además de J. Burgueño, *Geografía política...* pp. 65-68, véase G. Dufour, «Le centralisme des afrancesandos», en C. Dumas (coord.), *Nationalisme et littérature en Espagne et en Amérique Latine au XIX<sup>e</sup> siècle*, Lille, Univ. Lille III, 1982, pp. 11-25 y sobre todo C. Muñoz de Bustillo, *Bayona en Andalucía: el estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Madrid, CEC, 1991, pp. 117-168. Para mejor entender el papel del mundo josefino en los cambios

Dicho esto en Cádiz, a pesar de que el problema territorial y de relación con las provincias hubiese tenido tanta relevancia antes y después la convocatoria de las “Cortes generales y extraordinarias”, hubo que esperar hasta 1813 para llegar a abordar de manera concreta el problema de la reforma territorial<sup>14</sup>. Aunque ya desde los primeros momentos hubiese resultado claro cómo el gobierno y control de las provincias fuese un tema fundamental, no solo a la hora de construir la diferentes bases teóricas de la discutida soberanía de la Nación, sino también para dar un fundamento concreto a control y comunicación entre territorios tan extensos, no dar cabida al espacio provincial como cuerpo territorial y pieza constitucional, sobre todo después de la experiencia *juntista*, habría comportado no solo el riesgo de perder el apoyo y el control de muchas realidades locales, sino que también hubiera significado no reconocer el papel que estas realidades jugaron en las primeras fases de la sublevación anti-napoleónica<sup>15</sup>. Los constituyentes dieron cabida a la Provincia tanto como parte del proceso de creación de la representación en Cortes, cuanto como entidades territoriales dotadas de propios órganos de gestión elegidos (un punto este sobre el cual se tendrá ocasión de volver después). En este sentido es conocido el uso del marco provincial como pieza del complejo sistema de elección de los diputados a Cortes, que convertía la Provincia en el punto de contacto entre el poder local y sus representantes. Todo esto restituye la relevancia de la «más conveniente división», que el artículo 11 del texto del 1812 aplazaba con un «luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan»<sup>16</sup>. Pese alcanzar una solución provisional, necesaria para poner en marcha la legislación electoral, se tuvo que esperar el 1813, con una situación de alguna forma más consolidada, para que se confiase el proyecto de una nueva división territorial de la península, esta vez pensada como definitiva, a Bauzá<sup>17</sup>.

---

del constitucionalismo hispano: J.-B. Busaall, «À propos de l'influence des constitutions françaises depuis 1789 sur les premières constitutions écrites de la monarchie espagnole. L'exemple de l'ordonnancement territorial dans la Constitution de Bayonne (1808)», *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n. 8, 2011, pp. 9-40.

14 C. Muñoz de Bustillo, «Constitución y territorio en los primeros...», pp. 218-219.

15 R. Hocquelllet, «Élites locales y levantamiento patriótico - la composición de las juntas provinciales de 1808», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 19, 2008, pp. 129-150; M. Lorente Sariñena, J.M. Portillo Valdés, *El Momento gaditano – La Constitución en el orbe hispánico (1808-1826)*, Madrid, Cortes Generales, 2012, pp. 51-60.

16 M. Lorente Sariñena, J. M. Portillo Valdés, *El Momento gaditano...*, pp. 289-296.

17 A. Guaita Martorell, *División territorial y descentralización*, Madrid, INAP,

La voluntad en este proyecto de conseguir la superación de los límites de la en aquel entonces vigente estructura fue evidente, manteniendo sin embargo una fuerte continuidad con el pasado. El territorio venía articulado en un total de 44 provincias, a través de una estructura escalonada entre provincias de segundo y primer grado. Estas últimas, coincidentes con los antiguos Reinos, estaban compuestas por provincias subalternas, lo que habría permitido una articulación más uniforme, sin romper el hilo de continuidad con las antiguas partes de la Monarquía<sup>18</sup>. El proyecto se quedó letra muerta. En un primer momento fue bloqueado por el Consejo de Estado, que criticó su superficialidad y suprimió el esquema tripartido de las gobernaciones (esto el nombre utilizado por Bauzá en lugar de provincia), luego el texto fue apartado por decretos derogatorios de Fernando VII, que dejaron arrinconadas cualquier posibilidad de reforma.

Solo con el Trienio se reanudaron estos planes, no sin antes llevar a cumplimiento la definición de los partidos judiciales en las provisionales “provincias constitucionales” definidas en 1813 (a las cuales se habían añadido dos más). De esta manera, en 1820 se encargó de nuevo a Bauza, junto ahora a Agustín de Larramendi, la elaboración de una nueva estructura territorial, esta vez en el marco de la elaboración de un nuevo mapa de la Península<sup>19</sup>.

Sin adentrarse en la tramitación y articulación del proyecto, es suficiente recordar aquí cómo se planteó la creación de unidades territoriales de dimensión mediana, presuponiendo en un primer momento 48 provincias, luego

---

1975, pp. 38-44; A. M. Calero Amor, *La división provincial de 1833 – Bases y antecedentes*, Madrid, IEAL, 1987, pp. 24-30; J. Burgueño, *Geografía política...*, pp. 95-107.

18 A. M. Calero Amor, *La división provincial...*, pp. 28-30; J. Burgueño, *Geografía política...*, p. 101.

19 Otra vez se vino a reproducir una superposición entre la necesaria creación y actuación de las Diputaciones provinciales como órganos electorales y la necesidad de dar cabida a una deseada reforma de la estructura territorial, poniendo de relieve aún más «La resistencia de las antiguas provincias a desaparecer y las tendencias segregacionistas emergentes» las cuales «encaminaron la aplazada división en la dirección contraria al plan Lanz y Espiga: hacia los fraccionamientos de los antiguos grandes reinos» (J. Burgueño, *Geografía política...*, p. 92). Además la elaboración de un nuevo mapa del territorio español fue un problema, como nos recuerda Burgueño en *Ibidem*, pp. 35-43, por lo menos hasta el 1857, ya que solo se disponía el aproximativo mapa de Tomás López, de 1804. Sobre el tema se vea también: H. Sáez Capel, *Geografía y matemáticas en la España del siglo XVIII*, Villasar del Mar, Oikos, 1982; A. López Gómez, C. Manso Porto, *Cartografía del siglo XVIII: Tomás López en la Real Academia de la Historia*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2006.

elevadas a 51 por parte de la Comisión territorial de Cortes, y como poco a poco cobraron siempre más relevancia los factores culturales e históricos frente a criterios de uniformidad<sup>20</sup>.

Tampoco este proyecto prosperó. La segunda restauración fernandina derogó la Constitución y todas las decisiones de las Cortes. Sin embargo, esto no significó olvidar una reforma de cuya necesidad estaban convencidos tantos los elementos más conservadores cuanto los más progresistas. Por eso, una vez superado el Trienio, fue un *ultrá* de la reacción como el ministro de Justicia Calomarde el que puso en la agenda la necesidad de superación del antiguo mapa político y judicial<sup>21</sup>.

Efectivamente, en la Europa de la Restauración, y sobre todo en aquellas realidades que habían vivido de manera más o menos directa la expansión francesa, la herencia administrativa napoleónica se había convertido en algo aceptable en el tranquilo marco del liberalismo doctrinario. Muy diferente, sin embargo, era el caso de monarquías como la prusiana o la austriaca, donde fue posible perseguir la construcción de categorías de gobierno diferentes, con una fuerte continuidad con la estructura socio-económica y cultural del Antiguo Régimen (en el marco de una *Policey* nunca agotada ni renegada, sino más bien reinventada a partir de distintos supuestos). En estos contextos la lucha frente a Napoleón se transformó, aunque con diferentes significaciones, en un relevante elemento de identidad<sup>22</sup>.

Resulta entonces muy clara la encrucijada en la cual se situaba la Monar-

---

20 Justo en este sentido cabe recordar el mantenimiento de las tres provincias vascas. Sobre el tema: J. Pérez Núñez, «Las Diputaciones Provinciales de Vizcaya en el Trienio Liberal (1820-1823)», en *Euskal herriaren historiari buruzko biltzarra - Congreso de Historia de Euskal Herria - Congres d'Histoire d'Euskal Herria - Conference on History of the Basque Country*, vol. 4, 1988 p. 320; J. M. Portillo Valdés, «Fueros vascos y auto-administración», en M. Lorente Sariñena, *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. 'Una' historia de sus orígenes*, Madrid, Consejo general del poder judicial, 2008, pp. 291-312.

21 J. Burgueño, *Geografía política...*, pp. 191-203.

22 Además de M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Band 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800 bis 1914*, München, C.H. Bech Verlag, 1992, pp. 229-258 (ahora disponible en italiano: *Storia del diritto pubblico in Germania, vol 2: Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 315-374), aunque de corte manualístico, imprescindible aquí L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001, pp. 305-322; enfocado hacia el contesto hispánico: J. Vallejo, «Concepción de la policía», en M. Lorente Sariñena, *La jurisdicción contencioso-administrativa...*, pp. 115-144.

quía española que, después de perder la mayoría de sus posesiones en América, necesitaba reorganizar de manera urgente su territorio y su Hacienda, sin por eso recorrer la vía de la ruptura con la tradición. Prueba indirecta de lo dicho fue el uso simbólico de la dimensión católica e imperial de la Monarquía, que siguió siendo un elemento definitorio fundamental de la Nación hasta la pérdida en 1898 de los últimos vestigios de sus dominaciones atlánticas. Había que dar por fin cabida a una nueva estructura territorial, capaz de encauzar esta reforma en un lento proceso, respetuoso de las demarcaciones históricas<sup>23</sup>. En este sentido, el descubrimiento que, ya hace años, Burgueño hizo del plan Lamas-Larramendi de 1829, con razón definido como el punto de contacto entre los proyectos del Trienio y el mapa provincial de 1833, fue la prueba más significativa de cómo el carácter artificial y rupturista de la reforma provincial fue poco más que un mito historiográfico. Si a la hora de describir las nuevas provincias en el texto de la ley de 1833, se definieron los nuevos confines provinciales todavía a partir de los antiguos reinos, es evidente la posibilidad de trazar una línea de continuidad que conecta el primer plan Bauzá con la aprobación de la reforma en 1833. Estos elementos demuestran el constante y progresivo fortalecerse de la relevancia del discurso historicista y tradicionalista en el nuevo mapa<sup>24</sup>.

Sin embargo, la reforma provincial estuvo afectada, desde el primer momento, por la sombra de la provisionalidad, siendo cuestionada y puesta en tela de juicio a los pocos años de su vigencia. Esta polémica se desencadenó en aquellos momentos no por su artificialidad, sino más bien por su falta de precisión, como también por resultar demasiado respetuosa del “monstruoso” arreglo territorial tradicional<sup>25</sup>.

---

23 C. Schmidt-Nowara, «El Mito liberal Del Imperio: España, Cuba y el 98», *Studia histórica – Historia contemporánea*, Uni Salamanca, 1999 n. 17 pp. 39-52; J. G. Cayuela Fernández, *Proyectos de sociedad y nación: la crisis del concepto de España en el 98*, en R. Villena Espinosa, I. Sánchez Sánchez, (eds.), *Sociabilidad fin de siglo: espacios asociativos en torno a 1898*, Cuenca, Ediciones Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, pp. 45-72; R. Sánchez Mantero (ed.), *En torno al 98: España en el tránsito del siglo XIX y XX: Actas del IV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, 2 vol., 2000; A. Elorza Domínguez, «El 98 y la crisis del Estado-Nación», en J.-L. Guereña, M. Morales Muñoz (ed.), *Los nacionalismos en la España contemporánea: ideologías, movimientos y símbolos*, Málaga, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2006, pp. 41-52.

24 J. Burgueño, *Geografía política...* pp. 139-148.

25 Como es sabido, ya contemporáneos como Silvela y Fermín Caballero criticaron con dureza el mapa de 1833. Desde 1840 hasta final del siglo XIX se pueden enumerar nueve declaraciones oficiales en reales decretos, órdenes o leyes que pusieron al orden

Si volvemos a las consideraciones que encabezan este capítulo, se puede decir que fue Colmeiro el que más logró evidenciar el carácter fundamental de la reforma provincial, es decir, su voluntad de no zanjar con el pasado. Sin embargo, el conocido administrativista no se limitaba a una descripción, sino que valoraba esta elección a favor de la continuidad como una ocasión perdida de modernizar, o mejor de construir algo nuevo.

Una crítica coherente, que, por otro lado, nos obliga a preguntarnos no solo cuanto quisiesen, sino sobre todo cuanto pudiesen efectivamente perseguir una reforma realmente rompedora. En el *continuum* que va desde el plan Bauzá de 1813, y que llega hasta 1833, se fortaleció a cada paso la idea de encontrar en la tradición y en la continuidad un punto de fuerza del renovado mapa provincial.

Esta trayectoria fundamenta la Provincia tanto como articulación territorial, cuanto como corporación local electiva, constituida en los momentos de vigencia de la carta gaditana por el mismo cuerpo electoral (y con las mismas modalidades) de los representantes de Cortes<sup>26</sup>.

Y si es cierto que desde la mitad de los años 40 del siglo XIX se empezó a perseguir como objetivo (aunque de manera parcial y no constante) el vaciamiento de la portada política que tenía la “gestión económica” encargada a las Diputaciones, eso no significó el abandono, aunque planeado y auspiciado por unos cuantos, de la dimensión representativa de la Provincia y de su definición como cuerpo dotado de un propio espacio político<sup>27</sup>. Este elemento

---

del día la necesidad de reformar el mapa provincial. Hasta en 1863, año en el cual por fin con ley 25 septiembre sobre el régimen provincial, publicada en la GM el 27 de septiembre 1863, se dio sanción definitiva a la división de 1833, y aún así con una formulación ambigua: «El territorio de España y de las islas adyacentes continuará dividido en 49 provincias, conforme al Real decreto de 30 de Noviembre de 1833 y demás disposiciones posteriores, hasta que una ley especial determine otra cosa». En este cómputo no se incluyen proposiciones puntuales avanzadas por parlamentarios, además de los varios proyectos de corte regionalista, de los cuales se hablará luego. Sobre el tema de la provisionalidad de la reforma provincial véase: A. Guaita Martorell, *División territorial...*, pp. 62-65, L. Morell Ocaña, *El régimen local...*, pp. 670-671, E. Orduña Rebollo, *Municipios y provincias...*, p. 406. Para un pormenorizado cuadro de los primeros proyectos de reforma post-1833 véase J. Burgueño, *Geografía política...*, pp. 169-190.

26 C. Muñoz de Bustillo Romero, «Los antecedentes de las diputaciones provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», *Anuario de Historia del Derecho español*, 1997, n. 67-II, pp. 1179-1192 (aquí 1186-1190).

27 Otra cosa es que de Burgos quisiese alcanzar este objetivo. En este sentido muy llamativas son sus consideraciones alrededor de la diputación provincial presentes en *Las*

permite ver una vez más como la cultura jurídico-institucional española, todavía a lo largo del siglo XIX, no abandonó el ideal de la composición de la sociedad y de la representación de la Nación de alguna manera plural, que no situaba el individuo como único o privilegiado sujeto de interés y de acción en el espacio político y jurídico. La Provincia y su Diputación fueron unos de los puntos de desencuentro entre una imagen de Nación soberana, compuesta por individuos, y aquella de un cuerpo de Nación, portador de derechos en función de su existencia como compuesto orgánico.

Mírese por ejemplo el uso y la definición de un concepto como el de Corporación, que todavía en 1870 Martínez Alcubilla, en la segunda edición de su *Diccionario administrativo*, definía como:

Cuerpo, Comunidad o Sociedad. No puede haber más corporaciones que las permitidas por la ley, y cada una tiene su nombre particular o adjetivo que distingue unas de otras<sup>28</sup>.

Esta escueta definición ponía de relieve la necesidad de que fuese la ley la que diese cabida a la Corporación. Este carácter encajaría perfectamente con la voz dedicada por el mismo *Diccionario* a la Diputaciones, vistas como corporaciones «encargadas de la administración civil y económica propia y exclusiva de las provincias con sujeción a las leyes»<sup>29</sup>. Todas estas definicio-

---

*Ideas de Administración*, Madrid, 1841 (publicado en *Las ideas de la administración de Javier de Burgos*, edición de E. Roca Roca, Alcalá de Henares, 1984). Es sin embargo indudable que la actuación de la Diputación mantuvo un calado político ya solo en su actuación como momento intermedio en el reparto fiscal, actuación que en muchos casos delataba de manera clara la fundamentación de estas prerrogativas en la tradición. Más allá del mundo foral vasco-navarro, son significativas las consideraciones alrededor del caso asturiano de C. Muñoz de Bustillo Romero en «De corporación a Constitución: Asturias en España», *Anuario de Historia del Derecho español*, 1995, n. 65, pp. 321-403 (en especial véase pp. 349-355).

28 M. Martínez Alcubilla, *Diccionario de la administración española, peninsular y ultramarina: compilación ilustrada de la novísima legislación en todos los ramos de la administración pública*, Madrid, Imprenta de la Vedova e Hijas de A. Peñuelas, 1868-1870, p. 389.

29 No se quiere aquí dar una reconstrucción sistemática de la historia legislativa y reglamentaria de la Diputación a lo largo del siglo XIX, como tampoco de su evolución como corporación local. Este tema ha merecido la atención de muchos estudiosos, entre los cuales merece la pena recordar: S. Martín Retortillo, E. Argullol, *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812-1931)*, Madrid, Al-faguara, 1973; A. Guaita Martorell, *División territorial y...*; P. González Marinas, «La

nes autorizarían a ver en la Provincia del siglo XIX, y en sus órganos colegiados, los productos de una legislación administrativa pensada y teorizada por un centro político, con la voluntad de dar un marco uniforme y centralizado al territorio y a su administración. La legislación habría determinado desde arriba tareas y funciones, haciendo de la Provincia una entidad intermedia de la Administración central y de su Diputación, un asesor colectivo del Gobernador civil (en origen presidente de la Diputación) en la pirámide administrativa<sup>30</sup>. La corporación provincial en este esquema resultaría ser poco más que

---

provincia en España: apunte histórico-jurídico», *International Review of administrative sciences*, vol. 43, n 3, 1977. Clásico sobre el tema M. Santana Molina, *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 1986 (publicada en 1989 por el INAP con el mismo título); L. Morell Ocaña, «Las provincias» en *Tratado de derecho local, vol. I*, Civitas, Madrid, 1991 (véase sobre todo p. 675-676, donde el autor da una fugaz referencia al problema de la provincia como corporación: «Es ahora, en efecto, cuando las Diputaciones pasan, de ser consideradas Cuerpos a Corporaciones. Es difícil conferir una cierta exactitud, un determinado significado jurídico, a una y otra expresiones a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Pero, evidentemente, el tránsito desde una a otra calificación pone de relieve una clara sustantivación de las Diputaciones Provinciales.»). Este tema Morell Ocaña lo afronta en pp. 735-761, lec. XXII, *Gobierno y administración de la provincia en cuanto entidad local. Evolución y derecho vigente*). Para tener un cuadro general y atentamente crítico de como la historiografía administrativa se ha enfrentado al tema, además del ya referido estudio de C. Muñoz de Bustillo Romero, «Los antecedentes de las diputaciones...», véase F. Martínez Pérez, «La historiografía de las instituciones administrativas en España (siglos XIX-XX)», *Istor*, n. 16, 2004, pp. 91-112.

30 Esto parece así por lo menos hasta el 1863 (ley 25 de septiembre 1863 en GM, a. CCII n. 270), año en el cual se introdujo de manera clara el presidente de la Diputación (en realidad ya en la anterior ley 1845 se hacía referencia a un no mejor especificado presidente de la Diputación, pero pensado como un suplente en caso de ausencia del Gobernador civil). Se trataba, sin embargo, de una presidencia bastante peculiar. Si en el art. 37, título III de referida ley de 1863 se puso, entre las obligaciones de la Diputación al momento de constituirse, la elección de un presidente entre sus miembros, en el artículo anterior se atribuyó la presidencia de la misma Diputación también al Gobernador civil, cuando estuviese presente. Esta doble presidencia, o mejor dicho este doble régimen, desapareció en 1870, en el marco de reformas aprobadas con la *Gloriosa*, donde al Gobernador ya le competía solo la presidencia de la Comisión provincial, para luego volver con la Restauración, aunque con una mejor reglamentación. Ya en la ley de 1877, y mejor aún en la ley provincial de 1882 se dejó claro que al Gobernador civil le incumbía la presidencia cuando las reuniones de la Diputación tuviese a que ver con asuntos de la administración central a nivel local. En la presidencia de la Diputación, más que en ningún otro órgano, se concretó el carácter binario de la Diputación: como corporación local va a estar presidida por un miembro elegido entre sus componentes, mientras que

gestora y revisora de los intereses económicos de los Municipios, con una función más de tutela que de representación<sup>31</sup>. Sin embargo esta reconstrucción, en línea teórica muy clara, revela muchas aporías, originadas por lecturas que muchas veces utilizan de manera retroactiva significados referido a significantes que solo muy lentamente, a lo largo del siglo XIX, han adquirido, por lo menos en el contexto español, el valor que se le atribuye en la cultura jurídica vigente<sup>32</sup>. Este discurso obliga a matizar mucho cualquiera reconstrucción que limite su mirada a la lectura de las fuentes legales y a su interpretación oficial a través de una doctrina administrativa que, de hecho, estaba en una compleja etapa de construcción y desarrollo<sup>33</sup>. Y aun prescindiendo de estas reflexiones, ya de por sí el texto de Alcubilla nos obliga a rehuir reconstrucciones demasiado simplistas. La voz corporación del *Diccionario* se integra, como muchas otras, con un listado de casos prácticos, que resulta llamativo y de gran interés por su variedad. Junto a las Diputaciones provinciales se

---

cuando desarrolle funciones de superior jerárquico administrativo vuelve a tener como presidente el Gobernador (el cual por esa razón sigue en estos casos con voto). Con referencia al Gobernador civil y a su evolución véase: Ministerio del Interior (ed.), *El gobernador civil en la política y en la administración de la España contemporánea*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997; A. Cajal Valero, *El Gobernador civil y el estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 1999.

31 Para un relato sistemático de la evolución del marco legal M. Santana Molina, *La Diputación...* pp. 406-471 y L. Morell. Ocaña, «La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito de articulación del centro político y la sociedad periférica», *Revista de Administración Pública*, n. 114, 1987, pp. 32-92 (en particular pp. 77 y ss.).

32 Una parte considerable de literatura, ya desde hace decenas de años, ha aclarado como en el discurso político-institucional de habla española la afirmación de la ley como producto positivo de un único legislador, enmarcados en códigos no heterointegrables y de clara e indiscutible vigencia, sea algo que se consiga solo col terminar del siglo XIX, y aun así con muchos límites y contradicciones. En este sentido además de las pioneras consideraciones de F. Tomás y Valiente sobre la codificación civil en «Los supuestos ideológicos del Código civil: el procedimiento legislativo», en J. L. García Delgado (coord.), *La España de la Restauración: política, economía, legislación y cultura: I Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España*, Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 369-400 véanse: C. Petit Calvo, «El Código Inexistente. Por Una Historia Conceptual de La Cultura Jurídica en La España Del Siglo XIX», *Historia Contemporánea*, n. 12, 1995, pp. 49-87; M. Lorente Sariñena, *La voz del Estado: la publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, CEPC, 2001.

33 F. Martínez Pérez, «De la pluralidad de Fueros al Fuero de la Administración (1834-1845)», en M. Lorente Sariñena (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa...*, pp. 227-238.

encuentran realidades muy distintas como las Cofradías, los Ayuntamientos, y hasta el Consejo de Estado (!). Estas aparentes incongruencias se resuelven solo tomando en cuenta otro elemento: la definición del concepto de Corporación a partir de la idea de Cuerpo.

Hay que aclarar antes que nada un punto: la definición del *Diccionario* de Alcubilla es poco más que la transposición de la voz que ya en su edición de 1822 (primera en la cual el término aparece) daba el *Diccionario de la lengua castellana*<sup>34</sup>. Sin embargo, en el paso de un Diccionario a otro se perdieron dos elementos de gran interés. En primer lugar, en 1822, y en unas cuantas ediciones posteriores, se informaba de la recién introducción del término<sup>35</sup>, lo que era el síntoma evidente de cómo se produjo la circulación de nuevos paradigmas jurídicos-culturales. Este proceso tuvo lugar a partir de categorías jurídicas fundamentalmente pertenecientes a la sociedad y cultura del Antiguo Régimen, gracias a aquel procedimiento de reinención de lo antiguo que era pilar del orden jurisdiccional.

La introducción de este término indudablemente tuvo como referente los Consejos provinciales, que las primeras reformas revolucionarias francesas definieron como *cuerpos* encargados de la gestión de los intereses departamentales. Sin embargo, la idea de que el cambio tuviese que desarrollarse en continuidad con el pasado (y que en realidad encontrase su fuerza y su apoyo justo en una *traditio* percibida como factor fundamental del discurso político), tuvo un referente cronológico paralelo en las varias reformas llevadas a cabo en el mundo de habla alemana. Si por un lado con las reformas josefinas y steihnianas se introdujo la idea de una corporación de propietarios gestores como centro del gobierno local (inspiradas en unas lecturas muy personales del modelo inglés de *self-government*<sup>36</sup>), por otro no solo no se rompía con

---

34 Como instrumento fundamental para una comparación diacrónica de la evolución del léxico no solo en el *Diccionario de la Real Academia*, sino también en otros Diccionarios coetáneos remito al *Nuevo tesoro Lexicográfico de la Lengua española* (<http://ntlle.rae.es/ntlle/SrvltGUILoginNtllle>, 21/08/2014, h. 19:15). Con tema la relevancia de otras fuentes lexicográficas en la formación del Diccionario: G. Clavería Nadal, «Historia del léxico en los diccionarios — la deuda del “Diccionario de la lengua Castellana” de la Real Academia Española con los diccionarios de M. Núñez de Taboada», *Revista de Historia de la Lengua Española*, n. 2, 2007, pp. 3-27.

35 Todavía en la edición de 1852 se recuerda como se trate de una «voz modernamente introducida».

36 Además del ya recordado libro de B. Clavero, *Happy Constitution – Cultura y lengua constitucionales*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 208-214, véase: F. Rugge, «Selbstverwaltung. Metamorphosi di una nozione costituzionale nella Germania contemporanea»,

lógicas corporativas, sino se persiguió una idea de administración en el cuadro de la formal continuidad con el mundo de la *Policey*<sup>37</sup>.

El segundo elemento que se vino a perder en el diccionario de Alcubilla, y que tiene una fuerte conexión con la subrayada recién introducción del término, fue su asimilación a los términos latinos de *solidatum* y *colegium*. Estos conceptos, en varias ediciones del Diccionario hasta la de 1852, se referían de igual manera a la definición política del término Cuerpo<sup>38</sup>. Cuerpo y Corporación compartían entonces las mismas raíces etimológicas y las mismas atribuciones, produciendo así una superposición semántica de los dos significantes, de manera que este último iba cobrando una personalidad propia, arrancando de una fuerte continuidad con el pasado y fundamentada en su asimilación al primero.

Sin embargo, este proceso resultó más que problemático, a la luz del sentido poliédrico que en el léxico político el término Cuerpo iba cobrando a lo largo del siglo XIX. El antiguo significado, que individuaba en la Monarquía un Cuerpo constituido de múltiples cuerpos, se fue cruzando y confundiendo con el ideal de un “Cuerpo de Nación” que el discurso constitucional gaditano identificó como el último y único depositario de la soberanía. Sin embargo, esto no comportaba que en la Nación no pudiesen existir otros sujetos plurales, que compartiesen una naturaleza política común<sup>39</sup>.

Si nos remontamos al discurso que se desarrolló en las Cortes generales

---

en P. Schiera (ed.), *Le autonomie e l'Europa – profili storici e comparati*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 163-200; B. Sordi, «‘Selfgovernment’, ‘Selbstverwaltung’, autarchia: fondali inglesi per scenografie continentali», *Quaderni fiorentini*, vol. 43, n. 1, 2014, pp. 135-163.

37 Se volverá sobre el tema más adelante. Como referencia sobre el tema de la *Policey*, muy ilustrativo: M. Stolleis (ed.), *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1996; Id., «La polizia nella prima età moderna», en L. Blanco (coord.), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 35-56.

38 En la edición de 1852, p. 207: «El agregado de personas que forman un pueblo, república o comunidad. *Colegium, solidatum*».

39 Para entender esta dinámica desde perspectivas diferenciadas véase la relación dialéctica, pero interna a un común punto de arranque metodológico, entre C. Muñoz de Bustillo, (además del ya citado «De Corporación a Constitución: Asturias en España», véase «Asturias, Cuerpo de Provincia. - De la Corporación provincial en la Castilla Moderna», *Anuario de Historia del Derecho español*, 1992, pp. 355-475) y J.M. Portillo Valdés, *Revolución de la nación: orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 2000 y «Cuerpo de nación, pueblo soberano: la representación política en la crisis de la monarquía hispana», *Ayer*, n. 61, 2006, pp. 47-76).

de Cádiz, más allá de las competencias atribuidas por el legislador gaditano, el problema es establecer que significase para una Diputación ser un Cuerpo, cuánto esto amparase su existencia como sujeto político y cuánto esta asamblea tuviese de por sí un papel de representación de la Provincia. Porque si los miembros de las Cortes gaditanas procuraron sentar en la Nación y en las Cortes el monopolio de la esfera política, configurando las Diputaciones como las encargadas de la gestión de una amplia esfera “económica” (a la sazón un amplio espectro que iba desde la beneficencia hasta el recaudo de impuestos<sup>40</sup>), sin embargo el hecho que estos Cuerpos fuesen en última instancia el lugar en el cual se concretaba una importante función de freno y control, frente a una posible degeneración despótica del gobierno, confirmaba aún más como la gestión “económica” tuviese un calado político<sup>41</sup>.

Todo lo dicho comportó que el sujeto provincial se configurase en Cádiz como una doble compleja corporación: territorial, en cuanto la Provincia como demarcación traía su naturaleza de la reunión de los Municipios; y de vecinos, siendo la Diputación la corporación de los residentes contribuyentes. Resulta entonces por lo menos simplista ver en la provincia gaditana una demarcación territorial de la Nación, finalizada al cumplimiento de la voluntad de las Cortes, como también buscar en ella el momento inicial del desarrollo de una administración central y uniforme. Eso significaría aplicar categorías ajenas al modelo constitucional de Cádiz<sup>42</sup>, mientras la gestión desde abajo

---

40 Sin poder en este contexto hablar detenidamente del asunto, no se olvide como lo *oeconomicus* fuese un concepto mucho más amplio de lo que hoy en día se entiende, con un calado claramente político, como bien explicado en J. Vallejo, «Concepción de la Policía», en M. Lorente Sariñena (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa...*, pp. 115-144.

41 C. Muñoz de Bustillo, «Los ‘otros’ celadores del orden constitucional doceañista: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales», en J. M. Iñurritegui Rodríguez, J. M. Portillo Valdés (ed.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPC, 1998, pp. 179-214.

42 Esta visión fuertemente teleológica se fraguó ya en el siglo XIX, alcanzando tal vez su mayor grado de complejidad en la conocida monografía de: Adolfo Posada *Evolución legislativa del Régimen local en España*. Al terminar su exposición sobre el régimen local gaditano el maestro ovetense afirmaba como (p. 102): «Nos hemos detenido especialmente a exponer la obra realizada por las Cortes de Cádiz en la reconstitución del régimen local: 1. por ser la iniciación de un proceso que va a continuarse siguiendo en general, la misma orientación, y por representar aquella, con la Constitución entera, el paso quizá principal del antiguo régimen al régimen nuevo; 2. porque estimamos que en la obra de las Cortes está como prefigurado el régimen local que va a desarrollarse durante el período

de los intereses vecinales hacía de la Diputación un cuerpo de fuerte calado político. Es más: la legislación gaditana hizo de los actores económicos del territorio los principales protagonistas en la gestión de la Milicia, haciendo del espacio provincial el lugar donde el vecino-electoral se veía involucrado en la defensa y el control del orden constitucional. El Trienio fortaleció estas dimensiones, dando mayor cabida a la idea de una Diputación que no fuese una simple reunión de interesados en el desarrollo de una auto-administración provinciana. Sin embargo, la segunda restauración fernandina truncó todos estos planes<sup>43</sup>.

---

constitucional, con las atenuaciones y oscilaciones que entrañan las leyes municipales y provinciales ulteriores». Sin embargo, hay que acordar como el mismo Posada pusiese bien en claro ya desde el título como su análisis se limitase a la dimensión *legislativa* del régimen local: una sensibilidad que no siempre es posible individuar en la producción posterior. Véase, entre muchos, Tusell, que en su *La reforma de la administración local en España: 1900-1936*, Madrid, INAP, 1973, resumía así sus consideraciones sobre la constitución territorial gaditana: «Pretendiendo esquematizar al máximo se puede decir que el período constitucional abierto en 1812 si por algo se puede caracterizar es precisamente por su tendencia marcadísima a la centralización. Ya las Cortes de Cádiz habían pretendido “restaurar el antiguo espíritu (municipal), aunque haya sido en otros moldes y con filosofía de otro alcance”. Estos moldes y esta filosofía suponían en última instancia una adulteración de los principios autonómicos de carácter histórico» (p. 29). En los mismos años Guaita, en un artículo dedicado al ‘Concepto de provincia’ (en *División territorial y descentralización*, Madrid, INAP, 1975, pp. 203 - 227) subrayaba con aun más fuerza esta idea: «Antes de entrar propiamente en materia, quisiera, por último, recordar - recordar digo, porque es perfectamente conocido- que las modernas Provincias españolas nacen con la Constitución de Cádiz, en 1812; por supuesto que ya con anterioridad, en el llamado “antiguo régimen”, se empleó la palabra, se designó con ella a algunos territorios, pero el cambio de rumbo impreso a la evolución de nuestro Derecho público a partir de 1812 permite, e incluso aconseja, prescindir de las Provincias anteriores a aquel año.»(p. 205). Una visión que buena parte de la historiografía ‘administrativista’ sigue haciendo suya. Hace no muchos años Orduña Rebollo así daba cuenta del nacimiento de la Diputación en Cádiz: «La tradición histórica española de la provincia como espacio territorial se pierde ante la Diputación, que es su órgano de gobierno y administración. En ella encontraremos una clara inspiración francesa, aunque el término hubiese sido utilizado con anterioridad referido a un concepto existente en las antiguas Cortes. Sin embargo, la institución creada por los Diputados de Cádiz en los debates constitucionales adopta el modelo del Consejo General del Departamento existente en Francia» (*Municipios y Provincias*, Madrid, CEPC, 2003, p. 320). Como enfoque metodológico sobre el problema de historiografía y administración, imprescindibles las consideraciones de S. Mannori, B. Sordi, en M. Fioravanti (ed.), *Lo Stato moderno in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 59-63.

43 C. Muñoz de Bustillo, F. Martínez Pérez, «Justicia y administración en el primer

Estas cuestiones se conectaban de manera muy estrecha con la composición de dicha corporación, que resultaba ser a la vez el órgano gestor a su vez de otro cuerpo, es decir, de la Provincia como marco territorial compuesto. Estos caracteres, a pesar de las reformas “puramente administrativas” que el liberalismo moderado iba realizando y que culminaron en 1845, siguieron siendo a lo largo del siglo XIX el fundamento de la idea de demarcación territorial<sup>44</sup>. La unidad provincial se fue definiendo según un esquema desde arriba, pero que se concretaba desde abajo, al identificarse la extensión de la Provincia como agrupación de los distintos límites municipales. Este proceso llegó a su cumplida definición con la ley (progresista) de 1868, en la cual se definía la Provincia como “suma y agregación” de distintos Municipios<sup>45</sup>. Por supuesto que la etapa moderantista de los años 40 supuso un cambio de paradigma, con la voluntad de asentar en sus rasgos formales un sistema de administración territorial económica, política, y judicial que representase un punto de apoyo firme para el moderantismo isabelino. Este proceso comportó una doble discontinuidad con respecto al discurso gaditano, en términos de centralidad de la idea de soberanía nacional en las Cortes y de defensa de su libertad en el territorio<sup>46</sup>. De esta manera se reproducía, aunque con muy distintas finalidades, una lógica de cambio en la continuidad, que supuso la supervivencia, aunque reducida y arrinconada, de la Diputación, con la idea de pactar un equilibrio entre las distintas, pero restringidas, élites (nuevas u antiguas que fuesen). Todo esto en el marco de un liberalismo doctrinario que, a pesar de las declaraciones constitucionales, se confrontaba con un territorio que no era ni uniforme, ni centralizado<sup>47</sup>.

---

experimento constitucional», en M. Lorente Sariñena (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa...*, pp.187-222 (aquí pp. 204-207).

44 F. Martínez Pérez, «De la pluralidad de fueros...», pp. 225-266.

45 «Ley orgánica provincial» del 21 de octubre 1868, publicada en GM, 22 de octubre 1868, pp. 10-14.

46 M. Martí Martínez, M.C. Romeo Mateo, «El juego de los espejos o la ambivalente relación del Territorio y la Nación», en C. Forcadell Álvarez, M. C. Romeo Mateo (coord.), *Provincia y nación - Los territorios...*, pp. 51-72 (aquí pp.55-56).

47 F. Martínez Pérez, «De la pluralidad de fueros...», pp. 239-40: «...la persistencia de maneras jurisdiccionales en la gestión de la decisión política no quiere decir, obviamente, que a las alturas de 1830 pueda seguir manteniéndose el mismo tejido corporativo propio del Antiguo Régimen. Sirve la afirmación de la persistencia para indicar, en primer lugar, que no puede sostenerse que los ámbitos de actuación administrativa fueran políticamente neutros. La propia doctrina administrativa (NIETO 1996) reconoce que en tiempos de las Regencias la verdadera Administración –por el volumen de competencias desempeñadas– era la Administración local».

Dicho constitucionalismo, aunque conozca a lo largo del siglo XIX una prolífica y constante producción de cartas fundamentales, no brilla ni por eficacia, ni por real proyección en la sociedad, porque a esta abundancia de textos no correspondió una real capacidad de arraigo, como tampoco la fuerza para edificar una verdadera conciencia constitucional compartida.

No se cuestiona que las muchas constituciones que vieron la luz entre el momento gaditano y el llegada de Alfonso XII, simbolizaron la indudable voluntad de concretar la búsqueda de una plan institucional común a toda la Monarquía española, que respondiese al canon formal de una Constitución política unitaria. Sin embargo, esto no significó ni que a lo largo del siglo XIX este proyecto tuviese fundamentos compartidos, ni que en las distintas etapas se edificase el discurso político a partir de una cultura constitucional aceptada, capaz de fundamentar, más allá del apego formal, la vigencia de un texto constitucional escrito. Todos límites que no permitieron la construcción de un universo político, jurídico y cultural en el cual la Constitución fuese al mismo tiempo constructora y resumen de un horizonte de derechos o instituciones compartidas<sup>48</sup>.

Muchas de las Constituciones no iban más allá de representar la visión de gobierno (y de valores) que un determinado sector de las élites de gobierno proponía como imagen de la Constitución natural e histórica de una Nación española que, siempre presente en todos los discursos, resultó ser un concepto problemático, o mejor dicho de difícil lectura con las lentes que proporciona la modelística constitucional clásica<sup>49</sup>. Y si es verdad que el caso español no era el único que generaba una dinámica constitucional entendida como la representación de la ideología de las élites dominantes en un momento, no se puede ocultar que social, política y jurídicamente el siglo XIX español se desarrolló de una manera muy singular<sup>50</sup>. Por eso resulta al mismo tiempo complicado y simplista leer esta etapa como el momento del nacimiento y de la consolidación de un constitucionalismo liberal, sobre todo si el intento es buscar una directa

---

48 M. Lorente Sariñena, «Cultura constitucional e historiografía del constitucionalismo en España», *Istor – Revista de historia internacional*, n. 16, 2004, dossier 5, [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_16/dossier5.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_16/dossier5.pdf), 14/12/2014.

49 F. Tomás y Valiente, «La Constitución de 1978 y la historia del Constitucionalismo español», *Anuario de Historia del Derecho español*, n. 50, 1980, pp. 721-751.

50 Eso también si se toma como punto de arranque del Estado liberal el 1830. En este sentido el reciente intento M. Santirso, en su *España en la Europa liberal – (1830-1870)*, Barcelona, Ariel, 2012, de “normalizar” el relato de la España decimonónica en el contexto continental parece, sobre todo desde una perspectiva jurídico-institucional, por lo menos cuestionable.

relación entre la afirmación de una sociedad (y de una legislación) de molde burgués y la superación de las lógicas corporativas. Si no se tienen en la debida consideración las fuertes continuidades con el mundo del Antiguo Régimen y la relación por lo menos dialéctica, cuando no de lucha y rechazo, con los idearios de cambio y revolución que se asomaron en el siglo XVIII, se corre el riesgo de encajar a la fuerza el mundo político-institucional español en categorías demasiado rígidas<sup>51</sup>. Es entonces imprescindible tomar en cuenta como y cuanto el uso del lenguaje y de las categorías formales del léxico político, que circulaban a empezar del siglo XIX, se edificó a partir de un proceso de elaboración y filtración por parte del contexto político, social y cultural español. En éste sentido no se puede olvidar como toda la reflexión generada en el contexto gaditano surgió de una Ilustración vivida de manera cuanto menos dialéctica, entre el rechazo de lo nuevo y su adaptación a una no cuestionada cultura católica de matriz tardo-tomista. Es más: todo el discurso político-constitucional gaditano se fundamentó en la posibilidad de que las Cortes, legitimadas por el enfrentamiento a una Francia al mismo tiempo invasora y revolucionaria, pudiesen dar vida a un texto político-constitucional siempre y cuando lo hiciesen en defensa y desarrollo de un orden constitucional del Reino, considerado original, indisponible y natural<sup>52</sup>. Claro entonces que en el debate gaditano conceptos claves como Nación, Ciudadanía, Soberanía, Territorio (sin hablar de la noción

---

51 En general con tema el siglo XIX como siglo burgués: E. J. Hobsbawm, *La era del capital, 1848-1875*, Barcelona, Crítica, 2003. Imprescindible para comprender la portada de la relación triangular sociedad-constitución-derechos la monumental obra de: P. Costa, *Civitas: storia della cittadinanza in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2000, especialmente Vol. II (*L'età delle rivoluzioni, 1789-1848*) y III (*La civiltà Liberale*). Con un enfoque específico hacia España, sigue siendo un punto de partida, a pesar sus límites, el clásico de M. Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975 (II ed.). Un tema esto de las raíces del constitucionalismo en el conjunto hispano que ha sido el centro de miradas muy diferentes, en las cuales se reproducen no solo los diferentes enfoques que ya se han apreciado en lo referido a administración y territorio, sino que también se nota una diferente manera de relacionar los diferentes sectores de la historia jurídico-institucional. En este sentido, entre las muchas referencias posibles, necesaria resulta ser la comparación crítica entre las monografías de J. Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico*, Madrid, CEC, 1983 y la de J. M. Portillo Valdés, *Revolución de Nación – orígenes de la...* Para un pormenorizado y actualizado panorama sobre la *querelle* historiográfica sobre el tema: F. Martínez Pérez, «La Constitución de Cádiz de 1812 y sus consecuencias», *Índice Histórico español*, n. 125, 2012, pp. 157-184.

52 M. Lorente Sariñena, «La Nación y las Españas», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 8, 2003, pp. 265-283.

de Estado) se introdujeron desde una perspectiva que fundamentaba el discurso político y jurídico en el cambio a partir de la continuidad, más bien que en la ruptura<sup>53</sup>. También con estas fuertes peculiaridades, no se piense que el contexto hispano representase un *unicum* en el ámbito europeo entre el XVIII y el XIX, porque ver en la historia (o mejor dicho en *una* historia, en la tradición) su propio texto constitucional fue un criterio ampliamente compartido en la Europa del 1700, en el contexto más general de un complejo discurso de lectura y afirmación del concepto de patria<sup>54</sup>. A partir de estas reflexiones, la defensa de una evolución al mismo tiempo tradicional y natural del constitucionalismo fue el fundamento de todas aquellas realidades que procuraron elaborar una alternativa al principio arquitectónico, puesto como base del discurso constitucional revolucionario-napoleónico<sup>55</sup>. De esta manera Cádiz, a pesar de su corta vigencia, se convirtió en un punto de desenlace, porque si hoy se puede con razón considerar «la Constitución de 1812 como el broche final de un mundo perdido para siempre»<sup>56</sup>, esta no fue (ni muchas veces sigue siendo) la consideración que mereció.

Con toda probabilidad justo por su carácter magmático Cádiz cobró *ex-post* la imagen de mito (o anti-mito) constitucional, al cual fue y sigue siendo posible atribuir los más distintos caracteres que el constitucionalismo hispano fue asumiendo a lo largo del siglo XIX (cuando no del XX): “Altar y Trono”, “El Rey y Las Cortes”, Nación y Pueblo” se relacionaron de manera directa con la bi-hemisférica y católica idea de Nación gaditana. Y efectivamente vocación imperial y católico-universal siguieron siendo parte del imaginario de la Monarquía española a lo largo de todo el XIX, mucho tiempo después de la pérdida del Imperio americano, aunque de manera residual<sup>57</sup>. Como ya

---

53 B. Clavero, *El orden de los poderes. Historias Constituyentes de la Trinidad Constitucional*, Madrid, Trotta, 2007.

54 J. Álvarez Junco, «Identidad heredada y construcción nacional: algunas propuestas sobre el caso español, del Antiguo Régimen a la Revolución liberal», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 2, 1999, pp. 123-148; R. García Cárcel, (coord.), *La construcción de las historias de España*, Madrid, Fundación Carolina-Marcial Pons Historia, 2004, pp. 127-195.

55 Además del clásico de referencia de C. H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1998, muy ilustrativo H. Mohnhaupt, D. Grimm, *Costituzione: storia di un concetto dall'antichità ad oggi*, Roma, Carocci, 2008.

56 M. Lorente Sariñena, su intervención en «La Pepa, ¿sigue siendo una adelantada en el siglo XXI?», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n. 839, marzo 2012, p. 7.

57 F. Archilés, «¿Ni imperio ni imperialismo? El imaginario nacional español y el imperialismo africanista en la España de la Restauración (c.1880-c.1909)», en F. Archilés,

se ha destacado con anterioridad, solo el Desastre del 98 despertó de un sueño, que permitía la supervivencia de una ilusión fundamental por el discurso monárquico y su papel en el ideario de la Nación española<sup>58</sup>.

Claro que la definitiva pérdida de la gran mayoría de los territorios americanos, que de aquel entonces se empezaron a definir como Ultramar, planteó por primera vez la necesidad de centrar cualquier discurso de reforma, fuese esta económica, política o judicial, en el marco de un reino fundamentalmente peninsular. Sin embargo, esto nunca supuso una ruptura con un imaginario universal de la misión de la Monarquía hispánica, que con su compleja naturaleza histórica y territorial (complejidad mantenida también en su dimensión peninsular) procuró permanecer como centro simbólico de una “Patria Grande”, aunque ya solo en potencia<sup>59</sup>.

Si por algo se caracterizó el discurso constitucional hispánico a lo largo del siglo XIX fue por el profundo y constante nexo entre la necesidad de dar definición de la Nación y la búsqueda de una coherente y aceptada estructura territorial. En este problema se nos manifiesta con toda claridad el trasvase de antiguas prácticas en nuevos contenedores semánticos, fortaleciendo así la sensación de analizar una realidad que hasta podría parecer esquizofrénica.

En realidad, este aparente estrabismo nos resulta más comprensible al considerar la recepción y el uso de categorías u institutos típicos del Estado de Derecho como parte de una cultura jurídica que, volvemos a subrayar, recibió estos instrumentos como unas herramientas más, a la hora de construir y definir las reglas del poder y de su legitimación <sup>60</sup>.

---

M. García Carrión, I. Saz Campos (coord.), *Nación y nacionalización: una perspectiva europea comparada*, Valencia, Servicio de Publicaciones de la Universitat de Valencia, 2013, pp. 201-224; X.M. Nuñez Seixas, «Nation-Building and Regional Integration: The Case of the Spanish Empire (1700-1914)», en A. Miller; S. Berger (ed.), *Nationalizing Empires*, Budapest / New York, CEU Press, 2015, pp. 195-245.

<sup>58</sup> Para una comprensión de la relevancia de la lógica imperial en la autodefinición del espacio y del poder sigue siendo fundamental: P. Kennedy, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, Garzanti, 1987. Sobre el caso español y el uso de largo periodo de la categoría imperial véase las consideraciones de P. Fernández Albaladejo, «Imperio e identidad: consideraciones historiográficas sobre el momento imperial español», *Semata – Ciencias Sociales e Humanidades*, Santiago de Compostela, n. 23, 2011, pp. 131-148.

<sup>59</sup> J. P. Fusi Aizpurúa, *Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX*, en «Cuadernos de Historia Contemporánea», 2000, n. 22, pp. 21-52; Id., *La patria lejana: el nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus, 2003.

<sup>60</sup> C. A. Garriga Acosta; M. Lorente Sariñena, «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845). Una propuesta de revisión» en

Aunque de manera rápida, ya se ha tenido la oportunidad de destacar el indudable peso que la cultura ilustrada y revolucionaria francesa antes, y napoleónica luego, dejaron en el contexto hispano. Sin embargo, el hecho de que el lenguaje y las formas del discurso constitucional y territorial se construyesen tanto a partir de la más distintas lecciones ilustradas francesas, cuanto luego a partir del legado de Costant y de la escuela administrativa del vecino pirenaico, no permite asimilar o aparejar *tout-court* estas dos realidades, al final tantas distintas en los presupuestos cuanto en los éxitos<sup>61</sup>.

El contexto galo no fue el único referente extranjero que se miró con interés y que se asimiló de manera compleja. A la hora de poner de relieve los referentes foráneos de este discurso, otro conocido y muy discutido referente es por supuesto el anglosajón, que a lo largo del siglo XVIII llegó a ser el símbolo de aquel gobierno mixto tanto buscado cuanto interpretado de diferentes maneras. Locke, Hume, Smith, Bolinbroke (y por supuesto de Lolme, “transbordador” continental de la no escrita constitución inglesa) se convirtieron en *auctoritas* imprescindibles<sup>62</sup>.

Tampoco hay que olvidar que, al otro lado del Atlántico (y a una distancia prudencial), iba tomando forma, como filiación directa de la cultura política anglosajona, la primera constitución federal y democrática en sentido contemporáneo. Y si la Monarquía española había contribuido con éxito, en el marco del pacto de familia con la Francia borbónica, al nacimiento de los Estados Unidos, justamente su existencia y consolidación generó un problema nuevo, de muy complicada gestión por el Imperio español, es decir, el poder contractual de Ultramar<sup>63</sup>.

*Illuminisme, Enlightenment*, pero también *Aufklärung*. Si conocido es el influjo de la cultura alemana a la hora de introducirse elementos fundamentales

---

J. M. Portillo Valdés; J. M. Iñurritegui Rodríguez, *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPC, 1998, pp. 313-369 (aquí pp. 360-368).

61 B. González Alonso, «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», en *De la Ilustración al Liberalismo: Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*. Madrid, 1995, pp. 157-196.

62 A. Romano (ed.), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800. Atti del seminario internazionale di studi in memoria di Francisco Tomás y Valiente (Messina, 14 - 16 noviembre 1996)*, Milano, Giuffrè, 1998.

63 A. Annino, «Impero, Costituzione e “diversità” nell'America ispanica», en M. Bellabarba; B. Mazohl; R. Stauber; M. Verga (ed.), *Gli imperi dopo l'Impero nell'Europa del XIX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 109-144.

del iusnaturalismo en el marco de la tarda escolástica española, no siempre se ha mirado al conjunto alemán a la hora de examinar las dinámicas institucionales y constitucionales que se van concretando entre el siglo XVIII y el XIX<sup>64</sup>. Sin embargo, fue en aquel contexto, y más en concreto en área prusiana, donde los monarcas toparon con problemas de alguna forma análogos a los que dieron pie a las etapas constituyentes de Bayona y de Cádiz; el Sagrado Romano Imperio y sus componentes se enfrentaron de manera muy compleja y variada a la etapa napoleónica, llegando finalmente a la desaparición de la milenaria institución. En este convulsionado contexto sus distintos territorios vivieron de manera muy diferenciada la experiencia revolucionaria francesa<sup>65</sup>.

Sin olvidar las enormes distancias que separaban el mundo de habla alemana del conjunto hispano, ambos vivieron tanto experiencias constituyentes empujadas por las armas napoleónicas, cuanto unos paralelos procesos de resistencia, armada como cultural, nacidos en dialéctica contraposición con los paradigmas revolucionarios y napoleónicos. La apuesta era construir modelos socio-institucionales capaces de definir nuevos sujetos, sin derrumbar los antiguos<sup>66</sup>.

En el imaginario continental contemporáneo los territorios peninsulares de la Monarquía española encarnaron la más contundente, y al mismo tiempo peculiar, representación de la resistencia frente a la ruptura del orden. Ya para los comentaristas de la época los hechos españoles fueron interpretados como la sublevación de cuerpos locales en nombre del catolicismo y del Rey, una reacción en la cual fue constante la voluntad, por parte de las varias juntas, de demostrar su propia legitimidad en el marco de la continuidad<sup>67</sup>.

---

64 S. Rus Rufino, «Evolución de la noción de Derecho natural en la Ilustración española», *Cuadernos Dieciochistas*, n. 2, 2001, pp. 229-259. Para un panorama en general sobre la relevancia de la reflexión jurídica de habla alemana en la edad moderna: M. Stolleis, *Storia del Diritto pubblico in Germania – vol I*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 351-361.

65 E. Weis, *Reformen in rheinbündischen Deutschland*, München, Wien, Oldenburg, 1984.

66 Muy sugerentes son las palabras de P. Schiera en *Il laboratorio borghese: scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 20: «La reazione degli Illuministi tedeschi agli eccessi della rivoluzione francese é stata paragonata a quella di Lutero nei confronti della guerra dei contadini». Sobre el caso prusiano: A. G. Manca, «El constitucionalismo europeo y el caso prusiano - especificidad y concomitancias», en J. M. Portillo Valdés, J. M. Iñurrategui Rodríguez, *Constitución en España...*, pp. 309-342.

67 R. Solano Rodríguez, *La influencia de la Guerra de la Independencia en Prusia a través de la prensa y la propaganda: la forjadura de una imagen sobre España (1808-1815)*, Tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Complutense, 2000. Los contenidos

Estos núcleos de poder, al encontrarse como depositarios de una porción relevante, cuando no de la totalidad, del poder real, se concibieron como el obligado y necesario gestor de aquellos vínculos jurisdiccionales que vertebraban la sociedad. En esta dinámica se insertaron los constituyentes gaditanos que, a pesar de los recelos que tenían frente al juntismo, no podían ignorar, ni mucho menos negar una representación viva y vital a estos cuerpos, hasta el punto de instituir mecanismos electorales semejantes para la elección tanto de los representantes del cuerpo nacional como de los cuerpos locales. Como ya se ha tenido manera de subrayar con anterioridad, la Provincia y sus Diputaciones se podían apercibir como celadores de las libertades de sus miembros, con igual dignidad de los representantes de la Nación en Cortes.

La gran innovación que suponía la introducción del sufragio se insertaba en una lógica corporativa, que matizaba el concepto de representación modernamente entendido, extendiendo a todo el sistema territorial un esquema de Fueros puestos a defensa de las libertades de la Nación, si las Cortes no hubiesen respetado su misión<sup>68</sup>.

Esta lógica estuvo presente en buena medida en las reformas llevadas a cabo en la Prusia humillada por Napoleón, aunque allí no se pusiese en marcha un proceso constituyente formalizado, sino más bien se actuase en los límites formales del reformismo tardo ilustrado. Lo que se intentó fue un cambio desde arriba que, sin romper con la tradicional estructura de los *Stände*, pudiese conseguir unas reformas de claro valor constitucional<sup>69</sup>.

Se trataba de un encaje muy complejo, en el cual frente a una paulatina introducción de los principios del liberismo económico y de la participación electoral (tanto a nivel local como general), se procuró mantener intacta en sus rasgos formales la estructura socio-jurídica tradicional, como medida para contener las oposiciones que cuerpos y magistraturas tradicionales levantaban frente a los cambios propuestos por Stein y Hardenberg<sup>70</sup>.

---

fundamentales de esta tesis se pueden encontrar en «La Guerra de la Independencia en el mundo germano», *Cuadernos Dieciochistas*, n. 8, 2007, pp. 101-119.

68 J. M. Portillo Valdés, *Revolución de...*, pp. 462 y ss; M. Lorente Sariñena, J.M. Portillo Valdés, *El momento gaditano...*, pp. 289-297.

69 Aquí, además de las siempre útiles y actuales consideraciones de G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, il Mulino, 1976, fundamental R. Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution – Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1981 (3. ed.).

70 R. Koselleck, *Preussen zwischen...*, pp. 153-216; F. Rügge, *Il governo delle città prussiane fra '800 e '900*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 45-60.

Se trataba de superar el espectro de la revolución con Adam Smith, con además la necesidad de mantener intacto el marco estamental, como fijado en el *Allgemeines Landrecht* de 1794<sup>71</sup>. Que estos límites no se pudiesen superar lo demuestra la que tal vez fue la reforma en perspectiva más avanzada, la *Städteordnung* de 1808, en la cual no se eliminaba la diferencia entre *Bürgertum* y simple residentes. El juicio que Koselleck formuló sobre esta reforma es de lo más revelador:

La reforma municipal fue una reforma de los *Stände* y por eso tuvo éxito. Dicha reforma se habría insertado sin fisuras en el régimen corporativo provincial de 1823<sup>72</sup>.

Todos aspectos que tuvieron efectos duraderos en la historia institucional alemana. Estas primeras reformas, concebidas como superación del particularismo territorial en el reino prusiano y fundamentadas en la unión de las categorías de estamento y propiedad terrateniente, marginaron en el medio-largo plazo la burguesía intelectual y financiera del juego político activo<sup>73</sup>. Esto explicaría porqué esta última fue protagonista del 48 y del proyecto constitucional nacional de Frankfurt<sup>74</sup>. A pesar de esta oportunidad, la “burguesía” alemana manifestó en la *Pauluskirche* uno de sus caracteres más

---

71 G. Tarello, *Storia della cultura...*, pp. 486 – 506. Siempre Koselleck destaca como: «Para el futuro, que la muralla edificada por el estado prusiano en defensa de la propiedad amparase también los privilegios, tuvo una relevancia fundamental» (*Preussen zwischen...* p. 32 – la traducción es mía).

72 Koselleck, *Preussen zwischen...*, p. 169 (la traducción es mía). Consideraciones confirmadas por Ruge en *Il governo delle città...*, p. 50: «Le critiche di principio più significative s'appuntavano sugli elementi – per dir così - “parlamentar-partecipativi” [...]. A questo ordine di critiche finì per associarsi anche lo stesso Stein, cui premeva in realtà salvaguardare non tanto il meccanismo di rappresentanza in passato stabilito, ma l'essenza di quello: il suo carattere cetuale».

73 Una voluntad que se fortaleció a partir de 1823, cuando las reformas provinciales de hecho cristalizaron una estructura social del poder político centrada en el poseso de la tierra. En palabras de Koselleck: «Ambos momentos legislativos habían empujado hacia un orden corporativo y profesional de ciudadanos en potencia del Estado; ahora se creaba, por lo contrario, una honda fractura en la sociedad civil entre *Angesessenen* y *Nicht-Angesessenen*.» (p. 338. La traducción es mía). Una estructura que tuvo un arraigo casi secular, si pensamos que el *Allgemeines Landrecht* cumplió el papel de un ‘derecho común’ integrante un buen número de estatutos provinciales hasta la llegada de la República de Weimar.

74 F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 15-32.

ambiguos, es decir, la falta de voluntad para gestionar de manera directa la cosa pública, queriendo ser «semplicemente classe dirigente, incapace o forse anche non desiderosa di esprimere la propria dominanza per le vie obbligate del costituzionalismo borghese»<sup>75</sup>.

El resultado final del *Vormärz* fue la siempre más fuerte identificación de burocracia y ejército con la causa monárquica, mientras la “burguesía” se acercó paulatinamente a un concepto metafísico de Nación, que convivía con los vínculos de pertenencia a las “naciones” estamentales y territoriales.

Este *excursus* en tierra prusiana y alemana nos permite ver como la recepción de los patrones del liberalismo (en sus diferentes declinaciones) y del estado administrativo napoleónico tuvieron una acogida controvertida en todas aquellas realidades que no pusieron como fundamento del cambio constitucional el fin de la tradición. Por eso, si es cierto que el constitucionalismo hispano y prusiano de la primera parte del siglo XIX difieren mucho por contexto y trasfondo, existen unos supuestos comunes, como por ejemplo la fuerte tensión historicista y anti-individualista<sup>76</sup>. En ambos casos se quiso edificar Soberanía, Territorio y Administración utilizando las categorías político-jurídicas del Antiguo Régimen: en el contexto gaditano elevando las libertades peculiares de los Fueros a caracteres generales de la Nación, en Prusia haciendo de los estamentos clases sociales y de los cuerpos locales los primeros ladrillos de la representación nacional<sup>77</sup>.

No cabe duda que el éxito prusiano en la creación de una administración caracterizada por un fuerte (aunque no siempre coherente) espíritu de servicio tenga muy poco que ver con los limitados y fragmentados resultados conseguidos en este sentido en el contexto español, aunque tampoco no hay que caer en visiones demasiosos estereotipadas. En general el aparato administrativo prusiano se mantuvo reducido en su extensión hasta 1848, sin superar una estructura de base territorial, que fomentaba localismo y relaciones de tipo tradicional<sup>78</sup>. E igual de complicada y fraccionada era la situación a nivel

75 P. Schiera, *Il laboratorio...*, p. 17.

76 Sobre el caso español véase C. Garriga, «Cabeza moderna, cuerpo gótico: la Constitución y el orden jurídico», *Anuario de Historia del Derecho español*, n. 81, 2011, pp. 99-162.

77 Una temprana comparación, aunque indirecta, entre el gobierno local del primer siglo XIX hispano y alemán en J. García Fernández, *El Origen del Municipio constitucional: Autonomía y centralización en Francia y España*, Madrid, IEAL, 1983.

78 A. G. Manca, «Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prussia dell'Ottocento», *Studi Storici*, v. 39, n. 1, 1998, p. 161-200.

local, en la cual la *Rediverte Stadtordnung* de 1831, más que ordenar o sustituir las anteriores ordenaciones, supuso un plan alternativo, que enriqueca aún más una ya poliédrica estructura local<sup>79</sup>.

Donde sí la *Verfassung* prusiana mostraba una fuerza desconocida al constitucionalismo hispano fue en la capacidad de dar vida a un sistema de educación completo, capaz de edificar una idea de servicio y función pública, lo que permitió amparar culturalmente y jurídicamente el modelo prusiano<sup>80</sup>. En esta capacidad de fortalecer y defender la “diversidad” como fundamento de modelos jurídicos-constitucionales, se puede tal vez vislumbrar uno de los elementos que explican los diferentes éxitos que los modelos constitucionales y territoriales elaborados en el contexto gaditano han tenido, respecto de las propuestas abordadas en tierra alemana. Tanto el conservadurismo como el liberalismo alemán consiguieron desarrollar discursos que, en última instancia, hicieron de la *Sonderweg* un elemento característico, un punto de fuerza de la cultura jurídico-constitucional hasta metido el siglo XX. En esta tarea el fuerte y desarrollado tejido universitario cobró un papel fundamental, tanto en amparar las posiciones oficiales del discurso gubernamental, como a la hora de elaborar alternativas igualmente fundamentadas en el reconocimiento de una necesaria diversidad de la *Kultur* germánica<sup>81</sup>.

Este era un contexto muy diferente del *humus* donde la cultura jurídica hispánica elaboro su discurso institucional, tanto si nos referimos a la temporada gaditana como a las décadas siguientes. Dichas diferencias se manifiestan con toda claridad si vemos cómo en el contexto cultural alemán se consiguió hacer del territorio y de su tradición un cimiento constitucional, mientras el ámbito local y territorial fue justamente uno de los lastres del constitucionalismo español del siglo XIX.

Al venir a menos el proyecto gaditano con el fin del Trienio liberal, la opción de las “únicas reformas útiles”, es decir, de las vinculadas estrictamente a la esfera de la “buena administración”, se abrió paso a través del pasaje que

---

79 De hecho se vino desarrollando un sistema dual, (*Stadtordnung* 1808, *Stadtordnung* 1831), sin tener en cuenta la peculiaridad renana, donde permaneció la figura del *Burgemeister* único de inspiración francesa. Sobre este punto véase Rugge, *Il governo delle...*, pp. 55-60.

80 H. Mohnhaupt, D. Grimm, *Costituzione : storia di un concetto...*, pp. 128-139; M. Stolleis, *Storia del Diritto pubblico... – vol II*, pp. 100-106.

81 Para un panorama muy pormenorizado y actualizado sobre el siempre vivo problema historiográfico del concepto de *Sonderweg*: M. Ponso, *Una storia particolare - “Sonderweg” tedesco e identità europea*, Bologna, Il Mulino, 2011 (como panorama general, véase sobre todo la Introducción).

condujo del “Trono y Altar” fernandino al “Rey y las Cortes” de Isabel II. La paradoja fue que, justo en ausencia de un texto constitucional, se llevó a cabo la “más conveniente división” tan deseada en Cádiz, aunque con finalidades distintas y con rasgos formales más bien típicos del absolutismo ilustrado. Como bien sintetiza Burgueño

La división provincial había recorrido un largo y paradójico camino: de ser el marco necesario para la implantación del régimen liberal había pasado a ser un instrumento del despotismo ilustrado<sup>82</sup>.

Paradoja en la paradoja, siendo que la división de 1833 se transformó, por la literatura administrativa de las décadas siguientes, en el rasgo más reconocible del constitucionalismo liberal moderado.

La Provincia perdió su papel dibujado en el texto de 1812 de defensora de las libertades, pero tampoco se convirtió en una simple unidad administrativa. La Diputación provincial, asamblea de compensación política y económica de las élites locales, llegó a ser el lugar donde un personaje como el Gobernador Civil (figura más bien parecida al *Oberpräsident* prusiano que al *Préfet* francés) ejercitó una constante obra de mediación más bien que de administración<sup>83</sup>.

Aunque es cierto que la Diputación sufrió una progresiva marginación como lugar de genuina representación, el débil desarrollo de una verdadera administración estatal permitió que la relación con las élites locales se fundamentase en una dependencia del centro con la periferia. Ese modelo de gobierno funcionó gracias a redes de circulación de poderes personales, sin que se lograra transformar el mundo provincial en la base productora de un núcleo de servidores públicos, portadores de valores e ideales compartidos de fidelidad a las instituciones<sup>84</sup>.

Las dinámicas político-institucionales se desarrollaron alrededor de una

---

82 J. Burgueño, *Geografía política de la...*, p. 166.

83 Cerca de las funciones del *Oberpräsident* sigue siendo muy útil Koselleck, *Preussen zwischen...*, p. 221 (la traducción es mía): «Los presidentes supremos alcanzaron un cargo en que a la poca definición bajo el perfil técnico-administrativo, correspondía un alto perfil político. Eran abogados de los intereses provinciales, al no ser instancias intermedias entre gobierno central y gobiernos locales. Como un mismo presidente de gobierno provincial dejó escrito, dichos intereses “eran al mismo tiempo intereses de los presidentes supremos”».

84 Muy interesantes en este sentido son las consideraciones de J. M. Portillo Valdés en la Introducción a su *Monarquía y gobierno provincial: poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid, CEC, 1991.

lucha para acceder al poder por parte de las dos almas del liberalismo, haciendo de las diferentes visiones acerca de la función de la autonomía local y de la descentralización algo bastante instrumental. Porque, si es cierto que existieron diferencias en los breves momentos de control por parte de los progresistas, respecto a la larga supremacía del moderantismo en el desarrollo de la administración local, tampoco se pueden ver claras rupturas o cambios en las élites de gobierno. Los mismos acontecimientos que llevaron a la revolución de 1869 fueron provocados más por el colapso del pacto entre componentes de la Unión Liberal que por el perfil revolucionario de muchos de los protagonistas<sup>85</sup>. No se quiere con esto menospreciar la significación que tuvo la Constitución democrática del 69 tanto en la historia constitucional como parlamentaria española, pero tampoco se puede olvidar como la “Gloriosa” fuese el desemboje del enésimo golpe de mano militar, síntoma del retraso de una cultura política que no conseguía construir cambios fuera de lógicas totalmente derogatorias y de exclusión del derrumbado<sup>86</sup>.

Esta cultura de “absolutismo ideológico” de cada bando fue otro rasgo compartido por muchos contextos jurídicos-institucionales que vivieron de manera problemática su relación con el liberalismo y con el juego parlamentario. En este sentido sigue siendo del mayor interés desarrollar el ya empezado paralelismo con el mundo alemán en general y prusiano en particular, fijándonos en la gran ocasión perdida por los liberales al otro lado del *Rhin* con Frankfurt y la Constitución del 1849. Incuestionables protagonistas del liberalismo de la *Pauluskirche* fueron aquellas élites intelectuales y universitarias que, fuera del núcleo duro del funcionariado, procuraron llevar adelante un ideal de Nación metafísico<sup>87</sup>. En esta idea injertaron los valores de libertad y propiedad individual, enfrentándose sin embargo al problema de querer poner en un marco liberal una sociedad marcadamente pre-liberista<sup>88</sup>. Pese a lo que supusieron lo *Zollverein*, el desarrollo de las comunicaciones y la ruptura de los vínculos corporativos tradicionales, el horizonte seguía sien-

---

85 R. Carr, *España...*, pp.284-296.

86 M. M. Cuadrado, «La elección general para Cortes Constituyentes de 1869», *Revista de estudios políticos*, n. 132, 1963, pp. 65-102; G. L. de la Fuente Monge, «La revolución de 1868 y la continuidad del personal político», *Ayer*, n. 29, 1998, pp. 161-186.

87 P. Schiera, *Il laboratorio ...*, pp. 45-76.

88 R. Koselleck, *Preussen zwischen...*, pp. 587 (la traducción es mía): «Por eso la sociedad de 1848 era moderna, pero no era una sociedad compuesta por “ciudadanos”, donde el cuerpo (*Stand*) pudiese proclamarse Nación». W. Sauer, «El problema del Estado nacional alemán», *Ayer*, n. 5, 1992, pp. 27-70.

do, en el ámbito institucional y más aún en la dimensión local, una estructura de echo estamental, aunque con rasgos diferenciados.

Lo que se conoce como el liberalismo de la cátedra alemán entró en un cortocircuito parecido a lo que, de alguna forma, experimentaron las distintas declinaciones del liberalismo hispano, es a decir la paradoja de cambiar el cuerpo social pretendiendo que fuese el mismo el motor de esta reforma. En el caso alemán la salida que se encontró fue también su tumba, porque buscando el apoyo de la monarquía prusiana se dejó manos libres a su cuerpo de funcionarios, creando así aquella unión entre espíritu de servicio y a-politicidad que llevó la burocracia prusiana a ponerse como guardián de un *Ethos* estatal, que superaba los cambios contingentes de régimen<sup>89</sup>. Lo que se vino a crear fue un nexo entre Administración y Constitución del Estado tan fuerte que bloqueó un verdadero desarrollo político de la sociedad civil, dejando fuera de la gestión práctica del poder la burguesía económica e intelectual<sup>90</sup>.

Dicho de otra manera, si en el contexto del *Vormärz* las diferentes burguesías alemanas se encontraron bloqueadas por una estructura institucional todavía estamental, a la hora de llevar a cabo los cambios necesarios para una consolidación del liberalismo, el miedo a la Revolución fue más fuerte que la voluntad de cambio. Esta actitud puso los fundamentos para que en el *Nachmärz* tanto los intelectuales, como los sectores más avanzados de la economía, llegasen a aceptar un papel político de alguna forma secundario en el modelo de la monarquía constitucional alemana.

La quiebra del laboratorio burgués de 1849 permitió, en última análisis, que en lugar de concretarse el proyecto de una Nación liberal construida desde arriba, se afirmase el principio monárquico, puesto a fundamento luego por Bismarck de una constitución imperial federal-conservadora, que se representaba como un pacto de sabor medieval entre reinos, príncipes y ciudades libres<sup>91</sup>.

---

89 Sobre este tema, clásico A. Nieto, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Univ. Sevilla – Instituto García Oviedo, 1962.

90 M. Ibler, «Pasado y presente de la relación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo en Alemania», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n 50/51, pp. 5-22 (aquí pp. 5-11).

91 M. Stürmer, *L'impero inquieto: la Germania dal 1866 al 1918*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 199 – 207; W. Heun, «El principio monárquico y el constitucionalismo alemán del siglo XIX», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 2, 2000, pp. 559-586. Con un enfoque comparado: A. G. Manca, «La monarchia costituzionale nell'Europa del lungo Ottocento: da forma

Al llegar al último cuarto del siglo XIX cabe entonces preguntarnos si sigue siendo posible un posible paralelismo entre el mundo institucional y jurídico español y alemán, porque efectivamente el federalismo casi consustancial a la *Sonderweg* alemana parece tener poco a que ver con el centralismo canovista. Sin embargo, nos encontramos con un centralismo anómalo, en el cual tampoco la tardía aplicación del código civil consiguió eliminar un permanente particularismo jurídico, al cual se sumaba el fundamental papel político de las élites provinciales en el entramado caciquil. Un centralismo que también en sus aspectos formales empezó a ser criticado siempre más no solo por los incipientes regionalismos y nacionalismo, sino también por los mismos representantes de las élites de gobierno<sup>92</sup>.

La falta de un verdadero cambio de la sociedad hacia el liberalismo individualista (más allá de unos aspectos formales), la centralidad de la Corona como centro de equilibrio y reparto del poder y una visión historicista y continuista del constitucionalismo fueron rasgos que tanto la cultura jurídica alemana como la hispana compartieron a lo largo de todo el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX. Todos elementos que si por un lado permitieron, a pesar de los diferentes resultados, la circulación de comunes patrones culturales, por otro tuvieron un papel fundamental en la determinación de la noción de Estado y la debilidad de los instrumentos jurídicos a través de los cuales se quiso construir las piezas fundamentales del constitucionalismo de estas dos realidades<sup>93</sup>.

## 2. Regeneracionismo y krausismo frente al problema territorial

En 1936 se habría tenido que publicar un pequeño volumen de Adolfo Posada, sobre el de tema la historia del krausismo español. Sin embargo el cambio de la legalidad constitucional y el estallido de la guerra civil hizo que la publicación no se llevase a cabo, dejando esta obra inédita hasta los años 80 del siglo pasado<sup>94</sup>.

---

a strumento di governo», en L. Blanco (ed.), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 151-184.

92 B. de Riquer i Permanyer, «El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión», *Ayer*, n. 35, 1999, pp. 21-52.

93 Pese a unas cuantas debilidades interpretativas, sobre todo como se verá luego con respecto al siglo XX, muy útil e ilustradora es la monografía de S. Muñoz Machado, *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel, 2006.

94 Ya nos hemos cruzado con la figura de Adolfo Posada, protagonista de la cultura

Pese a que este pequeño ensayo naciese con una finalidad divulgativa, como una síntesis de fácil lectura y alcance, su *incipit* puede considerarse como una de las últimas y más fundamentadas lecturas oficiales del fenómeno krausista, realizada por quien se puede estimar como uno de los últimos grandes protagonistas, constructores y comentaristas de una larga etapa cultural:

El llamado, entre nosotros, krausismo puede y debe estimarse planta netamente española, fruto jugoso de la tierra fuerte y soleada “donde parece que las rocas sueñan”<sup>95</sup>.

El krausismo como producto del pensamiento hispano. Una declaración clara, tajante, solo matizada más adelante en el texto, haciendo obligada mención a sus raíces alemanas y belgas. Porque si efectivamente estos dos países fueron los lugares de nacimiento y desarrollo de esta doctrina filosófica, dejada en un rincón en el resto de Europa, fue en el mundo español donde se transformó en uno de los ejes del debate cultural. Posada por supuesto no desconocía estas raíces, ni tampoco quería ocultarlas.

La defensa del krausismo como “planta española” tenía unos fundamentos y unas razones diferentes y muy concretas, entre las cuales había sin duda la necesidad de amparar esta doctrina frente a la muy utilizada acusación de heterodoxía respecto a las católicas raíces de la cultura española<sup>96</sup>. Se trataba de un teorema que, estrenado por Menéndez Pelayo a final del siglo XIX, siguió siendo a lo largo de decenas de años una de las armas más fuertes utilizadas en contra del pensamiento krausista y de sus intentos reformadores<sup>97</sup>.

---

jurídica española, que nos acompañará en todo el recorrido hasta la Segunda República. Para un perfil biográfico de un personaje determinante tanto en la formación de sus contemporáneos como en la consolidación de unas cuantas precomprensiones de buena parte de la historiografía administrativa, además del clásico trabajo de F. J. Laporta, *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, Edicusa, 1974, se remite a la voz publicada en línea en el *Diccionario de catedráticos españoles de Derecho*: [http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto\\_figuerola/programas/phu/diccionario-de-catedraticos/lcatedraticos/gposada](http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionario-de-catedraticos/lcatedraticos/gposada), 14/03/2014, h. 19:50.

95 A. Posada, *Breve Historia del krausismo español*, Oviedo, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1981, p. 23 (edición póstuma, a cargo de E. García de Enterría y F. Sosa Wagner. Los mismos editores no llegan a fijar una fecha concreta de producción del texto, suponiendo una gestación en el decenio 1925-1935).

96 L. Marco Sola, «El Catolicismo identitario en la construcción de la Idea de Nación Española: Menéndez Pelayo y su ‘Historia de los Heterodoxos Españoles’», *Ilu. Revista de ciencias de las religiones*, n. 14, 2009, pp. 101-116.

97 P. C. González Cuevas, *Historia de las derechas españolas – De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 170-176.

Sin embargo, en las palabras de Posada hay más de una simple batalla defensiva frente a un antiguo enemigo: en ellas había el orgullo de quien reivindica que solo en el contexto cultural hispano, la que fue una filosofía casi olvidada en los demás lugares de Europa, se convirtió en una base cultural viva, de primaria relevancia, que evolucionó más allá de los supuestos iniciales<sup>98</sup>. Esta lectura se percataba de la necesidad de reivindicar el krausismo como fuente de una renovada vitalidad y originalidad de la cultura española, llegando ad adquirir a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX un talante siempre más reformador. Esta operación convirtió unos ideales filosóficos-jurídicos de cepa tardo-ilustrada en unos de los principales motores del extenso debate que, a caballo de los siglos XIX y XX, se interrogó a cerca de la posibilidad de invertir lo que parecía como un imparables proceso de decadencia del *Ethos* español.

En este contexto, la derrota en Cuba sonó como la última y más concluyente prueba. Por supuesto el krausismo no fue el único protagonista, porque si por algo se caracterizó el complejo y magmático mundo del Regeneracionismo, fue por su carácter denso y a la vez contradictorio<sup>99</sup>. Los años de pasaje entre los siglos XIX y XX fueron un momento de desenlace fundamental, en el cual se procuró responder, desde las perspectiva más diferentes, a una crisis socio-institucional en la cual, muchas veces, los verdaderos elementos de crisis se confundían con un relato no siempre fidedigno<sup>100</sup>.

---

98 No es este el lugar para dar una exhaustiva bibliografía sobre el fenómeno krausista en España. Además del ya citado ensayo de Posada, que por características y fecha es más bien una fuente que un ensayo sobre el tema, entre las primeras aportaciones fundamental sigue siendo el trabajo de J.J. Gil Cremades, *El reformismo español - Krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Barcelona, Ariel, 1969. Con enfoques diferentes véanse los trabajos de M. Tuñón de Lara *Medio siglo de cultura española (1885 - 1936)*, 3 ed. corregida y ampliada, Madrid, Tecnos, 1984 y los de Elías Díaz, como *Socialismo en España: el partido y el estado*, Madrid, Editorial Mezquita, 1982 o el más reciente *De la Institución a la Constitución - política y cultura en la España del siglo XX*, Madrid, Trotta, 2009 (título este último que le mismo autor, en la nota de introducción a *Socialismo en España* decía haber tomado en consideración como subtítulo de dicha monografía). Un completo cuadro de los distintos enfoques sobre el krausismo se puede encontrar en G. Capellán de Miguel, *La España armónica - el proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006 (en particular el capítulo VII - "Balance historiográfico y líneas de investigación" pp. 303-325).

99 V. Salabert Fabiani, M. Suárez Cortina (coord.), *El regeneracionismo en España política, educación, ciencia y sociedad*, Universitat de València, Servei de Publicacions, 2007.

100 M. Tuñón de Lara, «Mito y realidad del grupo del 98», en *Medio siglo de*

Por esto el Desastre del '98 supuso al mismo tiempo un trauma y una oportunidad a los ojos de los contemporáneos, siendo el *de profundis* de una idea imperial que, aunque residual, seguía siendo un cimiento teórico y simbólico de la Monarquía. La derrota se podía convertir en la posibilidad de encontrar unas nuevas bases que diesen nueva vitalidad a un concepto de Nación ya muy cuestionado<sup>101</sup>. Todo eso pasaba por la necesidad de dar nuevos cimientos a una estructura institucional, que se percibía como alejada de lo que habría tenido que ser un Estado.

Proyectos muy distintos entre si, muchas veces en lucha, llegaron a compartir un lenguaje y unos métodos comunes, sobre todo en lo que se refería a la visión profundamente elitista de cualquier proceso de renovación (lo que, sin embargo, generó también un paralelo impulso hacia el anti-intelectualismo)<sup>102</sup>. En estas dinámicas, que se mantuvieron vivas y vitales hasta la Segunda República, el krausismo cobró un papel fundamental, sobre todo por su visión reformista a la hora de dar pié a una renovación del concepto de participación ciudadana. El individuo tenía que transformarse en parte de un entorno social vivo, fundamentado en la capacidad asociativa de los ciudadanos. Por eso la sociedad se trasformaba en el verdadero motor del Estado, que tenía como función primaria la de amparar y aplicar el Derecho, principal recurso a través del cual defender y desarrollar de manera armónica esta totalidad de individuos<sup>103</sup>.

---

*cultura española (1885 – 1936)*, 3 ed. corregida y ampliada, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 103-131.

101 I. Sepúlveda Muñoz, «La nación soñada los proyectos nacionalistas españoles y la crisis finisecular», en R. Sánchez Mantero (coord.), *En torno al "98": España en...*, v. II, pp.359-374.

102 P. Aubert, «Elitismo y antiintelectualismo en la España del primer tercio del siglo XX», *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, n. 6, 1993, pp. 109-138.

103 S. Martín Martín, «La utopía krausista: autonomía del sujeto (individual y colectivo) en la polémica jurídica española (1870-1900)», *Quaderni fiorentini*, vol. 43, n. 1, 2014, pp. 481-539 (aquí sobre todo pp. 522-533). Si de esta visión Azcárate fue el representante más consiguiente, se puede decir que todo el pensamiento krausiano del último cuarto del XIX se identificó en estas ideas. A pesar de que también entre los krausistas se abriera paso en unas ocasiones un discurso de cuño anti-parlamentario, eso no significó en general desconfiar del principio representativo. Fin último era, en todo caso, conseguir la implantación de un parlamentarismo maduro, fundamentado en unos partidos realmente vinculados a la sociedad, lo que habría tenido que permitir la superación de la plaga caciquil. De aquí por supuesto la siempre gran atención al modelo inglés (sobre el cual el

Como se ha puesto en evidencia con mucho acierto, este carácter progresivo y reformador era tal vez lo que más distanciaba el “credo” krausista de buena parte de los demás movimientos regeneracionistas, con los cuales sin embargo compartía muchos rasgos culturales y semánticos<sup>104</sup>. La patria española no habría necesitado de un cambio radical bajo el control de un cirujano de hierro, sino más bien de unas reformas que redujesen la distancia que se había creado con respecto al mundo occidental en general y europeo en particular<sup>105</sup>.

No era nada claro, sin embargo, lo que significaba mirar hacia Occidente: ¿se trataba importar un método, un modelo o unos conocimientos? ¿Y en qué medida era posible insertar todo esto en el mundo hispano? ¿Y de verdad esta habría sido la cura? ¿No habría sido mejor buscar la fuente que habría rescatado una Patria exangüe en la cultura más profunda y popular de una Península ibérica viva y genuina<sup>106</sup>?

---

mismo Azcárate publicó en aquellos años *La Constitución inglesa y la política del continente*, Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, 1878), junto a la superación de la idea de representación política como mera expresión del individuo y de los intereses del ciudadano-átomo. Asuntos esto que el mismo Posada desarrolló a lo largo de su larga producción, llegando en avanzada edad a preguntarse cuánto y cómo estas ideas de representación alternativas hubiesen de alguna manera puesto en peligro los cimientos del constitucionalismo (sobre esto remito a S. Martín Martín, *Hacia un nuevo derecho político*, Biblioteca Saavedra Fajardo, 2001, <http://www.saavedrafajardo.org/archivos/NOTAS/RES0089.pdf>, 10/12/2015).

104 S. Martín Martín, «Funciones del jurista y transformaciones del pensamiento jurídico-político español (1870-1945) - I», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 11, 2010, pp. 89-125 (aquí sobre todo pp. 97-111).

105 No se olvide que la retórica del *Cirujano de hierro*, antes de convertirse de allí a un cuarto de siglo en un recurso retórico del Directorio Militar, había sido hija de unos cuantos *topoi* de clara matriz regeneracionista, logrando ejercer una gran fascinación entre los miembros más jóvenes de aquellos círculos culturales (sobre eso véase M. Menéndez Alzamora, *La generación del 14: una aventura intelectual*, Madrid, Siglo XXI, 2006 y las consideraciones de A. Quiroga Fernández de Soto, *Haciendo españoles: la nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, CEPC, 2008, pp. 39-68). La desconfianza hacia las instituciones representativas, que si es verdad que fue de portada europea, tuvo en el caso español el peculiar carácter de cuestionar, en todos sus niveles, las más diferentes instituciones y los más diferentes símbolos.

106 M. Tuñón de Lara, *Medio siglo de...*, pp. 57-78. No es casualidad que el tema de la renovación nacional a través de la renovación cultural se convirtiese en una de las principales conexiones entre la “Generación del 98” y la “Generación del 14”, motor de la “Edad de la plata” española (como bien se explica en la primera y segunda parte de M. Menéndez Alzamora, *La Generación del...*).

La crisis entre los siglos XIX y XX desencadenó reflexiones divergentes en los diagnósticos y las soluciones, y sin embargo cercanas en muchos supuestos teóricos, llegando así a soluciones en apariencia parecidas y al uso de un lenguaje compartido, por lo menos bajo el aspecto formal.

Todo esto complica no poco la necesaria clasificación, aunque sumaria, de las soluciones político-institucionales avanzadas a costa de la pérdida de Ultramar<sup>107</sup>. Esta tarea se complica aún más a la luz del carácter sincrético del mundo cultural español del siglo XIX. En este contexto la ‘normalización’ del pensamiento krausista, empezada por Sainz del Río y llevada a cabo por Giner de los Ríos y Acárate, hizo del krausismo una lengua común en la formación, o por lo menos en la comunicación, de generaciones de intelectuales reformadores en la Península, que se apartaban del nacionalismo tradicionalista de Menéndez Pelayo<sup>108</sup>.

Los legados de la formación y de la metodología krausista se convirtieron en una plataforma sobre la cual edificar lo más distintos planes de renovación de la cultura hispánica, a través de los instrumentos intelectuales de un pensamiento ecléctico entre ilustración e idealismo<sup>109</sup>.

No se trata ahora de determinar las razones profundas que influyeron en la elección por parte de Sanz del Río de la lección krausista, en detrimento de aquella hegeliana, aunque el temprano conocimiento de la principal obra de Ahrens tuvo por supuesto un papel determinante<sup>110</sup>. Lo que sí parece di-

---

107 El discurso sobre Ultramar fue además de gran impulso para la activación de un debate alrededor de los criterios de autonomía político-institucional. Sobre esto véase M. Dolores de la Calle Velasco, M. Esteban de Vega, «La opción autonomista durante la Guerra de Independencia Cubana (1895-1898)», en R. Sánchez Mantero (coord.), *En torno al “98” : España en el...*, vol. 1, pp. 183-196; J. Solla Sastre, «“Cuando las provincias de allende los mares sean llamadas por la Constitución” (acerca del estatus constitucional de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, 1837-1898)», *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 25, 1/2013, pp. 61-78.

108 A. Morales Moya, «La nación católica de Menéndez Pelayo», en A. Morales Moya, J. P. Fusi Aizpurúa, A. de Blas Guerrero (coord.), *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2013, pp. 502-524.

109 Una normalización construida a partir no tanto del pensamiento originario de Krause, cuanto sobre todo de la lectura que proporcionaron sus herederos intelectuales, con especial atención al desarrollo llevado a cabo en lo jurídico por Ahrens (E. Díaz, *De la Institución a...*, p. 20).

110 R. V. Orden Jiménez, «La filosofía del derecho en el joven Sanz del Río», *Pensamiento – Revista de investigación e información filosófica*, v. 56, n. 215, mayo-agosto 2000, pp. 237-264.

fácilmente cuestionable es que, por su carácter tardo-kantiano (y, de hecho, en relativo retraso con respecto al panorama cultural de la primera mitad del siglo XIX), el krausismo tuvo más posibilidades de recepción en un contexto cultural como el hispánico, que había vivido una intermitente recepción del pensamiento kantiano<sup>111</sup>. El pensamiento krausista tenía en este sentido unas ventajas: caracterizado por una fuerte carga pedagógica y moral, permitía superar los límites de una cultura oficial y de una universidad altamente ensimismada, dando cabida a una visión antropológica del hombre que podía arrebatarse al tradicionalismo católico la inserción de la autonomía del hombre y de los cuerpos sociales en un plan a la vez voluntarista y providencial<sup>112</sup>.

En el terreno pedagógico se concentraron los intereses de los segundos padres del krausismo español, Giner y Cossio, grandes promotores del nacimiento, en la peculiar coyuntura histórica que supuso la caída del sistema isabelino y el sexenio revolucionario, de un canal de acceso alternativo a la cultura cual fue la Institución de Libre Enseñanza<sup>113</sup>. Esta institución, nacida como reacción a la depuración universitaria actuada en la prima etapa de la Restauración, llegó a tener, en el contexto de normalización con las instituciones post-canovistas, un papel fundamental en el nacimiento del Ministerio de Instrucción Pública y de instituciones a este referidas, como la Junta de Ampliación de Estudios, el Instituto-Escuela y la Residencia de Estudiantes (además de una serie de otros centros de excelencia, entre los cuales no se puede olvidar el Centro de Estudios Históricos)<sup>114</sup>.

---

111 R. Albares Albares, «Los primeros momentos de la recepción de Kant en España: Toribio Nuñez Sesse (1766-1834)», *El Basilisco: Revista de filosofía, ciencias humanas, teoría de la ciencia y de la cultura*, n. 21, 1996, pp. 31-33.

112 S. Martín Martín, «La utopía krausista: autonomía...», pp. 484-490. No se olvide como el viaje de Sanz del Río tuviese como objeto buscar una alternativa al en aquel entonces dominante eclecticismo de Cousin. Sobre el tema: M. Suárez Cortina, (ed.), *Libertad, armonía...*, p. 154.

113 Si entonces la prudencia de Tuñón de Lara, a la hora de poner en relación el pensamiento krausiano con el Institucionismo, era necesaria, subrayando así como este último «...solo puede enfocar al krausismo como precedente» (*Medio siglo de...*, p. 44), haciendo de este modo hincapié en las muchas etapas vividas por la filosofía krausista, igual de sugerente resulta ser Elías Díaz, buscando los rasgos comunes a toda la experiencia krauso-institucionismo (*De la Institución a la...* pp. 31-48: «Características fundamentales de la filosofía krauso-institucionista»).

114 Diferente, pero igual de importante, es la trayectoria del Museo Pedagógico Nacional, una de las primeras dependencias de la Institución de Libre Enseñanza y que desarrolló una fundamental función educativa, sobre todo su biblioteca. Sobre el tema muy

Nueva educación, renovación ética, refundación del propio pasado: estos eran los instrumentos fundamentales para operar la regeneración de un cuerpo de Nación, que había perdido su elemento de identidad imperial con los acontecimientos cubanos. Instrumentos que tanto el krausismo, como los demás movimientos de revolución, regeneración o restauración que fuesen, canalizaban hacia la formación de las clases dirigentes que habrían desencadenado un proceso de reformas desde arriba. Lo que se perseguía era un cambio profundo de la sociedad a través un replanteamiento de los valores de las élites en el poder<sup>115</sup>.

En este sentido el principal enemigo venía a ser el liberalismo doctrinario y sus pilares teóricos, entre los cuales destacaba aquella visión atomista e individualista de la sociedad, que habría querido reducir la complejidad social, económica, jurídica y territorial española en un esquema percibido como artificial.

Organicismo, regeneración, cambio de las élites: estos tres pueden considerarse los pilares compartidos por los más distintos proyectos de renovación socio-política que procuraron proporcionar una solución al problema político-institucional de la Nación española en discontinuidad con el modelo

---

interesante es la biografía sobre Bartolomé Cossío, alma de dicha institución, realizada por E. M. Otero Urtaza, *Bartolomé Cossío, trayectoria vital de un pensador*, Madrid, 1994. De hecho cada una de las mencionadas instituciones es fundamental a la hora de entender el caldo de cultivo cultural de los protagonistas del momento constituyente de la Segunda República. La casi totalidad de la clase dirigente involucrada en las Cortes de 1931 tuvo estrechas vinculaciones, cuando no directamente colaboró, con una un muchas de estas instituciones. Más adelante se tendrá ocasión de verificar el peso que estas “altas escuelas” tuvieron en el taller republicano. Como publicaciones de referencia general sobre estas instituciones véanse, además de las actas del centenario de la JAE ed. de J. M. Sánchez Ron; J. García-Velasco: E. Caballero Garrido, M.C. Azcuénaga Cavia, *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas: historia de sus centros y protagonistas (1907-1939)*, Madrid, CSIC, 2010; el monográfico del 2007 n. 14 de *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, dedicado a «A Europa por la vía de la ciencia : La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científica»; sobre el Centro de estudios Históricos, J. M. López Sánchez, *Heterodoxos españoles – el centro de estudios históricos, 1910-1936*, Madrid, Marcial Pons-CSIC, 2006; sobre la Residencia de Estudiantes, muy sugerente el número de diciembre de 2010 del *Boletín del Instituto de Libre Enseñanza*, n. 78-79-80.

115 No se olvide el papel fundamental que la reforma social cobraba en la función que política y derecho tenían que desempeñar por el grupo krausista: Azcárate fue de hecho el gran impulsor en los años siguientes del Instituto de reformas sociales. Sobre el tema J. I. Palacio Morena, «La Institución Libre de Enseñanza y la reforma social», en M. Suárez Cortina (ed.), *Libertad, armonía y...*, pp. 281-307.

del “Trono y Altar”, que de todas formas también vivió un profundo proceso de renovación por parte de Menéndez Pelayo. Esta fue la operación fundamental que llevó a cabo el autor de *Heterodoxos españoles*, que permitió alcanzar una profunda armonización cultural entre catolicismo y liberalismo conservador, llegando a cimentar a lo largo de la Restauración canovista una fuerte colaboración<sup>116</sup>.

Este era un elemento más por el cual el liberalismo doctrinario, hasta aquel entonces base fundamental tanto de la teoría como del lenguaje de la clase dirigente española, se convirtió en el destinatario principal de las críticas para hacer frente a la crisis del 98. El modelo de la Restauración, que en muchos sentidos no era más que el desarrollo perfeccionado y más consiguiente de esta visión formalista del liberalismo, no podía aparecer al krausismo sino como un esquema de perpetuación del poder a través de un parlamentarismo de fachada, utilizado por unas élites que consideraban el electorado como un instrumento, y no como una sociedad civil creadora de una voluntad común y portadora de una autonomía amparada por el Derecho y el Estado<sup>117</sup>.

Por eso la reflexión sobre el Derecho y su desarrollo institucional tuvo un papel de primera importancia en el krausismo español, tanto en sus orígenes como en su evolución. A partir de la influencia compleja y poliédrica de Ahrens, pasando luego por pensadores de corte más progresistas y rupturistas como Tiberghien, todo el pensamiento krausista generó una reflexión jurídica que se anudó y confundió con una ética de corte tardo ilustrado y deísta, que reconocía en la Ley el momento de despliegue de la ética en la sociedad<sup>118</sup>.

---

116 F. Gómez Ochoa, «El pensamiento político de Antonio Cánovas del Castillo: una aproximación a la cultura política del conservadurismo de la Restauración», en M. Suárez Cortina (coord.), *La cultura española en la Restauración (I Encuentro de Historia de la Restauración)*, Madrid, Sociedad Menéndez Pelayo, 1999, pp. 475-497.

117 Lo que no significa, sin embargo, desconocer que la Restauración se insertaba, con sus ritos y sus modelos, en un modelo político compartido a nivel continental: como bien apuntaba J. Varela Ortega en su clásico, *El poder de la influencia: geografía del caciquismo en España*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 12: «no era ya un ensayo autoritario, casi un precedente de las dictaduras primoriverista y franquista, sino un régimen liberal estable, aunque no democrático, muy en el contexto de la Europa de su tiempo. en que el fraude electoral gubernamental se combinaba y administraba sabiamente para integrar intereses e influencias locales». Un buen y actualizado panorama de éstas dinámicas en M. Aglietti, *Cortes, Nazione e Cittadinanza – Immaginario e rappresentazione delle istituzioni politiche nella Spagna della Restauración (1874-1900)*, Bologna, Clueb, 2011.

118 G. Capellán de Miguel, «De la filosofía del Derecho a la Ciencia Política. Una

No se consideraba entonces el liberalismo como un problema de por sí, sino más bien se condenaban los que se percibían como los rasgos más característicos de la declinación teórica francesa del liberalismo, primero entre todos el individualismo atomístico que, a pesar de su relevancia en el desarrollo de la doctrina liberal, se tachaba como no adaptable al mundo hispano.

En el punto de mira se pusieron los efectos negativos del constitucionalismo y de la cultura jurídica francesa post-revolucionaria, poniendo en entredicho todos aquellos caracteres que se consideraban artificiales, contrarios a la naturaleza de la sociedad y a su capacidad de organizarse. En esta visión el modelo centralizado de la administración se convertía en la síntesis de los errores perseguidos por el poder público en la Monarquía española.

La idea de reducir la poliédrica y compleja realidad territorial, cultural e histórica de la Monarquía española en los límites de categorías consideradas uniformes y artificiales se interpretó como un miope intento de superar la diversidad en la unidad, que el krausismo consideraba móvil fundamental de todos los aspectos de la existencia humana<sup>119</sup>. Especialmente en el aspecto tan controvertido de la estructura territorial, el planteamiento krausista se ponía en la senda de los muchos movimientos que rechazaban aquella visión geométrica de la administración, de la cual la Ilustración francesa se había hecho portadora y que habría inspirado el modelo provincial español.

Ya se puesto en evidencia como, ni a nivel teórico como tampoco práctico, la paulatina y respetuosa implementación del mapa provincial tuvo como gran referente el modelo francés, que se desarrolló con espíritu distinto y en un contexto muy diferente. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX se

---

aportación fundamental – y olvidada del krauso-institucionismo español», en M. Suárez Cortina (ed.), *Libertad, armonía y...*, pp. 152-209.

119 No se olvide que el desarrollo que Giner de los Ríos da a la antropología krausista es el fundamento último de la idea de Estado que tanto Azcárate como Posada hacen propias. Como con mucho acierto apunta J. P. Payo de Lucas, *La antropología de Francisco Giner de los Ríos: el problema del hombre*, Tesis doctoral inédita, UNED, 2009, pp. 385-386: «Para Giner la base de toda la filosofía social es el individuo, que considera Estado sujeto de Derecho. La distinción de Giner entre el individuo y la persona está relacionada con la cuestión de diferenciar lo particular y lo universal, emparejado con un énfasis en el papel que juega la razón en el comportamiento humano. El Estado tiene una actuación más reducida que la que lleva a cabo la sociedad por su derecho consuetudinario, verdadera expresión jurídica y prueba palpable de que hay un orden de derecho, sancionable posteriormente por los poderes públicos. Esta idea ensalza el “self-government”, es decir, el auto-gobierno mediante cuerpos sociales creados desde abajo. Y es aquí donde Giner pretende la reforma, una especie de mediación entre individualismo y socialismo.»

empezó a consolidar un relato que, con toda claridad, llegaba a final de siglo a hacer de la Provincia el crisol de la visión negativa de una artificialidad de inspiración afrancesada, junto a un sistema de corruptelas y clientes que, nacido bajo el isabelismo, llegaba a tener su más cumplido desarrollo en el caciquismo canovista. De esta manera la apuesta por una reforma de la articulación territorial era tierra de encuentro de las más disparadas ideas regeneracionistas, que, si por un lado resultaban hermanadas por un común lenguaje de matriz organicista, se diferenciaban por otro tanto en sus rasgos formales, como en la fundamentación teórica de los respectivos discursos acerca del territorio y de su articulación.

Véase por ejemplo dos protagonistas muy distintos como Picavea y Costa. El primero en una obra exitosa, y sin embargo no muy original, como *El problema nacional*, con un lenguaje sin duda muy llamativo u impactante, desarrollaba el clásico paralelismo entre una patria posesora de una constitución natural inmemorable, que no encontraba su actuación positiva, y los necesarios remedios para un cuerpo enfermo<sup>120</sup>. La cura se sintetizaba en la necesidad de volver a despertar la parte viva y vital de la Nación, por parte de una Monarquía que tenía que retomar su papel de guía positiva del *Ethos* nacional. En este proceso era indispensable volver a sentar una noción natural de territorio, que no pretendiese crear estructuras ajenas al espíritu de las cosas, siendo que

en la Historia (y en todo), en la Geografía debe aspirarse siempre a las clasificaciones naturales de las cosas, huyendo de las divisiones artificiales y falsas<sup>121</sup>.

En esta reconstrucción la división provincial venía a ser el símbolo más concreto de un centralismo artificial y foráneo (aunque aquí, como a lo largo de toda la obra, el culpable fuera un austracismo muy remoto en el tiempo), causa de un alejamiento de las instituciones y una naturaleza del organismo nacional que no resultaría disponible de manera arbitraria<sup>122</sup>. Vía maestra

---

120 R. Macías Picavea, *El problema nacional*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899 (se utiliza la edición editada por el IEAL, 1979).

121 F. M. Picavea, *El problema...*, p. 83.

122 Se permita aquí dar una referencia bastante larga, pero muy esclarecedora de la visión de Picavea (*Ibidem...*, pp. 86-87): «Las comarcas de un país ni son ni pueden ser invenciones caprichosas del arbitrio, sino creaciones naturales del país y de la raza, de la geografía y de la historia. Tampoco cabe aplicar aquí el compás geométrico, y tan absurdo como sería hacer el análisis autopsico de un organismo seccionándole en trozos iguales, bajo la desatinada hipótesis de que cabeza, corazón, hígado, pulmones, intestinos, múscu-

para alcanzar una modulación territorial capaz de dar vida a una real correspondencia entre administración y la esencia última y natural de la Península habría tenido que ser un “regionalismo autonómico”, puesto como marco y motor de aquel ente natural que sería el Municipio<sup>123</sup>.

El problema de la autonomía fue también uno de los móviles de los escritos contemporáneos de Costa, que, sin embargo, se movía en una perspectiva muy distinta y con una mucho más sólida fundamentación teórica y jurídica<sup>124</sup>. Sin embargo, los relatos de los dos autores comparten unos cuantos elementos, como la necesidad de una profunda revisión de la educación, las élites como móvil del cambio necesario, una desconfianza hacia el instituto parlamentario y una condena del liberalismo español del siglo XIX, visto como un disfraz de lo que era el verdadero motor del poder, el entramado caciquil<sup>125</sup>. Por eso en una obra como *Oligarquía y Caciquismo* la capacidad de reaccionar no se podía encontrar sino en una España profunda, capaz de despertar el cuerpo de la Nación. A la clase dirigente se la consideraba una *elite negativa*, concentrada en el gobierno central de Madrid y construida por encima de un entramado provincial funcional al mantenimiento del poder.

Dicho esto, en *Oligarquía y Caciquismo* el tema de la autonomía y del territorio quedaba en el trasfondo, arrinconado por el miedo de una disgregación del conjunto de la Monarquía, debido a la incapacidad del gobierno

---

los y huesos habían de tener el mismo peso y volumen, es disparatado pretender que todos los miembros geográficos, comarcas o regiones, de un país hállese en la obligación de medir aproximadamente una extensión parecida, a fin de ajustarse al patrón burocrático de las oficinas al uso».

123 *Ibidem*, p. 344: «Regionalismo ha de ser, regionalismo autonómico, regionalismo puro y neto, sin mixtificaciones doctrinarias de descentralizaciones administrativas y otras tautologías de parecida estofa! Regionalismo, porque las regiones son los miembros naturales y órganos locales de la nación española. Regionalismo, porque la organización política regional constituye el único y propio gobierno de la nación por la nación misma.».

124 La producción científica sobre Costa es muy extensa. Para una reconstrucción biográfica véase G. J. G. Cheyne, *Joaquín Costa, el gran desconocido*, Barcelona, Ariel, 1972 (hace poco, en 2011, se ha vuelto a publicar); Específicamente sobre Costa y la penetración de la cultura europea en España véase la introducción de S. Martín Retortillo a *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*, Madrid, IEAL, 1981, pp. XI-XXX. Interesante y con amplia bibliografía O. I. Mateos y de Cabo (dir.), *Estudios sobre Joaquín Costa derecho, política y humanismo en el marco de la Restauración alfonsina*, Madrid, Dykinson, 2007.

125 J. Costa, (1846-1911), *Oligarquía y caciquismo: colectivismo agrario y otros escritos* (Antología), Madrid, Alianza, 1967.

central de constituirse como polo de agregación. Fue en un texto casi contemporáneo, *La ignorancia del Derecho*, donde el problema de la autonomía en la administración territorial llegó a ser central, haciendo del derecho consuetudinario local el solo capaz de ordenar la vida local<sup>126</sup>. Solo la corporación local, como depositaria del derecho vivo de aquel lugar, podía tanto desarrollar, como sobre todo aplicar, disposiciones que de otra forma se quedarían en papel mojado<sup>127</sup>. Este era un enfoque marcadamente historicista, que retomaba también el delicado problema de la capacidad del soberano de legislar fuera o en contra de la tradición; una mirada en la cual bien se nota como el uso de significantes nuevos, a la luz de una tradición jurídica antigua, necesitase pasar a través de un proceso de redefinición, como bien demuestra el glosario que Costa se apresura a posponer a este texto. Véase por ejemplo la definición del término autonomía, descrito como:

Facultad que el País conquistador deja a los países conquistados o que el poder central a las provincias de la Nación, para que se gobiernen y administren sus asuntos interiores conforme a sus propias leyes<sup>128</sup>.

Llama la atención el paralelismo entre gobierno central y conquistador (no se olvide que siempre se relacionaba el término provincia con su origen desde el latín *pro victo*), que al mismo tiempo permite destacar como hasta un país conquistado tuviese, en el ideal costista, derecho a regirse por sus leyes internas. Por eso, tal vez, Costa no empleó el término autonomía a la hora de hablar del gobierno local, eligiendo en su lugar el de autarquía, definida como

Sinónimo de la palabra *self-government* (gobierno por sí mismo) con lo cual los ingleses designan el sistema de gobierno en lo que los ciudadanos no abandonan al poder central más que los asuntos que están por encima de sus propias fuerzas<sup>129</sup>.

El uso hecho por Costa podría parecer forzoso, hasta equivocado. No se olvide, sin embargo, que se trata de categorías lingüísticas que se iban definiendo

---

126 A. Navarra Ordoño, *La región sospechosa. La dialéctica hispanocatalana entre 1875 y 1939*, Barcelona, Servei de Publicacions de la UAB, 2013, pp. 94-95.

127 J. Costa, *El Problema de la ignorancia del derecho y sus relaciones con el estatus individual, el referéndum y la costumbre*, Madrid, San Francisco de Sales, 1901.

128 J. Costa, *El Problema de la ignorancia... vocabulario*, p. 5.

129 *Ibidem*, p. 4.

poco a poco, y que solo en pasaje entre el siglo XIX y XX asumieron caracteres bien definidos, justo a la luz de un denso y complejo debate desarrollado desde perspectivas ideológicas muy distintas, y en contextos muy diversos.

Es obvio que se encuentren definiciones no solo contradictorias, sino en lucha entre ellas, algo que es muy evidente en relación con el término autonomía. Sin embargo, es con la definición de *self-government* donde más destacan todas las dificultades interpretativas, por ser expresión de difícil uso y trasplante en la realidad continental, como demostró la célebre traducción-traición que von Gneist realizó en área alemana.

Como ya se ha tenido ocasión de decir, en la península ibérica fue sin duda Gumersindo de Azcárate quien consagró su uso como antítesis a lo que eran las modalidades de gobierno, participación y administración del liberalismo doctrinario<sup>130</sup>. Este uso chocaba con la dificultades que a lo largo de medio siglo se encontraron a la hora de elaborar una traducción que superase la letra del texto, hasta el punto que el mismo Azcárate no encontró otra solución que definir en cada contexto el significado del término<sup>131</sup>.

Centro de la teoría del profesor leonés alrededor del problema territorial y de su evolución en la Monarquía española, fue la equívoca relación que se habría desarrollado entre una teoría administrativa, fundamentada en el léxico y los instrumentos jurídicos y conceptuales del doctrinarismo liberal de inspiración francesa, y una realidad socio política que, percibida como un hecho existente pero no armonizado con la vida pública, no conseguía ser representada por parte de este modelo<sup>132</sup>. Origen de este equívoco era por Azcárate un concepto de individuo ( y por eso también de la sociedad y de su estructura), originado por la revolución francesa, que se habría abierto paso a través de la revolución liberal gaditana. De allí la razón de una artificial articulación de la Monarquía por parte de los constituyentes en Cádiz, que en opinión de Azcárate concibieron como libremente disponibles realidades que ya tenían una propia dimensión.

---

130 G. Capellán de Miguel, *Introducción a El self-government...*, pp. XXXIII-XXXIX. Sobre el problemático uso de los términos autonomía/autarquía en el contexto español me permito remitir a mi reciente aportación «Autonomía e costruzione del territorio: il caso spagnolo fra conservatorismo, autoritarismo e democrazia (1898-1931)», *Quaderni Fiorentini*, v. 43, n. 1. 2014, pp. 229-249.

131 G. Capellán de Miguel, *Introducción a El self-government...*, pp. XXIV-XXV

132 Estos temas están de alguna forma resumidos en un famoso discurso que Azcárate tuvo en el Ateneo de Madrid en 1900, disponible en G. de Azcárate, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, INAP, 1979, pp. 155-166.

De esta manera Azcárate se ubicaba lejos tanto del pactismo pimargalliano, como de la visión historicista de Duran i Bas y de la escuela jurídica catalana. Si el federalismo sinalagmático de Pi era hijo de una visión individualista de inspiración jacobina, el derecho de auto-gobierno de los órganos locales en Azcárate no se debe ni a la presencias de un más o menos inmemorial derecho histórico, como tampoco a la subterránea supervivencia de una soberanía pre-estatal<sup>133</sup>. La razón por la cual Municipios, Provincias o Regiones (la terminología en Azcárate es, al igual que entre sus contemporáneos, todavía imprecisa y cambiante) poseerían una propia esfera reservada de autonomía estaría en sus orígenes, como organismos sociales compuestos por individuos, de los cuales, en alguna medida, comparten la naturaleza. Esta superposición de individualidad y organicidad, (o, que es lo mismo, concebir el funcionamiento de la misma humanidad como un complejo orgánico), concorde con los dictámenes del krausismo social, permitía dotar cualquier instancia social intermedia de un autónomo derecho a la auto-administración, lo que habría correspondido al derecho natural del hombre de preservar su propia libertad<sup>134</sup>. En opinión de Azcárate, el principal problema de la estruc-

---

133 Objeto de las críticas de Azcárate es sobre todo el primer Pi i Margall, anterior a *Las Nacionalidades*. Lo que siempre resulta por Azcárate no aceptable es el la idea de una soberanía originaria y completa de los municipios: el reconocimiento como organismos sociales non conlleva por el maestro leones el otorgamiento de dicha soberanía.

134 Si es verdad que el Azcárate de *El self government...* utilizó con más frecuencia el término anglosajón, en otros lugares apareció la dicción de autarquía, más bien que la de autonomía. A este último término Azcárate vinculaba el de soberanía, mientras autárquico era «la facultad de regir su vida libremente dentro de la ley» («El programa de Manresa», en G. de Azcárate, *Municipalismo y...*, p. 188). Este concepto se vino definiendo en el discurso en *Cortes* sobre la ley municipal de 1904, donde autarquía es la libertad de gobernarse, si tener capacidad de legislar o estatuir. La disputa que se originó alrededor de una ley concreta desencadenó una reflexión alrededor de un tema de suma relevancia como era el reparto de competencias y de su fundamento. Un tema sobre el cual Azcárate no se pronunció de manera clara, más que nada porque muchas de las categorías de este debate estaban todavía en fase de definición. Por eso el autor no proporcionaba un modelo general, sino que reivindicaba la necesidad de soluciones particulares en cada contexto que tenga una estructura de alguna forma ‘federal’, sin que con eso término se identificase en realidad un modelo compuesto por estados soberanos. Sin embargo, esta falta de claridad dejó entre paréntesis el problema de la capacidad política de los entes locales. Un tema que además mal encajaba en el horizonte de Azcárate: como con acierto destaca S. Martín Martín en *La utopía krausista: autonomía del...*, p. 536: «La autonomía política de la región, no entraba, pues, a la altura de 1899, en los planteamientos de uno de lo más insignes autores krausistas». En este sentido tampoco es de ayuda el hecho de Azcárate

tura territorial española del siglo XIX fue haber construido un entramado puramente administrativo, desvinculado de la dimensión social de los cuerpos locales, que negaba los derechos de las muchas individualidades colectivas existentes, primera entre todas la del Municipio<sup>135</sup>. De aquí que el defecto que se contestaba a la Provincia fuese básicamente lo de su artificialidad, en un sentido de todas formas lejano del historicismo regionalista. Azcárate, y luego siguiendo su línea Posada, consolidaron y consagraron este relato en el mundo del reformismo español.

Sin embargo, orientar los orígenes de la autonomía local en sentido orgánico-social, más bien que histórico, llevó Azcárate a dar cabida, aunque de manera parcial, a la existencia de la corporación provincial, abriendo una aparente contradicción en su pensamiento. En un célebre discurso en respuesta al discurso inaugural de las Cortes en 1907, después de haber defendido la necesidad que se alcanzase un reconocimiento de un regionalismo autonómico que fuese algo muy distinto de un simple proceso descentralizador, Azcárate expuso como había objetivas dificultades para superar de un día para otro el sistema de consagrado por Javier de Burgos, siendo

que constituyendo esas 49 provincias una división artificial, por llevar ochenta años de existencia, han creado intereses, una cierta personalidad también, por virtud de las relaciones que se han determinado entre los miembros que las forman, y esa es otra cuestión a resolver; dificultades prácticas que demuestran, a la vez, cómo no pueden los unos ni los otros darla por resuelta dejando las provincias así y consagrar lo existente, ni suponer que de golpe se puede eso resolver en un día<sup>136</sup>.

---

rechazase la pura descentralización como solución, siendo que con este término el maestro leonés no indicaba nada más que la mera desconcentración de servicios.

135 G. Capellán de Miguel, *La España armónica...*, pp. 216-220.

136 G. de Azcárate, *Municipalismo y...*, p. 279. Esta no era una posición en absoluto nueva, que coincide con la que, unos cuarenta años antes, sostuvo Posada Herrera en sus *Lecciones de administración*, de 1845 (aquí se hace referencia a la edición realizada por el INAP en 1988, con un ensayo de E. Roca Roca). El conocido administrativista, pese a mostrar una clara preferencia hacia el modelo francés, criticó en muchos aspectos el sistema departamental, pero sobre todo demostró recelos a una aplicación integral del sistema galo en el contexto jurídico-administrativo el español. No extraña entonces que a la hora de hablar de la Diputación, «objeto de censura para unos y motivo de elogios para otros» (p. 308), se volviese a destacar su importancia como órgano económico, necesariamente compuesto por vecinos.

Posada Herrera empleó un léxico y unas categorías parecida a los textos gaditanos, y que sin embargo se tienen que leer a la luz de los decretos de Javier de Burgos y del

Se trataba de declaraciones en realidad perfectamente en la senda del discurso territorial de Azcarate. En la variedad de las manifestaciones ético-sociales, a través de las cuales llega a organizarse administrativamente un armónico conjunto orgánico y social, bien se reflejan los principios de la filosofía del derecho de escuela krausista. Sin embargo una tan consiguiente aplicación de los pilares del krausismo jurídico, si es verdad que permitió confrontarse con una realidad socio-política plural y en constante evolución, por otro dificultó mucho la creación de un claro y bien estructurado modelo de reforma territorial por parte de Azcárate.

Con eso no se quiere menospreciar la aportación teórica y la relevancia que las análisis de Azcárate tuvieron en el desarrollo de una más clara definición de ideas como la de autonomía local o de regionalismo, sino más bien todo lo contrario. Las líneas trazadas por el catedrático leonés fueron bases fundamentales a la hora de buscar soluciones globales al problema territorial hasta el advenimiento de la Segunda República.

Prueba ulterior fue la importancia que el institucionismo en su distintas

---

clima instaurado por el moderantismo. El autor hizo suya la idea de rechazo de cualquier matiz federal al sistema, sin por eso ver en el papel de representación de las Diputaciones un problema (como pasaba con de Burgos), sino todo lo contrario. La capacidad de estas instituciones provinciales de representar los intereses locales venía considerada como un excelente recurso, capaz de estabilizar tanto el discurso político como la acción administrativa. Como el mismo dijo con claridad, si en los momentos excepcionales de tensión y peligro «puede ahogarse este espíritu provincial, puede crearse una patria más grande, más extensa», en situaciones de normalidad no pensaba posible suplantar dicho “espíritu provinciano” con un superior “espíritu nacional”, hasta el punto que «Crear que en época de quietud y tranquilidad se pueda destruir el patriotismo provincial y crear el patriotismo nacional es pensar en un absurdo, es pensar que se pueda realizar un imposible» (p.310).

La existencia de las corporaciones provinciales se justificaba a la luz de un existente y persistente alma local a que, pese a no estar compartida por el autor, se reconoce un valor distinto del simple localismo. Por eso, la Provincia misma se fue definiendo a partir de su dual naturaleza de ente legal y ente tradicional.

Bastante claro es como la Provincia se convirtiese en el mejor garante de la estabilidad buscada por el moderantismo de mediados del siglo XIX. Si por un lado se involucraron las élites provinciales en la gestión de intereses locales (y generales: no se olvide el papel fundamental de las Diputaciones en el recaudo de los impuestos), por otro se consiguiese amparar un débil concepto de patria grande a través del apego a las patrias pequeñas. Sin embargo, todo esto difuminaba la interpretación del aparato provincial como una estructura técnico-administrativa. Diputación y Jefe político-Gobernador civil eran antes de todo instituciones políticas, de mediación.

declinaciones, como a través de sus varias expresiones, tuvo en la formación de los principales protagonistas del panorama cultural español, generando planteamientos muy distintos<sup>137</sup>. Si volvemos entonces a la inicial pregunta a cerca de la posibilidad de esquematizar el complejo panorama cultural español entre el final de siglo XIX y el comienzo del XX y su relación con las aportaciones del krausismo, tenemos que concluir que resulta imposible delimitar su influencia a unos sectores o autores concretos. El pensamiento krausista se convirtió para las más distintas opciones culturales reformistas en una fuente cultural compartida, más bien que en un sistema filosófico bien definido, mientras que su fondo organicista fomentó una polémica generada por el uso común de elementos culturales propios también de la cultura filosófica y jurídica española más conservadora. A esto se añade una todavía difundida visión enciclopédica de la cultura y de sus aportaciones, por cuanto en el último cuarto del siglo XIX fue cuando empezó un paulatino cambio hacia la compartimentación del saber jurídico, resultado del encuentro entre la lección krausista y los pilares de la sociología positivista<sup>138</sup>.

Protagonista de este pasaje fue sin duda Adolfo Posada, capaz, a lo largo de más de 40 años de ser un constantemente atento, preparado y original comentarista y traductor del debate jurídico occidental.

Que el trasfondo cultural de Posada sea krausista no es cuestionable, al ser que el mismo se propuso como último testigo y protagonista de aquella temperie cultural; sin embargo el giro hacia el análisis sociológico y de sus implicaciones en el desarrollo jurídico y político fue tan relevante que supuso un importante cambio de perspectiva<sup>139</sup>. A este cambio hay que añadir una evidente atención a la metodología, que hizo de Posada un precursor de aquella especialización científica de la cultura jurídica española que, aun de manera embrionaria, fue tomando forma en las primeras décadas del siglo XX<sup>140</sup>.

Todas estas novedades no supusieron la ruptura con los presupuestos

---

137 M. Suárez Cortina, «El Institucionismo: una cultura polivalente», en *Libertad, armonía y...*, pp. 11-50.

138 Sobre el concepto de “krausopositivismo”, G. Capellán de Miguel, «El krausismo español: algunas reflexiones sobre el concepto de “krausopositivismo”», *Boletín de la Biblioteca de Menéndez Pelayo*, año 74, 1998, pp. 435-459.

139 Como subrayó García Valdevieso en su nota a la edición de *Breve Historia del krausismo...*, p 18: «Por sus tempranas relaciones de amistad con Giner y Azcárate, don Adolfo Posada vivió, por así decirlo, desde su juventud el krausismo español».

140 S. Martín Martín, «Funciones del jurista...», pp. 98 y ss.

del krausismo, sino todo lo contrario. La atención a la educación fue, desde fechas tempranas, unos de los pilares de la cultura krausista española, mientras que lecturas como Bryce, Philippovich o Rowe bien encajaban con un organicismo que, sin caer en visiones conservadoras o reaccionarias, consideraba el hecho social ni como una suma de individualidades, ni como una realidad fundamentada en rupturas con el pasado<sup>141</sup>. Tampoco con Posada se salió de una noción de la dimensión estatal que, en última instancia, se conectaba con lo que a su tiempo ya había delineado Bessler y que fue llevada a su mayor grado de complejidad y extensión por Gierke en su *Genossenschaftstheorie* (autor del cual Giner fue atento lector a su tiempo)<sup>142</sup>. Dicha noción de Estado negaba al ciudadano-individuo el protagonismo absoluto en la sociedad y el Derecho, reconociendo como lugares de defensa y depósito de las libertades una compleja articulación de corporaciones, primeras entre todas la municipal.

Por eso en el discurso de Posada el Municipio y la dimensión local siguieron siendo, como para Azcárate, los pilares de un análisis interpretativo de la historia constitucional española, como bien se puede ver en su conocida *Evolución legislativa del régimen local en España*<sup>143</sup>. Posada, desarrollando los supuesto fijados por Azcárate, institucionalizó la imagen del desarrollo del gobierno local fundamentada en la dicotomía centralismo-autonomía, fijando su fecha de arranque en el texto gaditano de 1812<sup>144</sup>. Se definieron en estos años las pautas fundamentales de un relato, que ha autorizado a generaciones

---

141 Fuentes de las cuales fue uno de los principales traductores y comentaristas: de Bryce editó, junto a Buylla, *La república norteamericana en 1910*; de Rowe comentó la traducción de *El gobierno de la ciudad y sus problemas* de 1914.

142 El mismo Posada en *Hacia un nuevo derecho político* sugiere Gierke como unos de los autores que más influyeron el pensamiento de Giner. Con tema la *Genossenschaftstheorie* gierkiana se vea el ensayo de introducción de Benigno Pendás puesto a comentario de la traducción de *Teorías políticas de la Edad Media*, Madrid, CEC, 1995.

143 A. Posada, *Evolución legislativa del régimen local en España 1812-1909*, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1910 (se utiliza aquí la reproducción realizada en 1982 por el INAP).

144 *Ibidem* pp. 312 «Las dos palabras que se oponen con más frecuencia al caracterizar los sistemas administrativos, son, sin duda, la centralización y la descentralización; pero estas dos palabras, aunque entrañando tendencias opuestas, no suponen dos constituciones esencialmente distintas. Así, la descentralización puede presuponer la centralización: en el concepto histórico, la descentralización se aplica a lo de antemano centralizado; más aún: la descentralización suele ser originariamente obra de centralización, manifestada en el sentido descentralizador».

a individuar en la Provincia el símbolo de un sistema centralizado de inspiración afrancesada, culpable de la falta de desarrollo de una correcta noción política de autonomía.

Núcleo duro de la reflexión de Posada fue demostrar como en Cádiz se hubiesen trazado las líneas fundamentales de un edificio administrativo que habrían permitido, a lo largo del XIX, la paulatina y voluntaria implantación de los principios de uniformidad, tutela y artificialidad en la elaboración de la legislación tanto municipal como provincial, bloqueando cualquier posibilidad real de desarrollo por una real auto-administración<sup>145</sup>.

Los problemas que la España constitucional sufrió, y que seguía sufriendo, habrían tenido su fundamento último en la voluntad de edificar una administración alrededor de unas nociones artificiales y legalistas de Municipio y Territorio, un horizonte en el cual hasta la descentralización perdía su potencial real<sup>146</sup>. Clara entonces la solución: superar una noción de Estado hija de la voluntad abstracta de normalización del legislador, a favor de una visión que reconociese la idea de pluralidad, encarnada tanto por el Municipio como por la Región. Tal vez por eso que el Posada de *Evolución jurídica* resulte aún más radical de Azcárate en condenar la Provincia como el resultado artificial de una legislación ineficaz.

En la larga trayectoria académica y cultural de Posada estas posiciones fueron evolucionando, aunque el fondo último quedó intacto, convirtiéndose en un punto de partida imprescindible para entender las sucesivas generaciones de intelectuales que serán protagonistas, junto al ya mayor maestro ovetense, del taller constitucional republicano. Antes de aproximarnos a la Constituyente del 1931 hace falta sin embargo examinar muchas de las pie-

---

145 No se olvide como Posada quisiese reconstruir la historia legislativa, es a decir legal, del régimen local, con una clara finalidad práctica, vinculada al contexto en el cual se publicaba. Como ya subrayó Luis Coscudella, en su sintética nota de introducción a la edición realizada por el INAP en 1982, la que muchas veces es considerada todavía hoy una simple reconstrucción de la historia de la administración tiene en realidad como razón de ser el debate que en 1907 se desarrolló alrededor de la posible introducción de las mancomunidades, en el marco del reformismo conservador maurista.

146 *Ibidem*, pp. 312 «Las dos palabras que se oponen con más frecuencia al caracterizar los sistemas administrativos, son, sin duda, la centralización y la descentralización; pero estas dos palabras, aunque entrañando tendencias opuestas, no suponen dos constituciones esencialmente distintas. Así, la descentralización puede presuponer la centralización: en el concepto histórico, la descentralización se aplica a lo de antemano centralizado; más aún: la descentralización suele ser originariamente obra de centralización, manifestada en el sentido descentralizador».

zas que llegaron a ser las herramientas en manos de los constituyentes de la II República, a la hora de resolver la delicada cuestión de la “Organización territorial”.

### 3. Cambiar el sistema desde fuera: entre Federalismo, Regionalismo y Nacionalismos

En 1886 se publicó el primer número de *La España Regional*. Revista promovida por el *Centre Català* de Almirall, en el espíritu del *Memorial de Greuges*<sup>147</sup>, fue el primer intento concreto de dar forma a un punto de encuentro entre la varias ánimas del catalanismo, a través de la publicación de

...la serie de abusos permanentes de los Gobiernos, y sus efectos desastrosos para nuestra existencia nacional, a fin de inquirir los medios de corregir los primeros y realzar el vigor de nuestra Constitución fundamental<sup>148</sup>.

Un ideal de Constitución fundamentado en una noción de Nación histórica y plural, paulatinamente arrinconada por la imposición de una Constitución artificial, extranjera, de fachada, que habría arruinado a lo largo de siglos la personalidad originaria de los cuerpos territoriales de la Monarquía. La revista no se proponía como única tarea alcanzar una mayor unidad del catalanismo, sino más bien mancomunarse los diversos regionalismos más o menos vivos en la península, para revitalizar aquella autonomía que se consideraba como carácter propio de los territorios hispánicos

---

<sup>147</sup> Sobre el Memorial, además de las clásicas páginas de González Casanova en *Federalismo y autonomía*, Barcelona, Critica, 1979, pp. 147-156, véase el artículo de J. Pich i Mitjana, «La génesis del Catalanismo político. De los inicios de la Restauración a la crisis del Centre Català», *Hispania – Revista española de historia*, CSIC, v. LXVIII, n. 229, 2008, pp. 437-470, (aquí sobre todo pp. 457-459, con un buen panorama bibliográfico).

<sup>148</sup> *La España regional*, vol I, n. 1, Barcelona, 1896, p. 7 «Criterio de la revista». Sobre esta importante publicación: X. F. Joan Creixell, «Revista La España Regional: un ejemplo de la historiografía romántica», en *Les Corts a Catalunya: Actes del Congrés d'Historia Institucional*, 28, 29 i 30 d'abril de 1988, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, 1991, pp. 97-103; J. Pich i Mitjana, «El regionalisme tradicionalista, monàrquic, catòlic i espanyolista. La revista La España Regional», *El contemporari. Revista de historia*, n. 18, 1999, pp. 36-46.

en las épocas de grandeza de la Monarquía. Un espíritu de autogobierno sobrevivido como instituto concreto solo en el concierto económico de las provincias vascas<sup>149</sup>.

La revista dejó de publicarse en 1893, un año después de las *Bases de Manresa*, texto hijo del catalanismo conservador, aunque símbolo para todo el movimiento catalanista en general hasta metida la Segunda República<sup>150</sup>. El panorama, sin embargo, había cambiado mucho ya en aquel entonces: a final del siglo XIX la unidad del *Centre Catalá* era un recuerdo. Y si las fracturas entre regionalismo, particularismo y nacionalismo catalán llegaron a tener una parcial composición bajo la *Solidaritat*, las diferencias permanecieron, como resultado de un más general cambio de clima<sup>151</sup>.

En 1917 Rovira i Virgili publicó *El nacionalismo catalán*: obra de síntesis del catalanismo progresista, no aportaba nuevos contenidos a la producción de Rovira, pero sí tenía un carácter muy significativo, su directa publicación en castellano<sup>152</sup>. La finalidad era proporcionar un compendio fuera de Cataluña de lo que ya se definía con claridad nacionalismo catalán. A través de un lenguaje claro, directo, con un programa bien definido, se ponían las bases para la creación de una Nación catalana autónoma, federada con las demás partes de la Monarquía española. El texto no se alejaba en muchos aspectos del nacionalismo romántico más clásico, sobre todo a la hora de definir las razones que distinguían Cataluña de Castilla. Raza, lengua, historia, cultura habrían sido los rasgos que, a lo largo de siglos, permitieron la supervivencia de una nación catalana. Por esto que Rovira i Virgili consideró la *Renaixença*, movimiento principalmente cultural, el detonante que habría despertado una realidad que descansaba por debajo de las cenizas, dando pie a un progresivo

---

149 Justo a cierre de dicho texto de introducción se propone el convenio económico como el principal objetivo que perseguir. No es casual si el primer número abre con un artículo de la sección jurídica titulado «El poder legislativo foral en las provincias vascongadas».

150 Las *Bases* se convirtieron pronto en la mitografía constitucional catalana en algo más de lo que en concreto eran, y ya a partir del mismo Rovira i Virgili. Sobre el tema véase: I Molas Batllori, «Las bases de Manresa y la reforma del Estado español», *Revista jurídica de Cataluña*, vol. 69, n. extra 1, 1970, pp. 137-158; J. Termes, A. Colomines i Company, *Les bases de Manresa de 1892 i els orígens del catalanisme*, Barcelona, Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, 1992.

151 F. Espinet i Burunat, M. G. Rubí i Casals, (coord.), *Solidaritat Catalana i Espanya: (1905-1909)*, Barcelona, Base, 2008.

152 A. Rovira i Virgili, *El nacionalismo catalán: su aspecto político, los hechos, las ideas y los hombres*, Barcelona, Editorial Minerva, [191-?].

proceso de definición político-institucional que condujo a los proyectos de la Mancomunidad<sup>153</sup>.

Un desarrollo paulatino, en que el pasaje desde el regionalismo más conservador hacia un bien definido nacionalismo progresista pasó a través de la acción de algunos protagonistas, que Rovira individuó como padres nobles de las ideas fundamentales del movimiento catalanista. Podría sin embargo extrañar que el primer “fundador” individuado por Rovira fuese Pi i Margall. Hacer del padre del federalismo sinalagmático el punto de partida del nacionalismo catalán podía resultar como mínimo controvertido<sup>154</sup>.

Pese a eso, Rovira no dudó en poner el Pi de *Las Nacionalidades*, que parecía haber superado sus reservas respecto a las identidades nacionales, entre unos de los primeros y más consiguientes fautores del catalanismo:

Hasta pocos años antes de morir, Pi fue un federalista y un catalán amante de Cataluña. Mas su federalismo era aún frío, apagado; no tenía llama. Esa llama vivificadora, creadora, iba encendiéndose entretanto en nuestra tierra<sup>155</sup>.

Una interpretación que, sin embargo, no encaja muy bien con la que fue la evolución y las publicaciones de Pi que vieron la luz después de *Las Nacionalidades*. Se vea por ejemplo uno de los diálogos imaginarios que un Leonzio-Pi desarrolla con Rodrigo en *Las Luchas de nuestros días*, al final del cual se encuentran las siguientes consideraciones:

RODRIGO: He dicho a Vd. que no rechazo los principios de usted para unir naciones. [...] Pero ¿cuando lo están por vínculos más fuertes las demás regiones de la Península a que federación ni pactos? No diré en peligro; ni en tela de juicio he de consentir jamás que se ponga la unidad de la Nación española.  
LEONZIO: No comprendo, la verdad sea dicha, ese fanatismo de Vd. Para Vd. como para otros muchos no parece sino que la nacionalidad algo de inmutable y divino. [...] ¿De dónde saca Vd. que la nacionalidad sea inviolable y hasta indiscutible? Discutimos la propiedad, la familia, los reyes, los dioses, y ¿hemos de pararnos ante las nacionalidades?<sup>156</sup>

Tan esto es cierto que un catalanista conservador como Duran i Ventosa

---

153 *Ibidem*, parte segunda, «El renacimiento catalán», pp. 115 – 202.

154 *Ibidem*, pp. 237-238.

155 *Ibidem*, p. 241.

156 F. Pi i Margall, *Las luchas de nuestros días*, Madrid, El progreso tipográfico, 1890. Aquí se toma en consideración el tercer diálogo «El unitarismo y el federalismo», disponible en la recopilación realizada por R. Maíz Suárez, *Las Nacionalidades – escritos y discursos sobre federalismo*, Madrid, Akal, 2009, pp. 503-555 (el texto citado: pp. 547-548).

(hijo de aquel Duran i Bas, padre de la escuela jurídica histórica de Barcelona) no dudó en afirmar quince años después como

Les Nacions no poden formarse en virtut de cap d'aquells criteris que en Pi i Margall combat, puix l'existència de les nacions es anterior i superior a ells i completament independents del que sostinguin o deixin de sostenir política, militars i homes d'Estat. L'illustre escriptor no te prou en compte que les nacions son entitats naturals<sup>157</sup>.

No creo se pueda dudar del catalanismo del conservador Durán i Ventosa. Sin embargo, otro indudable catalanista, este si progresista, como Rovira i Virgili individuaba propio en la naturalidad de la Nación catalana, defendida por el tradicionalismo, uno de los obstáculos mayores para alcanzar la verdadera afirmación de un sujeto nacional, que en la sociedad catalana no podía que ser fruto del voluntarismo democrático<sup>158</sup>.

Las pocas pinceladas que se han proporcionado alrededor de los complejos mundos del federalismo, del regionalismo y de los nacionalismos españoles no quieren ser de ninguna manera el prólogo a un pormenorizado examen de conceptos que aglutinan, a lo largo del siglo XIX y XX, ideologías y proyectos muy variados, cuando no en lucha entre ellos<sup>159</sup>. Solo se quiere destacar dos constantes, que nos acompañarán en nuestro recorrido histórico a través

---

157 L. Duran i Ventosa, *Regionalisme i Federalisme*, Barcelona, Francesc Puig, 1905; sobre el tema véase J. Berchams Vallet de Goytisoló, «La Escuela Jurídica catalana del siglo XIX», *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, n. 15, 2007-2008, pp. 513-536.

158 A. Rovira i Virgili, *Federalismo y...*, p. 240.

159 Restituir un panorama de la bibliografía alrededor de las diferentes declinaciones del nacionalismo en el contexto español, como de las interpretaciones ofrecidas tanto a nivel teórico como referido a casos concretos, sería casi inabarcable. Una buena síntesis sobre el tema, sobre todo para lo que se refiere al pasaje entre siglo XIX y XX sea probablemente la J.M. Nuñez Seixas, «Nación y nacionalismos en la España contemporánea», en M. Menéndez Alzamora, A. Robles Egea (ed.), *Pensamiento político en la España contemporánea*, Madrid, Trotta, 2013, con una buena, aunque no completa, selección bibliográfica. Dicha bibliografía puede trovar ampliación, pero no integración, en la amplia y reciente publicación coordinada por A. de Blas Guerrero, J. P. Fusi Aizpurúa, A. Morales Moya, (coord), *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2013, la cual, sin embargo, mantiene en muchos ensayos, sobre todo en los dedicados al siglo XIX, una visión demasiado teleológica (como ya delata el mismo título). Por eso nos parece mucho más conseguido y sugerente el balance realizado por M. Lorente Sariñena, «Identidad nacional e historiografía estatal», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 17, 2013, pp. 451-474.

de la construcción del Territorio como sujeto institucional hasta las orillas de la Constituyente de 1931. *In primis* remarcar la falta de claridad a la hora de definir los conceptos y las categorías que se encuentran a la base de cualquier debate, tanto jurídico como político, con tema el binomio Estado-Territorio. Si ya se ha tenido ocasión de evidenciar las dificultades que conllevaron los usados y abusados términos de Nación y autonomía, de la misma manera muy cambiantes y borrosos resultan ser términos como Federal y Región.

En segundo lugar cabe subrayar, ya desde ahora, la imposibilidad de adscribir una cualquier opción de arreglo territorial de manera exclusiva a un bando ideológico o político. Lo que también aquí aglutinaba estas diferentes experiencias era la identificación del liberalismo doctrinario como común enemigo ideológico, del cual el arreglo provincial habría sido su más evidente precipitado, tanto en lo administrativo como en lo político.

A igual acusado no correspondían, sin embargo, iguales acusaciones. Si por el federalismo pimargalliano el mapa provincial de Burgos era el símbolo de una estructura “heterónoma”, que negaba la libertad en favor de un autoritarismo monárquico (una situación superable solo con un contrato entre individuos con la finalidad de instaurar una federación republicana), por el regionalismo historicista el mapa de 1833 representaba la negación del orden natural español, tanto geográfico como constitucional.

Por supuesto tanto el federalismo sinalagmático como el regionalismo tradicionalista no agotaban de por sí esta dialéctica, pero es indudable que fuesen, cada uno en su esfera, los puntos de partida de unos discursos territoriales que llegaron a hablar entre ellos solo a final del siglo XIX. Y si el discurso regionalista empezó ya desde los años 80 del siglo XIX a teñirse también de un progresismo que miraba más allá del historicismo, fue sobre todo el individualismo contractual proudhoniano de los años centrales del siglo XIX que empezó una paulatina transformación. Un proceso visible en el mismo Pi i Margall, que en *Las Nacionalidades* va suavizando su antropología anarco-liberal, para dar paso a un organicismo voluntarista, que hace hincapié en cuerpos sociales, cuales el Municipio y la Provincia-Región<sup>160</sup>.

---

160 Sobre Pi i Margall fundamental sigue siendo la monumental obra de A. Jutglar, *Pi i Margall y el federalismo español*, Madrid, Taurus, 1976, II vol. Entre la muchas aportaciones sobre él, muy interesantes la de J. Vilches García, «Pi y Margall, el hombre sinalagmático», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6, 2001, pp. 57-90. Más en general sobre el federalismo español del siglo XIX: G. Trujillo Fernández, *Introducción al federalismo español : (ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1967; P. Gabriel Sirvent, «Republicanos federalis-

Se trata por supuesto de un organicismo bastante instrumental, un cambio de estrategia necesario para que se pudiese alcanzar la República federal en un contexto como el español<sup>161</sup>, que había vivido de manera muy peculiar y matizada la definición teórica y práctica del individuo como sujeto político y jurídico<sup>162</sup>.

De hecho *Las Nacionalidades* surgió como reflexión sobre el fracaso de la Primera República Española, que fue la imagen más viva de la necesidad según Pi de poner las Nacionalidades como estructuras a la vez históricas y racionales, funcionales al desarrollo de un movimiento federalista desde abajo. En el complicado y fragmentado momento constituyente de la Primera República, la gran fractura en el directorio central fue entre los que apoyaban un modelo desde abajo puro, coherente con el pensamiento pimargalliano de los orígenes, y los partidarios de un federalismo desde arriba, representado antes por el proyecto orgánico-krausista de Salmerón y Chao, luego por el borrador de constitución federal de 1873<sup>163</sup>.

Pi moderó su individualismo, renunciando al ideal de un federalismo totalmente agregativo, desde abajo, para superar los límites demostrados en el contexto español. Se tributó al factor histórico una relevancia diferente, resultado de la necesidad de insertar la federación en un esquema orgánico de realidades territoriales existentes históricamente y justificadas racionalmente, haciendo

---

mos en la España del siglo XIX: el federalismo catalán», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6, 2001, pp. 31-56; A. Duarte Montserrat, «Historias de federales, historia republicana», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6, 2001, pp. 7-30; M. Chust Calero, (coord.), *Federalismo y cuestión federal en España*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004. Para unos buenos enfoques más teóricos: J. J. Solozábal Echavarría, «El Estado federal como Estado compuesto», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6, 2001, pp. 121-136; J. Tudela Aranda; F. Knüpling, *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad - CEPC, 2010.

161 No se olvide como en el pensamiento pimargalliano una República para ser realmente tal tiene que ser federal: entre una monarquía y una república centralista no hay, a su manera de ver, ninguna real diferencia, hasta llegar a definir esta última como «una monarquía con el gorro frigio». Como con acierto escribe Ramón Maíz en su ensayo introductorio a F. Pi i Margall, *Las nacionalidades: escritos y discursos...*, sería más correcto hablar de federación republicana que de república federal. No se trata solo de una diferencia nominal: fundamento de la soberanía (y por eso de la autonomía) del individuo es la creación ascensional de la sociedad, no la forma republicana.

162 A. Jutglar, *Pi i Margall y...*, pp. 690-698; J. L. Villacañas Berlanga, «La idea federal en España», en M. Chust Calero (coord.), *Federalismo y cuestión...*, pp. 115-160.

163 G. Trujillo, *Introducción al federalismo...*, p. 157.

tanto de los municipios como de las provincias históricas en un punto de fuerza de todo el proyecto pimargalliano. Todo esto, sin embargo, desencadenó un paradójico proceso de replanteamiento del papel de las “modernas” provincias de 1833, que en 40 años de existencia habrían adquirido el estatus ineludible de realidades territoriales autónomas. Esta aparente paradoja se suaviza mucho a la luz del uso estrictamente instrumental y jurídico del organicismo de Pi. La artificialidad como defecto *ab origine* perdía de relevancia, siendo que lo que sí se criticaba con aspereza era el haber construido la corporación provincial como parte de un poder autoritario, puesto como límite de la autonomía individual<sup>164</sup>.

Lo de *las Nacionalidades* fue el momento inicial de un proceso de revisión del pactismo federalista, frente a la generalizada crisis interna al movimiento federal, que generó la ruinosa experiencia republicana. Y si por un lado el republicanismo se encauzó paulatinamente hacia opciones de estilo unitario-organicistas, poniendo en marcha un proceso de estructuración de federaciones territoriales concebidas como unidades constituyentes, finalizadas a un global proyecto de nueva federación española<sup>165</sup>, por otro en el mutado contexto del último cuarto de siglo cobró paulatinamente más relevancia la divergencia entre el federalismo racionalista de Pi i Margall y aquello positivista y particularista del catalán Valentí Almirall<sup>166</sup>.

A partir de los años 70, Almirall empezó un paulatino alejamiento del federalismo sinalagmático, acercándose a una visión histórico-biológica de las diferencias peninsulares (lo que llegó a conocerse como particularismo), que

---

164 J. L. Villacañas Berlanga, «La idea federal...», p. 131.

165 Un proceso de movilización sin embargo interno a un partido, lo que desplaza en una dimensión *sui generis* el debate constituyente federalista: como bien recuerda S. Sánchez Collantes «Los proyectos de constitución del republicanismo federal para las regiones españolas (1882-1888). Una visión de conjunto», en J. A. Caballero López, J. M. Delgado Idarreta, R. Viguera Ruiz (ed.), *El lenguaje político y retórico de las constituciones españolas - Proyectos ideológicos e impacto mediático en el siglo XIX*, Madrid, Oviedo, In Itinere - Fundación Práxedes Mateo-Sagasta, 2015, pp. 201- 222: «Los proyectos que se han tratado en estas páginas representan un jalón significativo en la historia del constitucionalismo democrático, aunque se gestasen en el seno de un partido político, fuera de los cauces oficiales y sin resultar de unas verdaderas cortes constituyentes. [...] Y no se trataba de ratificar un manifiesto electoral o un programa de gobierno, sino el marco constitucional que teóricamente habría de regirlos en el caso de que se proclamase otra vez la República.» (p. 219).

166 J. M. Figueres, *Valentí Almirall, forjador del catalanisme polític*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, 2004; J. Pich i Mitjana, *Valentí Almirall i el federalisme intransigent*, Barcelona, Afers, 2006.

habría podido constituir un punto mediano entre federalismo e historicismo conservador, manteniendo una clara y rotunda postura de condena hacia la Provincia y su existencia. Esta tentativa de encontrar el favor de una burguesía catalana, asustada por el radicalismo del federalismo pimargalliano, en buena medida fracasó. Si indudable fue el influjo de Almirall en experiencias como el *Centre Català* o el Memorial de Greuges, el conservadurismo catalán se acercó siempre más al regionalismo tradicionalista, sobre todo por el carácter marcadamente democratizador de los planes de Almirall<sup>167</sup>.

Fuese la que fuese su declinación, en la Restauración tomó cuerpo la interpretación del federalismo como un movimiento finalizado a la ruptura de la unidad de la Nación, que en el ideal canovista estaba asegurada por la Corona, fundamentada en el turno y estructurada alrededor de un pacto entre el conservadurismo liberal y el tradicionalismo de Menéndez Pelayo.

Santamaría de Paredes bien sintetizó en su *Curso de Derecho político* estas críticas al modelo republicano federal:

Hablar pues de la república federal como de la mejor forma de gobierno con aplicación a una *Nación* ya existente supone un doble error que procede: 1º de entender al revés la obra de la federación, que quiere decir *unión*, deshaciendo la unidad nacional ya formada; y 2º de considerar la federación como propia de la República, cuando por lo mismo que no es una forma de gobierno, es compatible también con la Monarquía, según se observa en la Constitución federal del imperio de Alemania<sup>168</sup>.

Efectivamente la Restauración para fortalecerse necesitaba superar tanto el federalismo, como sobre todo el republicanismo. Esta tarea se llevó a cabo

---

167 Esclarecedoras son las consideraciones de F. Nadal, *Burgueses, burócratas y...*, p 89: «La defensa del “self-government”, la crítica a los principios uniformistas y unitarios son básicos para entender su rechazo tanto de la división provincial como de la Administración municipal liberal. [...] Su teoría representa en el plano territorial tanto una superación del modelo territorial liberal como un rechazo del federalismo pactista a partir de los principios positivistas de la época. A pesar de que su alternativa particularista constituyera una reacción conservadora respecto a los planteamientos mantenidos durante el Sexenio, así como a la existencia de una cierta revalorización «noucentista» de su pensamiento por autores como Alexandre Plana (1915), de hecho no consiguió influir en el regionalismo de la burguesía catalana, muy alejada de cualquier opción federal y democrática».

168 V. Santamaría de Paredes, *Curso de derecho político*, pp. 388-389. Un actualizado perfil suyo: J. Varela Suanzes-Carpegna, «Un influyente maestro del derecho político español - Vicente Santamaría de Paredes (1853-1924)», *Teoría y realidad constitucional*, n. 34, 2014, pp. 641-658.

individuando en el pensamiento republicano español el motor destructivo de una Nación que, a partir de los reyes católicos, habría tenido su fundamento último en la Monarquía<sup>169</sup>.

Sin embargo, esta reconstrucción de la historia patria española habría podido cobrar fuerza solo si efectivamente hubiese existido un no cuestionado sujeto nacional español, que permitiese ejercer una fuerza de atracción. En realidad, el último cuarto de siglo fue el caldo de cultivo de los diferentes movimientos localistas y regionalistas, capaces de elaborar ideales nacionales alternativos, que la crisis del '98 pareció autorizar sobremanera<sup>170</sup>. Realidades como Vasconia, Galicia y Cataluña habían conseguido construir a final de siglo un propio relato histórico, amparado por un más o menos definido conjunto de valores políticos y culturales<sup>171</sup>.

Todos movimientos que, más bien cuestionar la existencia de una Nación hispánica, se movían mayoritariamente entre las coordenadas conservadoras y tradicionalistas de una diferente definición de la patria grande a partir de unas patrias pequeñas, capaces de aportar solidez y vitalidad a instituciones abstractas. Discursos estos que acudían otra vez al caudal cultural alemán, aunque aquí fuesen referencias fundamentales los modelos del *Volkgeist* de matriz fichtiana y herderiana, algo muy alejado del espíritu tardo-ilustrado del krausismo<sup>172</sup>. Empezó así un proceso en el cual las diferentes realidades históricas peninsulares fueron al centro de fenómenos de “reinención” cultural de las propias raíces, entre los cuales destaca sin duda el movimiento catalán de la *Renaixença*, muchas veces amparados por justificaciones de corte científico, inspiradas a los primeros pasos de la antropología cultural<sup>173</sup>.

---

169 A. Robles Egea, M. Menéndez Alzamora, «El republicanismo durante la Restauración», en M. Menéndez Alzamora; A. Robles Egea, (ed.), *Pensamiento político en...*, pp. 247-274.

170 J. P. Fusi Aizpurúa, «La irrupción del regionalismo», en R. Sánchez Mantero, *En torno al “98” : España en...*, vol. 1, 2000, pp. 39-46.

171 Una buena visión de conjunto de estas distintas realidades en J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, *La España de los...*, pp. 47-112.

172 Fue justamente en área catalana que el filósofo Llorens i Barba introdujo a España el pensamiento herderiano. Además de las consideraciones sobre este tema en F. Nadal, *Burgueses, burócratas y...*, p. 98, véase F. Villagrasa i Hernández, «Xavier Llorens i Barba. Un pensador català de mitjan segle XIX», *Cercles: revista d'història cultural*, n. 10, 2007, pp. 248-256.

173 J. Aurell i Cardona, «La formación del imaginario histórico del nacionalismo catalán, de la Reinaxença al Noucentisme (1830-1930)», *Historia contemporánea*, n. 22, 2001, pp. 257-288.

Todos elementos que se cruzaban, sobre todo en el ámbito de la cultura jurídica, con la recepción, más o menos directa, profunda o fidedigna, por parte del conservadurismo regionalista de la lección de von Savigny y de la escuela histórica alemana, que tuvo en el contexto español y catalán una imprescindible mediación y divulgación por parte de un sincrético Duran i Bas<sup>174</sup>.

Esta lectura valorizaba el derecho consuetudinario del territorio respecto al derecho codificado, haciendo del primero la verdadera expresión de un derecho de la comunidad entendido como un todo orgánico, fundamentado en la tradición y la historia y en contra de una idea positivista de código, estructurada a partir de un individualismo considerado artificial. Todos elementos que demuestran aun más como el organicismo resultase fundamental por el discurso jurídico-cultural español.

Sin embargo, no es posible instaurar un paralelismo demasiado simplista entre los cimientos teóricos de la escuela jurídica catalana y las raíces culturales de otros movimientos de sabor organicista, y del krausismo primero. Si es indudable que ambas escuelas compartieron un patrimonio lingüístico y una igual aversión hacia los patrones del liberalismo doctrinario, muy diferentes son los presupuestos teóricos que alientan los dos planteamientos.

El voluntarismo de clara matriz tardo-ilustrada, que animó en última instancia el discurso jurídico krausista inspirado por los planteamientos de Ahrens, es antitético a la no disponibilidad del derecho como orden natural, resultante del espíritu de un pueblo, que predicaba la escuela histórica<sup>175</sup>.

---

174 J. J. Gil Cremades, *El reformismo...*, pp. 123-154; P. Montserrat Figueras, «Notas sobre la introducción de la Escuela Histórica de Savigny en España», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 1978, n. 17-18 pp. 371-393; F. Nadal, *Burgueses, burócratas y...*, pp.100-111.

175 En este sentido la recepción de la escuela neo-kantiana, sobre todo a través de la traducción de Rudolf Stammler por parte de miembros de la constelación krausista, es uno de los elementos que mejor permite examinar la crítica a la visión historicista. Muy significativa en este sentido es la publicación por parte de R. Atard de la recopilación y traducción de textos *La escuela histórica del derecho: documentos para su estudio*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908, en la cual se utiliza un largo ensayo del mismo Stammler, un *Festschrift* en honor de Windscheid, como trabajo crítico de la evolución de la metodología de la Escuela Histórica. Un actualizado cuadro de la compleja recepción de von Savigny en L. M. Lloredo Alix, «La recepción de Savigny en España: un episodio en la historia de la circulación de las ideas», *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, a. 18, n. 30, 2014, pp. 227-268 (aquí sobre todo pp. 247-262).

Diferencias que se aprecian en su máximo grado en la conocida obra de Duran y Ventosa *Federalisme i regionalisme*, tal vez el más claro manifiesto del regionalismo conservador y tradicionalista. Se trata de la más consiguiente condena del federalismo individualista pimargalliano por parte del regionalismo. El organicismo historicista conservador, adelantando a derecha el krausista, no ve en el derecho el resultado de la voluntad, sino más bien efecto de un orden natural<sup>176</sup>.

No es este un carácter exclusivo del regionalismo catalán, si ya con anterioridad Alfredo Brañas, con razón considerado uno de los fundadores del galleguismo conservador, se movió entre coordenadas bastante parecidas<sup>177</sup>. Con una visión organicista de la sociedad, fundamentada en una idea de representación anclada al concepto de gremio, Brañas fue unas de las referencias del regionalismo conservador de inspiración neo tomista, proporcionado una visión que no cuestionaba en principio la estructura general del territorio español, moviéndose hacia un autogobierno a micro nivel gremial, más que plantear una reforma general de las relaciones centro-periferia<sup>178</sup>.

Por lo contrario, la reglamentación de la relación con el centro fue fundamental en la progresiva codificación y cambio que el foralismo vasco fue conociendo a lo largo de todo el siglo XIX. El convenio económico, resultado del pacto de Vergara, llegó a ser con la Restauración la clave de bóveda de una mitografía pactista, que encontraba su directo precedente en la Ley Paccionada de 1841 de Navarra<sup>179</sup>. El convenio se convertía en la imagen de una autonomía concebida como originaria más bien que concedida, fundamentada en un fuero propio que mantenía su portada constitucional<sup>180</sup>. Por eso

---

176 L. Durán i Ventosa, *Regionalisme y federalisme*, con un prólogo Enric Prat de la Riba, Barcelona, Francisco Puig, 1905; F. Nadal, *Burgueses, burócratas y...*, pp. 122-126.

177 B. Cores Trasmonte, «“Bases generales del regionalismo y su aplicación a Galicia” (1982), de Alfredo Brañas», *Revista de estudios políticos*, n. 206-207, 1976, pp. 203-248; J. G. Beramendi González, *Alfredo Brañas no rexionalismo galego*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 1998; J.M. de Bernardo Ares, *A historia de Galicia vista por Alfredo Brañas*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 2000.

178 La base 14 decía literalmente: «El Poder regional ejercería su función legislativa por medio de Cortes o Asambleas formadas bien por el sistema de la representación de gremios y clases, bien por el más adecuado a las tradiciones y al carácter de cada región.».

179 X. Irujo Amézaga, «Naturaleza de la Ley de 16 de agosto de 1841 e implantación del sistema constitucional en Navarra», *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n. 9, 2012, pp. 375-430.

180 J. M. Portillo Valdés, «Fueros vascos y autoadministración», en M. M. Lorente Sariñena, (dir.) *La jurisdicción contencioso administrativa en España – Una - Historia*

el provincialismo-foralismo vasco no necesitaba construir un regionalismo tradicionalista: a pesar de que con la Restauración se consumase el definitivo pasaje desde unas Diputaciones forales hacia unas provinciales, la autonomía económica y foral seguía siendo la vía maestra de la defensa de unas libertades locales, concebidas como complementarias a la “patria grande” española<sup>181</sup>.

Fue así que, en el contexto vasco se llegó luego directamente a la opción nacionalista de Arana, que hizo de los fueros el fundamento último de una nación vasca, en natural ruta de colisión con Castilla. Lo que significaba, sin embargo, poner pata arriba una interpretación que, hasta aquel entonces, había fundamentado el discurso foral de colaboración en la diversidad. De todas formas, sectores considerables del nacionalismo vasco evolucionaron luego hacia posiciones más moderadas (sin que por supuesto no siguiese existiendo un nacionalismo radical ultra-conservador<sup>182</sup>), y la capacidad de atracción tanto organizativa como ideológica que empezó a ejercer el nacionalismo catalán, tanto en la declinación conservadora de Prat de la Riba y Cambó, como en la progresista y republicana de Rovira y Virgili, empezaron a encauzar y coordinar el discurso territorial de las distintas realidades periféricas si no a una coordinación, por lo menos hacia un lenguaje común<sup>183</sup>.

Fue en este contexto que empezó a desarrollarse la idea de una autonomía que, moviéndose entre las opciones del tradicionalismo y de la “Confederación

---

*de sus orígenes*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 2009, pp. 291-311; Id., «Las ideologías de la foralidad (1808-1876)», en A. Cajal Valero (ed.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 53-74.

181 B. Clavero, «Entre Revolución y Tradición: Constitucionalismo y Fuerismo», *Historia contemporánea*, n. 4, 1990, pp. 39-60; J. Fernández Sebastián, «Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuerismo. I: hasta el siglo XIX», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 4, 1990, pp. 61-88; C. Rubio Pobes, «El País Vasco y la implantación del Estado liberal: Centralización y unidad constitucional», *Revista de estudios políticos*, n. 95, 1997, pp. 219-242.; M. X. Aizpuru Murua, «La pluralidad de vías en la reformulación de la identidad vasca en el siglo XIX», *Sancho el sabio: Revista de cultura e investigación vasca*, n. 15, 2001, pp. 11-44.

182 F. J. Corcuera Atienza, «El nacionalismo vasco en la restauración. Purismo y posibilismo», en L. Castells Arteche, A. Cajal Valero (ed.), *La autonomía vasca en...*, pp. 181-202.

183 M. C. Mina Apat, «Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuerismo. II: siglos XIX y XX», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, pp. 89-106; F. J. Corcuera Atienza, *La patria de los vascos: orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)* Madrid, Taurus, 2001.

deración Ibérica”, se distanció paulatinamente tanto del separatismo puro, como de la idea de una palingenesia de la Nación hispana bajo el lema regionalista.

La idea que el conseguimiento de la autonomía pudiese ser un proyecto diferenciado y reglamentado, referido principalmente a aquellas nacionalidades con la capacidad y voluntad de conseguirla, empezó a abrirse cauces, aunque fuese a través de un instrumento imperfecto u incompleto como lo de la Mancomunidad.

La posibilidad de encauzar el problema territorial en un álveo conservador fue la opción que muchos gobiernos empezaron a considerar como la mejor solución, jugando mucho entre los pliegos de un término, lo de autonomía, que bien se prestaba a diferentes lecturas. Unos gobiernos que, además, se ponían de hecho a reformar una administración supuestamente centralizada y que en realidad poco y desde no hace mucho se había empezado a consolidar.

La descentralización fue más la forma mínima, y menos peligrosa, de reconocimiento de los reales equilibrios entre centro y periferia y de replanteamiento de una estructura administrativa centralizada que, de hecho, poco y mal había existido hasta aquel entonces.

#### 4. El cambio interno al sistema y la Mancomunidad

La política unitaria y el regionalismo han venido de esta suerte a ponerse en esa singular relación a un tiempo de simpatía y recelo que suele ser muy frecuente preliminar en las primeras comunicaciones de los que luego llegan a unir sus destinos<sup>184</sup>.

Creo que sea bastante difícil superar la capacidad gráfica con la cual Sánchez de Toca, al prologar el proyecto de reforma territorial que le encomendó Silvela como Ministro de Gobernación en 1891, consiguió resumir lo contradictorio que parecía a cada vez más miembro de las élites de gobierno el arreglo administrativo-territorial español. Ya antes de que el terremoto cubano sacudiese la Monarquía española del sueño cada día más borroso, y sin

---

<sup>184</sup> Este prólogo fue recogido luego en *Regionalismo, Municipalismo y centralización*, Madrid, Imprenta Velasco, 1907, pp.55-56, aunque la primera edición de este texto fue en 1899, bajo el título *Centralización y regionalismo ante la política unitaria de patria mayor*, Madrid, Imp. de los Hijos de M.G. Hernández.

embargo vivo, de una Nación anclada a un pasado y a una dimensión imperial, las mismas élites de gobierno cuestionaban la eficacia y la coherencia del mapa provincial<sup>185</sup>. Como ya se ha tenido la oportunidad de ver, las críticas empezaron desde el interior de las instituciones y de sus cuerpos, amparando un sentimiento de provisionalidad hacia la Provincia, que de alguna manera solo el canovismo intentó una vez por todas borrar. Una tarea llevada a cabo con no mucho éxito, si a los pocos años de la emanación de la Ley provincial de 1882 se empezaba a cuestionar la coherencia de la Provincia como ente intermedio territorial, a favor de un ideal regionalista no muy bien definido. No se trataba de un replanteamiento solo de la estructura territorial, sino de la puesta en tela de juicio del ideal del constitucionalismo positivo, cuando este último no consiguiese ser el reflejo de una Constitución histórica y natural<sup>186</sup>.

Los proyectos presentados antes del 1891 (el pionero de Escorsura, el de Moret y el en realidad comarcal de Romero Robledo) diferían mucho entre ellos, pero lo que si compartían era lo de pretender simplemente una nueva modulación territorial, sin preocuparse de articular nuevas formas de representación<sup>187</sup>.

En este sentido el proyecto de Sánchez de Toca resultaba mucho más complejo y articulado, en primer lugar por la introducción de un Gobernador y de una Diputación regional. Esta última habría estado integrada por representantes de las Diputaciones provinciales, a las cuales por analogía se habría

---

185 S. Martín Retortillo; E. Argullol, *Descentralización administrativa y...*, pp. 231-237; F. Nadal, *Burgueses, burócratas y...*, pp. 262 – 277. Tanto en la administración militar como en la religiosa seguían existiendo grandes distritos territoriales (a la sazón las capitanías generales y las archidiócesis) que superaban los confines provinciales. Estas entidades territoriales fueron unos de los fundamentos a favor de la superación del reparto provincial, en la búsqueda del concretizarse del hecho regional.

186 J. Varela Suanzes-Carpegna, «La doctrina de la constitución histórica de España», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 6, 2010 (Ejemplar dedicado a: Conceptos de Constitución en la historia / coord. por Ignacio Fernández Sarasola, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna), pp. 307-359 (aquí pp. 351-357).

187 Cabe destacar como el proyecto de Romero Robledo se desarrollase en sentido contrario a la simplificación territorial, hacia unidades más grandes y eficientes, siendo que su proyecto de ‘regionalización’ acordaba bastante de cerca un esquema de comarcalización territorial (por supuesto non en el sentido que luego fue atribuido a este término por Ortega y Gasset, sino más bien en la senda del proyecto parroquial de Brañas). Romero Robledo entendía con región una unidad más pequeña de la provincia, fundamentada en la asociación de las municipalidades interesadas.

extendido el mismo sistema de sufragio indirecto, por elección de los Ayuntamientos<sup>188</sup>. El modelo propuesto avanzaba entonces una diferente articulación tanto territorial como de los cuerpos territoriales, en una línea coherente con el difundido sentimiento de rechazo hacia el modelo de la representación individual del liberalismo. Encontraban aplicación el ideal de una ciudadanía fundamentada en los cuerpos vivos de la Nación, que si nunca había del todo desaparecido, al acabarse el siglo volvía aún más de actualidad<sup>189</sup>.

El proyecto del 1891, como los demás, se quedó en letra muerta. Sin embargo, Sánchez de Toca y sus consideraciones fueron un importante punto de arranque, después de que el Desastre del 98 despertase con nueva fuerza y mayor amplitud el debate alrededor de la necesaria solución de la articulación territorial en el mundo de conservadurismo español. En 1899 la publicación del ensayo *Centralización y regionalismo ante la política unitaria de patria mayor* fue al mismo tiempo una ocasión para interrogarse sobre los siempre más definidos regionalismo y su posible función en vista de la unidad de la patria. Una patria mayor a la cual tanto un equivocado centralismo como un regionalismo radical podían resultar dañinos.

De aquí la necesidad de alcanzar un regionalismo “equilibrado”, que permitiese una real compenetración entre la patria mayor y las varias patrias pequeñas, en un discurso que, rechazando la idea de un posible arreglo geométrico del territorio, buscaba todavía en una visión imperial el lugar donde se habría podido encontrar el equilibrio entre las partes “naturales” de la Monarquía<sup>190</sup>.

Las clases dirigentes de la Restauración, tanto en sus componentes más conservadoras como en las más progresistas, tuvieron bien claro que ya no era aplazable un serio discurso que replantease, fuese como fuese, la organización territorial. Demasiado grande era el riesgo que tanto el discurso nacionalista como el historicista se convirtiesen en banderas de los regionalismos periféricos<sup>191</sup>.

---

188 Todo el proyecto esbozado por Sánchez de Toca encuentra su cifra en la crítica al sufragio directo y universal, al no considerarse la manera más apropiada para dar verdadera representación a los intereses del cuerpo social.

189 J. A. Lacomba Abellán, «Regionalismo, regeneracionismo y organización regional del Estado: los planteamientos de J. Sánchez de Toca», *Revista de estudios regionales*, n. 51, 1998, pp. 229-254.

190 M. Blinkhorn, «The ‘Spanish Problem’ and the Imperial Myth», *Journal of Contemporary History*, v. 15, n. 1, 1980, pp.5-25.

191 M. X. Aizpuru Murua, «Sobre la astenia del nacionalismo español a finales del

Fue en este clima que el conservadurismo “interventor” encabezado por Maura se propuso, ya a partir de 1902, el objeto de encontrar un proyecto que integrase aquellas instancias moderadas o tradicionalistas (dos cosas no siempre coincidentes) con los varios sectores intelectuales que, a diverso título, componían el variado mundo del Regeneracionismo<sup>192</sup>. Una verdadera cuadratura del círculo, siendo que se pretendía salvar el papel otorgado a la Monarquía por el constitucionalismo canovista, alcanzando una reforma territorial puramente administrativa. Una apuesta más compleja aún, en un contexto como lo de la administración española, que respondía más a lógicas personales que a lógicas de aparato<sup>193</sup>.

Dicha paradoja resultaba aún más chocante si pensamos como el discurso de unas reformas puramente administrativas ya no fuese el verdadero centro del debate. Los actores periféricos no querían una diferente administración, sino más bien estructurar una propia administración.

Las etapas que llevaron desde 1907 a la definitiva aprobación de la Ley de Mancomunidades en 1913 son conocidas y examinadas con detalles por la historiografía<sup>194</sup>. Por eso, es suficiente destacar como el intenso y acalorado

---

siglo XIX y comienzos del XX», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 23, 2001, pp. 811-849.

192 E. Orduña Rebollo, «La reforma de la Administración local de la frustración maurista al estatuto de Calvo Sotelo», en *Reformistas y reformas en la administración española*, Madrid, INAP, 2005, pp. 143-176.

193 F. Martínez Pérez, «Categorías y cuerpos: altos funcionarios en España (1852-1918)», *Anuario de Historia del Derecho español*, n. 78-79, 2008-2009, pp. 461-480; G. Demarchi, «Il funzionario pubblico nella Spagna fra Otto e Novecento. Logiche corporative e istituzionali fra tecnica e politica (1898-1936)», en G. Ambrosino, L. De Nardi (ed.), *MaTriX - Proposte per un approccio interdisciplinare allo studio delle istituzioni*, Verona, QuiEdit, 2015, pp. 297-315.

194 Extensa y diferenciada es la producción sobre el tema a lo largo del tiempo: ya en los años veinte del siglo pasado, con el acabarse de la experiencia de la *Mancomunitat* por mano de la dictadura de Primo de Rivera, se publicó la obra de J. Abril Llinés, *El Provincialismo español, la Mancomunidad catalana y su obra*, significativamente impresa fuera de España, en Santiago de Chile, por el Comité de Publicidad Catalana de Chile. Entre las obras ya a nosotros más cercana, además de los apartados que se encuentran en unas de las referidas obras de carácter general sobre la organización territorial, cabe recordar la pionera de M. Gerpe Landin, *L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, Edicions 62, 1977. Para un específico examen de la Mancomunidad como punto de partida de los proyectos de autonomía catalana: A. Balcells, *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2010. Una buena recompilación actualizada sobre el tema

debate que se desarrolló alrededor de estas reformas bien nos da cuenta de la dimensión política del problema, haciendo muy difícil defender la portada solo administrativa de estos cambios<sup>195</sup>. Ya a los mismos contemporáneos resultó siempre más complicado, al no quedarse un puro plan modélico, pensar que una remodelación administrativa fuese solo una mera reforma técnica.

Todos aspectos que, con claridad, emergieron en las Cortes y en la producción político-jurídica de la época alrededor del concepto de autonomía.

En ámbito parlamentario destacaron sobre todos las consideraciones desarrolladas por el ya encontrado Azcarate, que llevó a sus más consiguientes aplicaciones los principios que ya hemos tenido la posibilidad de examinar, fijando de esta manera unas referencias imprescindibles por los debates alrededor del concepto de autonomía, que llegaron hasta la Constituyente republicana.

El interés alrededor de las posibilidades ofrecidas por la ley de 1913 hizo posible que, desde el primer momento, se dedicasen estudios monográficos al tema. Entre ellos cabe destacar el manual de Gascón y Marín, impreso por Reus en 1914, año de la constitución de la primera y única Mancomunidad (la catalana) y la tesis de doctorado de 1915 de Culi Verdaguer, autor en la Enciclopedia jurídica española tanto de la voz “Mancomunidad municipal” como de la de “Mancomunidad provincial”<sup>196</sup>.

Estas obras bien demuestran como por detrás del análisis técnico de los textos jurídicos, se solapaban interpretaciones ideológicas muy diferentes, que mudaban el alcance de la autonomía proyectada en la ley de Mancomunidad. Si el texto de Gascón y Marín procuró poner de relieve como fuese necesario superar un equivocado uniformismo, pero en el marco de unas reformas fundamentalmente administrativas, el aproximarse al tema de Culi Verda-

---

es el monográfico de la *Revista de Catalunya*, n. Extra 1, 2014 (La Mancomunitat de Catalunya. Un primer pas).

195 Es más: su inserción en la crisis de las relaciones caciquiles, o por lo menos del sistema del encasillado como regla casi absoluta del reparto electoral, hizo de la renovación constitucional y territorial el fundamento mismo de la resolución de la crisis del parlamentarismo canovista. Sobre la crisis del parlamento de la Restauración véase: M. A. Martorell Linares, «La crisis parlamentaria de 1913-1917: La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración», *Revista de estudios políticos*, n. 96, 1997, pp. 137-161; F. del Rey Reguillo, «Semblanza de la élite parlamentaria en la crisis de la Restauración (1914-1923)», *Revista de estudios políticos*, n. 93, 1996, pp. 177-201.

196 J. Gascón y Marín, *Mancomunidades provinciales*, Madrid, Reus, 1914; F. Culi y Verdaguer, *Las mancomunidades provinciales*, Barcelona, Imp. de la Casa Provincial de Caridad, 1915. Curiosamente en la *Enciclopedia* la voz genérica “Mancomunidad” no fue redactada por el mismo autor.

guer (perteneciente a la escuela de Adolfo Posada) bien delineó como una declinación progresista del organicismo pudiese ver en la Mancomunidad una reforma de hecho de alcance constitucional. De alguna forma la Mancomunidad habría permitido elevar a nivel institucional una primera superación del uniformismo administrativo, a lo largo de mucho tiempo condenado por el krausismo<sup>197</sup>. Alcanzar esta primera fisura, en la que se consideraba una uniforme legalidad administrativa, habría permitido alcanzar también en lo administrativo la pluralidad puesta por el krausismo como fundamento de cualquiera estructura social, acercando a la vez la ciencia jurídica española al más pujante debate administrativo europeo.

Eran estos los años en los cuales despegaron los intercambios culturales a nivel europeo, tarea en la cual destacó la actividad de la Junta de Ampliación de estudios, que permitió a una parte considerable de los más destacados representantes de la cultura jurídica española (muchos de ellos parte integrante y activa de aquel momento conocido como Edad de la plata) de beneficiar de becas y ayudas para profundizar su formación en el extranjero<sup>198</sup>.

Sin embargo, el abrirse hacia las sugerencias del debate jurídico europeo no fue prerrogativa del progresismo y de los protagonistas del reformismo social de empezar de siglo. La atención al modelo de la descentralización por servicio de Royo Villanova<sup>199</sup>, como los estudios comparados llevados a cabo por Blanco Gendín sobre las Mancomunidades municipales, limitándonos a los temas que más nos interesan en el presente discurso, confirman una atención más especializada y de corte científico a la hora de utilizar la comparación como recurso discursivo<sup>200</sup>.

Sin embargo, hay que reconocer como la lección del Institucionismo jurídico y de su maestro Posada dictasen de alguna manera la línea: sus manuales de derecho público y administrativo y su libro monográfico sobre el *Régimen*

---

197 Una buena comparación de estos diferentes autores en X. Arbós i Marín, «Els inicis del dret públic contemporani a Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, n. 41, 2010, pp. 21-58.

198 v. cap III.

199 A. Navarra Ordoño, *La región sospechosa...*, pp. 111-116.

200 S. Álvarez y Blanco Gendín, *Las Mancomunidades municipales*, Tesis de doctorado publicada en dos partes en la *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, Madrid, Editorial de derecho privado, n. 13, 1921, pp. 20 – 56, n. 14 pp. 161-238. Sobre el papel fundamental de esta revista en la circulación de la cultura jurídica, véase: C. Petit Calvo, «La prensa en la Universidad: Rafael Ureña y la ‘Revista de ciencias jurídicas y sociales’ (1918-1936)», *Quaderni Fiorentini*, n. XXIV, 1995, pp. 199-302.

*municipal de la ciudad moderna* sean probablemente la mejor prueba de lo que se acaba de decir<sup>201</sup>.

La idealización, que ya desde hace tiempo se iba desarrollando, de modelos que superasen el esquema administrativo clásico de corte francés en el pasaje entre siglo XIX y XX, se benefició de la comparación y la recepción de las nuevas tendencias y modas jurídicas “occidentales”. La búsqueda se enfocó hacia modelos que permitiesen aquella armonización entre sociedad y constitución que, por muchos y diferentes sectores de la vida cultural y política de la tarda Restauración, significaba alcanzar por fin la coincidencia de la constitución formal con aquella natural<sup>202</sup>.

En este sentido, el ministerio de Posada fue pionero, aunque en fuerte continuidad con el legado krausista de Azcárate. Su abordar las clases como seminarios, procurando importar una metodología muy presente en el mundo universitario alemán, lo llevó a concebir la actividad de cátedra como un laboratorio al servicio de estudio del derecho público en perspectiva comparada<sup>203</sup>. Bastante patente era la herencia de la lección institucionista, que Posada desarrolló haciéndose el mismo teórico de método en su *Derecho Político comparado* (un texto en el cual patente es la influencia tanto de la sistemática alemana como de los avances de la sociología)<sup>204</sup>.

---

201 A. Posada, *Tratado de derecho administrativo: según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid, Victoriano Suárez, 1897, (II ed. 1923); *El Régimen municipal de la ciudad moderna. Bosquejo del régimen local en España, Francia, estados alemanes y Estados Unidos*, Madrid, Victoriano Suárez, 1916; *Tratado de derecho político*, Madrid, Victoriano Suárez, 1923, II vol., 3 ed. rev. Sobre la importancia de su *Tratado de derecho político*, véase J. Varela Suanzes-Carpegna, «¿Qué ocurrió con la ciencia del Derecho constitucional en la España del siglo XIX?», *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, n. 14, 1999, pp. 93-172 (aquí pp. 147-156).

202 Diferente problema era, sin embargo, alcanzar una visión común de lo que fue la Constitución real, natural, profunda de la Monarquía. Si por el krausopositivismo más avanzado la base constitucional era la sociedad, constituida a partir de las reglas del derecho, el organicismo de corte conservador se fundamentaba en una visión más bien historicista, sin que esa partición no significase una frecuente osmosis entre las dos visiones. Sobre el tema sigue siendo de gran interés J. A. Portero Molina, «Algunas cuestiones en el derecho político español: 1875-1900», *Revista de estudios políticos*, n. 18, 1980, pp. 71-100; más de reciente G. Capellán de Miguel, «De la filosofía del Derecho a la Ciencia Política: una aportación fundamental – y olvidada – del krauso-institucionismo español», en M. S. Cortina, *Libertad,...*, pp. 153-209, aquí especialmente pp.188-194.

203 M. Martínez Neira, «La cuestión pedagógica: Adolfo Posada y la enseñanza del derecho», *Aulas y saberes*, vol. 2, 2003, pp. 161-172.

204 A. Posada, *Derecho político comparado*, Madrid, LGVS, 1906.

No nos compete averiguar si Posada fue el gran impulsor del krausopositivismo, y si efectivamente este último alcanzó una verdadera diferenciación en el panorama del krausismo español. Lo que aparece claro es que su discurso seguía en la senda krausista, moviéndose siempre entre la fascinación por el mundo filosófico y jurídico alemán y la admiración para la vida política y social anglosajona.

Esta tensión siguió viva en toda la producción de Posada, dejando una huella muy clara y relevante tanto en su aportación al desarrollo del pensamiento político-administrativo, como en la construcción y comparación de modelos de hermenéutica constitucional. Centro de toda esta reflexión fue la necesidad de entender y adaptar al contexto español la compleja y escurridiza noción de autonomía, declinada en los dos diferentes y sin embargo entrelazados conceptos de *self-government*, *Selbstverwaltung* y *Selbstregierung*.

Punto de partida de Posada es por supuesto el Municipio, que seguía siendo interpretado como el punto mediano en el cual Natura, Sociedad y Derecho encontraban (o habrían tenido que encontrar) su punto de equilibrio, como bien el autor puso en evidencia en una obra como *El régimen municipal en la edad moderna* o el prólogo al texto de Rowe<sup>205</sup>.

Es más: para el profesor ovetense examinar la estructura municipal es examinar las estructuras del Estado mismo

Es, en rigor, el del municipio, el problema de un Estado: ya que el Municipio puede reclamar la condición de Estado, siendo legítimo hablar de Estado municipal<sup>206</sup>.

Casi sobra subrayar la cercanía que esta afirmación tiene con la lección gierkiana. Más problemática es por lo contrario la relación con las consideraciones de von Gneist, más aún a la luz de la recepción del debate animado por Redlich alrededor de los temas de auto-gobierno municipal inglés (que no acaso el autor austriaco define como *Selbstsregierung*). Es más, el autor austriaco se convirtió en verdadero punto de referencia a la hora de analizar desde el continente el régimen municipal en el contexto anglosajón<sup>207</sup>.

---

205 L.S. Rowe, *Problems of city government*, New York, Appleton, 1908; edición española: *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, con un prólogo de Adolfo Posada, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1914.

206 A. Posada, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, INAP, 1979, pp. 300.

207 J. Redlich, *Local government in England*, London, Macmillan and Co., 1903.

Problema diferente es preguntarse cuanto Posada compartiese el espíritu demócrata y progresista del ensayo de Redlich. Como el mismo reconoció todavía en los años treinta, su deuda hacia el organicismo conservador gierkiano era grande. Sin embargo, en unos aspectos el maestro ovetense parece superar el conservadurismo que Gierke mantiene con respecto al tema de la soberanía, hasta poder dejar vislumbrar un acercamiento al Hugo Preuss de la *Genossenschaftstheorie* y de la práctica administrativa<sup>208</sup>.

Suponer una influencia directa del autor berlinés parece algo complicado, sobre todo si hablamos del Posada de los primeros años del siglo XX. Que las publicaciones de Preuss fuesen conocidas parece algo muy probable, pero el liberalismo de izquierda prussiano se declinaba con caracteres demasiados radicales. Posada se movía más bien en una línea mediana a la Rosin, que en la misma Alemania se convirtió en el compromiso más aceptado entre la *Selbstverwaltung* gneistiana y su necesaria puesta al día<sup>209</sup>.

Abrir hacia la sinergia entre las metodologías de la sociología, de la historiografía y del estudio del derecho fue de por sí un gran cambio en el panorama de la ciencia del Derecho pública española, inaugurando nuevas perspectivas para la interpretación y solución de los problemas de articulación de la estructura territorial-administrativa.

Prueba de eso fue la atención reservada a la necesidad de articular, de manera diferenciada, la gestión de ayuntamientos rurales y grandes conglo-

---

208 Más adelante se examinará el pensamiento de Hugo Preuss con más detenimiento. Con referencia a la *Genossenschaftstheorie* se hace referencia por supuesto a *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, Aalen Scientia Verlag, 1889. Sobre el tema de la administración de las ciudades *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*, Leipzig, Aalen Scientia Verlag, 1906.

209 A pesar de que en *El régimen municipal...*, p. 123 Posada da prueba de conocer por lo menos el Preuss municipalista de *Die Entwicklung des deutsche Staaswesen*. Alrededor de la relevancia de Rosin en el pensamiento alemán véase F. Rügge, *Il governo delle città...*, pp. 21-22. No se olvide además como como en aquellos años la obra de otro autor fundamental como Hinojosa, es a decir otro de los grandes canales de circulación y traducción de la cultura jurídica alemana alrededor de los temas del municipio y su evolución histórica, tuviese como principal referente la producción de von Below, defensor de una interpretación mucho más conservadora del municipalismo y de su función política. No es de hecho ninguna casualidad si Preuss y el mismo von Below tuviesen un fuerte enfrentamiento cerca de lo que fuese la autonomía municipal y de su significación como fundamento de la soberanía (tema sobre el cual remito a S. Mezzadra, *La Costituzione del...*, pp. 96-98).

meraciones urbanas<sup>210</sup>. Inspirándose tanto en la lección anglosajona como a la alemana, Posada trató dar cabida a un desarrollo de la administración canalizado hacia la gestión autónoma, en conformidad a naturalezas jurídicas y sociales aperebidas como diferentes.

En este sentido entre la rica producción científica de Posada sobre estos temas una obra bastante poco trabajada por la historiografía, con tema la reforma administrativa llevada a cabo en Alsacia Lorena en 1895, resulta de lo más esclarecedor. En este pequeño ensayo el maestro ovetense bien utilizó el examen de unas reformas actuadas en otra realidad como manera de examinar, de manera indirecta, temas candentes de política interior; un argumento de actualidad, que a pesar del nivel muy técnico y especializado con el cual se expone el problema, no tiene una simple finalidad erudita.

Como el mismo Posada dijo de manera muy clara:

No sé yo cuándo entre nosotros se acometerán de una manera decidida y sincera la reforma de la administración local -provincial y municipal-, pero si algún día se acomete seguro es que esos principios y tendencias que en la reforma local de Alsacia y Lorena señalo, habrán de influir para bien o para mal - según se los tome - en la futura ley, y mediante ella en la futura vida de nuestras localidades organizadas<sup>211</sup>.

Este texto de 1896 parece casi funcionar de brújula: los principios y las tendencias de las cuales habla son por un lado la diferencia entre «el elemento urbano y el elemento rural», y por otro «la tendencia a la autonomía, o cuando menos hacia la descentralización».

Pero ¿porque entre tantos casos el alsaciano? Porque el proyecto de superación del vigente esquema centralizado a la francesa, que seguía de pie al acto de anexión al recién constituido imperio alemán en 1870, esbozaba un

---

210 Años después, ya en temporada republicana, Posada resumió en el artículo «El “Supermunicipio”», *Administración y Progreso*, a. I, n. 1, 1932, pp. 7-9, su visión a lo largo de los años de la función del Municipio: «En mi cátedra de derecho municipal, en la Universidad de Madrid, he considerado siempre el estudio del régimen de Municipios, y especialmente el de las grandes ciudades, como ocasión admirable y de las más adecuadas en una enseñanza del llamado derecho público-político, constitucional, administrativo, para procurar alcanzar una visión sugestiva de la política de la Nación-Estado».

211 A. Posada, «La reforma de la Administración local en Alsacia y Lorena», en *Escritos municipalistas y...*, pp. 419-431 (aquí p. 421).

esquema de autonomía más o menos amplia, lo que se unía a un proceso de integración de un territorio ocupado a través de un control directo imperial, sin configurarse como un nuevo estado federado, al cual se le atribuye el nombre de *Reichsland*<sup>212</sup>.

Se encontraba en buena medida la concreción, en un contexto diferente, de aquel proceso de acercamiento entre autonomía y unificación que ya Sánchez de Toca había gráficamente expresado, con la finalidad de armonizar estructuras hijas de culturas políticas y constitucionales diferentes.

El caso alsaciano se convertía así en un laboratorio desde donde era posible coger herramientas con las cuales superar la yuxtaposición entre las diferentes tradiciones jurídicas peninsulares. El *Reichsland* se configuraba como una solución “mínima”, que no iba más allá de una descentralización administrativa, que se justificaba a partir de peculiaridades consideradas como específicas. Pese a estos límites, lo que se quería alcanzar era una integración que no fuese hija de una paulatina absorción cultural, sino más bien se tratase de construir un marco institucional autónomo del territorio alsaciano en el conjunto del *Reich*.

Esta idea bien podía encajar en lo que por muchos iba a ser la Mancomunidad catalana, es a decir el intento de alcanzar una armonización de culturas jurídicas, construidas a partir de un relato fundamentado en la alteridad histórica y con un legislador que, en lugar de edificar construcciones artificiales, dibujaría un esquema institucional en armonía con unas supuestas constituciones históricas y naturales, que de estas maneras lograrían por fin el respaldo de la constitución formal.

Sin embargo, esta solución mínima, punto de llegada por el conservadurismo maurista y primera semilla por el nacionalismo catalán, llegó tarde. La aceleración de los acontecimientos que se produjo con el finalizarse de la Gran Guerra, una siempre más pujante demanda de democratización y una tensión social en crecimiento desplazaron ya en 1919 todo el debate hacia un cambio global de las instituciones de la tarda Restauración.

Tensiones democratizadoras que habrían podido concretarse en los proyectos de la Asamblea parlamentaria, y que al revés abrieron la puerta a la llegada de Primo de Rivera, acogido como el necesario cirujano de hierro que habría tenido que, en pocas semanas, lograr un regeneración de la Monar-

---

212 *Ibidem*, p. 422. Para un más pormenorizado examen del modelo *Reichsland* remito al tercer capítulo.

quía. Las “pocas semanas” se transformaron en siete años, fijando un punto de no vuelta atrás para la institución monárquica. En este caldo de cultivo, empezó el debate jurídico-constitucional que habría marcado el trabajo y las perspectivas de la Segunda República Española.

## CAPÍTULO II

### La II República y el Territorio: antecedentes, debates y protagonistas

1. El problema del Territorio en los Directorios: provincianismo, autonomía, federalismo.

#### *De Primo de Rivera a la República: el extinguirse de una Monarquía*

El 27 de agosto de 1931 Luis Jiménez de Asúa, a la sazón Presidente de la Comisión de Constitución de las Cortes Constituyentes, pronunció su discurso de presentación al primer borrador oficial de la Carta Magna republicana<sup>1</sup>. Se trata de un texto célebre, muchas veces leído, analizado, interpretado, tanto por parte de los contemporáneos cuanto por la historiografía, base para su mismo autor de los comentarios que elaboró alrededor del texto constitucional republicano<sup>2</sup>. A lo largo de este capítulo tendremos ocasión de detenernos en el análisis de los contenidos técnicos y doctrinales de ese discurso, intentando seguir en profundidad el significado de las afirmaciones del ilustre penalista sobre el tema de articulación territorial del Estado. Lo que ahora interesa destacar, es un aspecto en apariencia marginal, que Jiménez de Asúa puso de relieve clausurando su proluación, es decir la falta de tiempo en la elaboración del proyecto. Efectivamente la Comisión tardó 20 días, mucho menos que cualquiera de las demás comisiones a las que, en otros contextos, se encomendaron otras de las grandes Constituciones de entreguerras. Una aclaración que Jiménez de Asúa puso casi como defensa previa, frente a los

---

1 El texto integral del discurso se encuentra en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* (de ahora en adelante DSCC), n. 28 de 27 de agosto 1931, pp. 642 – 648. Se trata sin duda de uno de los discursos más utilizados en el debate historiográfico, aunque muchas veces de manera parcial o con poco cuidado al contexto. Se tendrá ocasión más adelante de volver sobre este asunto.

2 Nos referimos por supuesto a *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Reus, 1932 y más allá, ya en el exilio: *Anécdotas de la Constituyente*, Buenos Aires, Losada, 1946 y *La construcción de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losada, 1948.

posibles desperfectos formales que habría podido tener el texto, y que a la vez nos permite introducir dos consideraciones<sup>3</sup>.

En primer lugar dar constancia de cuanto, a lo largo de toda la Constituyente, se vivió la escritura de la nueva Carta como una carrera contrarreloj, siendo opinión compartida que a un cierre rápido del debate pudiese corresponder una firme estabilización de la precaria y poco asentada vida de la República.

Por otro lado, nos da pie a una consideración más general, de carácter historiográfico, cerca de las condiciones en las cuales se redactó la Carta republicana. Muchas veces la brevedad y el clima de necesidad, en el cual se elaboraron el borrador y el mismo texto final, se han considerado factores determinantes, que han permitido restituir la imagen de una Constitución republicana hija de un trabajo y de una reflexión apresurada, generada por un entorno presionado por los eventos<sup>4</sup>. Sin embargo, esta lectura es una verdad a medias.

---

3 El mismo Asúa en DSCC, n. 28 de 27 de agosto 1931, p. 647: «Se tardó tres meses y medio en Alemania, porque desde el 4 de Marzo de 1919 al 18 de Junio de ese año estuvo trabajando la Comisión, y eso que trabajaba sobre el gran proyecto de Hugo Preuss; en Letonia tardó once meses; en Polonia, dos meses; en Yugoslavia, otros dos; en Austria, no tenemos datos muy exactos, pero pasan cerca de tres meses antes que pueda aprobarse la Constitución desde el comienzo de los trabajos de la Comisión, y también aquí fue un gran hombre el que avaloraba el proyecto: Hans Kelsen».

4 Efectivamente unos cuantos testimonios de la época parecen corroborar esta imagen: el famoso artículo de Araquistáin «Anécdotas de la Política.-Cómo elaboramos el proyecto de Constitución», publicado en el diario *Sol* el 8 de diciembre de 1931, restituye efectivamente la imagen de un trabajo hecho bajo presión, con poco tiempo para la discusión. Ya contemporáneos como Posada o Pérez Serrano consideraron dicho artículo como una de las pocas fuentes internas, entre las disponibles en aquel entonces, que permitía conocer los debates de una Comisión que intentó de trabajar de manera lo más reservada posible.

Pérez Serrano juzgó de manera negativa este recelo de la comisión en su famoso comentario *La Constitución española de 1931 – Antecedentes, textos, comentarios*, Madrid, Editorial Revista de Derecho privado, 1932, pp. 27 -28: «La Comisión parlamentaria procedió con ejemplar celo en el desempeño de su misión: reunida casi a diario durante varias en lucha con el calor estival, contra el cual se refugiaba en el Salón de Sesiones del Congreso, sólo elogios puede merecer la asiduidad y entusiasmo con que actuó, y que le permitió dar cima a su labor en plazo brevísimo (20 días). Ello puede explicar deficiencias notorias, a que también contribuyó el ambiente de reserva y sigilo en que quiso desenvolverse, y que es poco adecuado para obras que han menester siempre del aura popular. Revelaciones sobre la forma en que la Comisión trabajó pueden hallarse en algún discurso parlamentario, como el del señor Iglesias Ambrosio (que se quejó de como la Comisión no hubiera entrado a fondo en ningún problema: Diario n. 38 pp.), o el del Sr. Samper (que se lamentó

En realidad la Carta de 1931 en general, y su estructura territorial en particular, fueron el resultado de un largo debate constituyente, hijo de unas instancias reformadoras nacidas en el final del siglo XIX, que tenían sus raíces en los fracasados proyectos de renovación de la estructura territorial e institucional de la Monarquía de la tarda época canovista <sup>5</sup>.

En este proceso el primoriverismo jugó un papel de protagonista, paralizando el juego político en acto y procurando llevar adelante un propio proyecto autoritario nacional. Esta doble tarea fue desarrollada por el Directorio haciéndose portavoz de una reforma local que, por detrás de la autonomía municipal, por primera vez fortalecía verdaderamente el centralismo. Un plan que se intentó luego perfeccionar con una reforma constitucional que, pensada como medida de estabilización del nuevo sistema, terminó dando nueva vida a aquel debate constitucional que la llegada del Directorio había hibernado<sup>6</sup>.

La Constituyente republicana fue el momento más alto de la re-activación del debate político-jurídico, y no su despertar después de un largo entorpecimiento constitucional. El mecanismo que se puso en marcha, antes con la aprobación de los Estatutos municipales y provinciales, y luego con el

---

de que hubieran faltado reflexión y tiempo: Diario n. 37 pp.); pero mayor interés ofrece un artículo sumamente interesante: el del Sr. Araquistáin [...]». Ya volveremos más allá sobre el valor de este artículo y de las noticias, que en realidad llegaron bastante cuantiosas a la prensa. Sin embargo, ya desde ahora, hay que subrayar como el mismo Pérez Serrano parezca no ponerse entre los testigos directos y los colaboradores de la tarea constituyente, cuando el mismo Jiménez de Asúa destacó su colaboración.

5 Además de remitir al cap. primero de este libro, una excelente referencia actual sobre el tema de los enlaces de largo periodo entre el ocaso de la Restauración y la República en el tema constitucional es el ensayo introductorio de S. Juliá a *La Constitución española de 1931*, Madrid, Iustel, 2009. Más específico sobre el tema territorial y nacional: X. M. Núñez Seixas, «Questione nazionale e crisi statale: Spagna 1898-1936», *Ricerche storiche*, XXIV, 1994, pp. 87-117.

6 Ya muchos contemporáneos redactaron, justo a la caída de la Dictadura, memorias que intentaban interpretar lo que había sido el primoriverismo. Ya en la misma temporada de la *Dictablanda* vieron la luz muchas publicaciones, como por ejemplo la F. Villanueva, *La dictadura militar*, Javier Morata, 1930, cercana al conocido como *partido constitucionalista*, o el clásico de F. Cambó, *Las dictaduras*, Madrid, Espasa-Calpe, 1929. También los periódicos realizaron reconstrucciones de los acontecimientos de Dictadura en forma de libros a episodios, de los cuales tal vez el más famoso fue lo de *Crisol*, que lo editó ya a partir desde su primer número. Para una muy completa bibliografía sobre el tema remito ya desde ahora a la excelente síntesis de E. González Calleja, *La España de Primo de Rivera: la modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza, 2005.

proyecto de Constitución elaborado por la Asamblea Nacional consultiva, fue una pieza fundamental de la confrontación entre nuevas y antiguas modalidades de entender el papel y las competencias de los actores públicos.

Para poder entender las coordenadas entre las cuales los constituyentes republicanos se movieron, sobre todo en el momento de afrontar el tema de la reforma territorial, a la luz de un polifacético y escurridizo concepto de autonomía, es imprescindible no sólo tomar en la debida consideración los planes de reformas democráticos que cobraron vida entre el 17 y el 19, y que justo la llegada del Directorio bloqueó, sino más bien insertar el recorrido de la Constituyente republicana en un plan transversal más articulado y complejo, que incluya las reformas oficialmente administrativas de Calvo Sotelo<sup>7</sup>.

---

7 Sobre las reformas entre 1917 y 1919 muy interesante: M. García Canales, «Los intentos de reforma de la Constitución de 1876», *Revista de derecho político*, n. 8, 1981, pp. 113-136; como también al ya citado S. Juliá, *La Constitución...*, pp. 13-28; específicamente sobre el Estatuto de Cataluña del 1919 I. Molas Batllori, «El Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1919», *Recerques: Història, economia i cultura*, n. 14, 1983, pp. 69-79; de más reciente publicación A. Balcells, *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2010. Es necesario ya ahora destacar como sea necesario superar una división algo maniquea, que muchas veces fueron unos cuantos de los contemporáneos a proporcionar, con la finalidad de subrayar la imparcialidad de las reformas “técnicas”, en lugar de una vida política que habría sido lugar de corruptelas. Empezaba justo aquí a plasmarse la imagen del tecnócrata como alternativa al político. El mismo Calvo Sotelo dejó claro en *Mis servicios al Estado*, Madrid, INAP, 1974, como el operar de Primo de Rivera fue a su manera de ver «...un tipo de gobernación del Estado caracterizado por la plena primacía de los grandes problemas sociales y económicos y el apartamiento total de los meramentos políticos». Una visión que ha traído consigo la imagen de unas reformas territoriales como reformas primariamente administrativa, algo que se ha seguido aceptando en buena parte de la historiografía administrativa. Todavía Javier Tusell en su *Reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Madrid, IEAL, 1987 p. 203, sostuvo como solo con la llegada del Estatuto catalán el problema territorial tuviese trascendencia constitucional: «La doctrina de la autonomía local había sido ante todo un punto básico del programa de los conservadores. Veían éstos una grave disparidad entre la vida local y el centralismo impuesto por la legislación, cuya consecuencia inmediata era el caciquismo. Para acabar con el caciquismo nada más fácil: suprimir el centralismo mediante la autonomía. Ahora bien, dominando durante el primer bienio republicano una solución izquierdista que no ha tenido vigencia posible en la España de Alfonso XIII, cabe preguntarse hasta qué punto el tema de la reforma administrativa local ‘seguirá estando en el primer plano de la vida política. Indudablemente ya no es así. [...] Es decir, que la reforma de la Administración local pierde su carácter de instrumento primordial para la regeneración del país y, en ese sentido, su papel en la política española deja de ser de primera fila, a diferencia de lo que

Antes de todo, es necesario colocar la llegada de Primo de Rivera y el desarrollo de los ocho años de la dictadura en el más amplio contexto europeo de aquellos años, en los momentos cruciales que siguieron a la primera guerra mundial, cuando el sistema de paz de Versailles intentó, sin mucho éxito, constituir un nuevo orden. El fracaso se debe en parte a vicios desde sus orígenes y, por otro lado, a la incapacidad de corregir los errores a su debido tiempo o cuando se tuviera la capacidad para realizarlo. Defectos que probablemente eran el resultado de que en realidad, más bien que un verdadero sistema de relaciones internacionales, lo que seguía a la Gran Guerra fue un conjunto de reglas y diques, pensados para contener a los derrotados y exorcizar los miedos de los vencedores<sup>8</sup>.

No se trata ahora de hacer consideraciones generales sobre las causas que llevaron al desastre este sistema, pero lo que resulta claro es que no se puede echar la responsabilidad a una escasa vitalidad intelectual, y menos en el campo de las Ciencias Políticas y del Derecho.

Después del 1918 Europa en su conjunto se transformó en una forja casi sin precedentes de teorías y prácticas político-constitucionales. La constelación de Estados-naciones, nacidos bajo el paraguas *wilsoniano*, necesitaba Cartas fundamentales que permitiesen entrar en el conjunto de los Estados constitucionales democráticos, mientras que Viena y Berlín acudían a sus grandes universidades para elaborar dos de las más comentadas y controvertidas constituciones del siglo<sup>9</sup>. Esto cuando por un lado en la antigua Rusia de

---

sucedía en etapas anteriores. [...] la separación definitiva del problema catalán y el de la Administración Local a través de la aprobación del artículo constitucional que permitía la creación, dentro del marco nacional, de estatutos regionales y la posterior aprobación del catalán».

8 P. Kennedy, *Ascesa e declino delle grandi potenze*. Milano, Garzanti, 1998, pp. 387-408; E. Goldstein, *Gli accordi di pace dopo la Grande Guerra (1919-25)*, Bologna, Il Mulino, 2005. Específicamente sobre el caso español, un actualizado perfil bibliográfico en J. Esculies, «España y la Gran Guerra. Nuevas aportaciones historiográficas», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 32, 2014, pp. 47-70.

9 B. Sordi, *Tra Weimar e Vienna – Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 313-367; C. Gusy, «Las constituciones de entreguerras en la Europa Central», *Fundamentos*, n.2 de 2000, «Modelos constitucionales en la historia comparada.» El número es disponible *on-line* en <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/Portada.html>, 18/12/2015.

Las constituciones de la Europa central resultaron de gran interés por la cultura jurídica española de los años 30. En la RGLJ, n. 15 del 1932 salió por ejemplo un artículo de Vlastimil Kibal con tema la evolución del constitucionalismo checoslovaco, en el cual

los zares se asentaba el socialismo real, mientras que Italia, en principio uno de los Estados ganadores del conflicto, abandonó el régimen liberal, dando forma al primer estado fascista<sup>10</sup>.

Tampoco la Monarquía española se quedó fuera de estas convulsiones, aunque en un primer momento la neutralidad en el primer conflicto mundial la dejó, en apariencia, al margen de estas dinámicas. En realidad, si por un lado la opinión pública se dividió de manera muy clara entre un bando filo-occidental y uno filo-imperial, por otro el crecimiento económico, debido a la neutralidad española, desencadenó luego un conflicto socio-institucional que resultó fundamental para que se pudiese asentar el pronunciamiento primoriverista<sup>11</sup>.

Al encontrarse en esta encrucijada, entre la necesidad de estabilizar la Monarquía y la voluntad de representar un movimiento de cambio de estilo conservador, el Directorio de Primo de Rivera sigue siendo todavía hoy un dilema historiográfico, sobre todo a nivel institucional, puede reducirse en la contraposición entre derogación y conservación<sup>12</sup>.

---

se destacaba la importancia que el modelo de autonomías por las minorías lingüísticas podía cobrar. Un interés en el cual no estaban involucradas solo las revistas especializadas, como bien demuestran los artículos *Crisol* dedicó casi a diarios a la política de Praga. Una relación la con la ciudad bohema que se fortaleció aún más con la llegada de Jiménez de Asúa como embajador. Sobre éste último el tema: A. Viñas (coord.) *Al servicio de la República – Diplomáticos y guerra civil*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 207-240 (cap. VII, “La embajada en Praga y el servicio de información de Jiménez de Asúa” de M. Eiroa).

10 Una excelente visión comparada de la deriva autoritaria entre-guerras en Europa en G. Melis (ed.), *Lo Stato negli anni Trenta - Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.

11 M. Tuñón de Lara, *Medio siglo de cultura española*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 188-224. La división entre filo-imperiales y pro-Intesa resultó sobremano complicada por muchos juristas progresistas, que aunque apoyasen el frente anglo-francés, encontraban no pocas dificultades a enfrentarse al mundo cultural de habla Alemana, patria cultural de formación directa para muchos. Ya se tendrá de volver sobre el tema en el próximo capítulo. Hay también que acordar como la difusión y la afirmación de la doctrina Wilson supuso insertar el problema de los regionalismo y nacionalismos periféricos en el más amplio contexto internacional de la autodeterminación de los pueblos (sobre esto de gran interés la excelente monografía de X.M. Núñez Seixas, *Entre Ginebra y Berlin. La cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa, 1914-1939*, Madrid, Akal, 2001).

12 E. González Calleja, *La España de...*, pp. 392-407. Un buen bosquejo sobre el tema en C. González Martínez, «La Dictadura de Primo de Rivera: una propuesta de análisis», *Anales de Historia Contemporánea*, n. 16, 2000, pp. 337-408 (aquí pp. 338-343).

La llegada de los militares al poder, algo en absoluto nuevo en la historia española (y que el canovismo había solo conseguido anestesiar), si por un lado se hacía cargo oficialmente de renovar la vida nacional, superando los problemas del caciquismo y del centralismo, por otro se asentaba en el poder con la idea de fortalecer la vida del Estado central, contrarrestando aquellos movimientos progresistas que más perseguían la renovación de la vida pública española<sup>13</sup>.

La dictadura se representó legitimada por una opinión pública que pedía la reforma de un aparato administrativo y territorial que, construido en buena medida a partir de unas relaciones personales de las élites al poder, sin embargo encontraban su último apoyo en la Corona, en el poder que autorizó y permitió la existencia del Directorio. Tensiones que, de todas formas, se difuminaban frente a un enemigo común. Alfonso XIII, en aquella ambigua posición de rey soldado que tanto éxito iba teniendo en toda Europa, veía en su general Primo de Rivera el mejor medio para bloquear los atisbos democráticos, que habían llegado a su momento de máxima expresión en la Asamblea de parlamentarios de 1919<sup>14</sup>.

Aun así, el nudo seguía siendo de difícil solución, ya que eliminar el caciquismo no significaba borrar uno de los problemas de la administración y de la política de la Restauración, sino más bien hundir todo el mecanismo a través del cual se articulaba el poder. Sin embargo no hacerlo, habría quitado cualquier sentido renovador al Directorio, haciendo de la intervención de Primo de Rivera un pronunciamiento militar más en la historia española. El apoyo de las clases conservadoras y el *placet* por parte de la Corona significó, en última instancia, perseguir un cambio de tipo autoritario, que conllevó una

---

13 Hablando del tema de la supuesta desmilitarización de la vida pública española (sobre el cual, clásico J. Varela Ortega, *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2001), Carr en su *España: 1808 – 1975*; Barcelona, Ariel, 1990, p. 537: «Esta apariencia civil de la vida política de la Restauración es engañosa: los generales dejaban la política a los civiles solamente a condición de que estos no tocaran el Ejército y de que ellos mismos siguieran siendo figuras influyentes en la vida política».

14 La representación del rey-soldado es algo que remonta a la primera temporada canovista. Sobre el tema: R. Fernández Sirvent, «De “Rey soldado” a “pacificador”: representaciones simbólicas de Alfonso XII de Borbón», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n.º 11, 2010, pp. 47-75. Específicamente sobre Alfonso XIII: C. P. Boyd, «El rey-soldado: Alfonso XIII y el ejército», en J. Moreno Luzón (coord.), *Alfonso XIII: un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 213-238.

parcial depuración de las antiguas élites locales dominantes. Dicho de otra manera, lo que se generó fue un generalizado cambio de personas, pero no de modelo. Es más, pese a que no todos los nuevos regidores de la vida administrativa y local fuesen de origen castrense, sí que estaban más vinculados al centro por la posición conseguida<sup>15</sup>.

Resulta entonces evidente la importancia que cobran las reformas primeriveristas, para entender la evolución constitucional y administrativa española a lo largo de la República, más allá de la simple comprobación del uso y permanencia de los estatutos municipales y provinciales de Calvo Sotelo a lo largo de buena parte de la República. En esta temporada cobraron forma y se desarrollaron, a la luz de las novedades del debate occidental, aquellas posiciones y doctrinas que llegaron a ser fundamentales para la construcción de las distintas propuestas de articulación territorial del Estado y de la soberanía en la constituyente de la República<sup>16</sup>.

Aquí entonces el sentido último de un análisis global, desde la creación de los estatutos hasta la aprobación de la Constitución republicana, que considere el problema territorial en su globalidad, pero enfocando sobre todo el papel de la Provincia como cuerpo-instancia intermedio.

Una perspectiva que permite ver continuidades, rupturas y nuevas figuras que se fueron creando, a través del desarrollo de unas distintas mitografías constitucionales, que conectasen estos cambios con un mismo pasado. Un enfoque que finalmente permita ver cuánto cada uno de los actores de estos veinte años, tantos complejos y fundamentales en la historia española, haya intentado construir un modelo territorial que fuese al mismo tiempo una respuesta al pasado y una virtualidad para el futuro.

### *Los Estatutos de Calvo Sotelo y el nudo provincial*

Al instaurarse el Directorio militar, opinión común fue que se tratase de una situación transitoria de corta duración. Uned. de choque, que permitiese, a través de reformas incisivas pero no revolucionarias, dar una nueva estabilidad a la Monarquía y a su clase dirigente, bloqueando al mismo tiempo las siempre crecientes demandas de democratización. Oficialmente no se tenían proyectos teóricos a largo plazo, un carácter que el mismo Directorio subra-

---

15 S. Ben-Ami, «Hacia una comprensión de la Dictadura de Primo de Rivera», *Revista de derecho político*, n. 6, 1980, pp. 107-132.

16 v. cap II-2.

yó en muchas ocasiones<sup>17</sup>. Sin embargo, ya solo un examen superficial de los campos en los cuales Primo de Rivera quiso poner mano, restituye una imagen bien distinta: caciquismo, ejército y administración, más que temas estructurales, eran los mismos pilares constitucionales de la Restauración. Es más, ya desde los primeros días de llegada al poder el Directorio se puso a razonar y teorizar sobre el tema, antes de nombrar a Calvo Sotelo Director General de la Administración.

Uno de los caracteres que parecieron más contradictorios fue justo la posición de Primo sobre un tema de tanta relevancia como lo del regionalismo, apoyado en un primer momento como posible fórmula, luego siempre más arrinconado, hasta llegar a su negación. En realidad, más allá de las genéricas declaraciones a favor de un poco definido regionalismo historicista (que Primo de Rivera, en general, hizo antes de instaurarse el Directorio<sup>18</sup>), desde el comienzo de la experiencia primoriverista se pueden encontrar pruebas del interés hacia soluciones de marco resolutamente no regionalista y centralizador. En éste sentido, sumamente interesante es un documento, remitido por el embajador español en Italia Wenceslao Ramírez de Villaurrutia, que Fernando Espinosa de los Monteros (a la sazón miembro del Directorio encarga-

---

17 Ya en el mismo *Manifiesto* con el cual Primo motivó su llegada al poder, o en el decreto real de encargo central es la representación de la dictadura como “medida excepcional”, es a decir la tanto usada y abusada imagen del cirujano de hierro de costista memoria. Sobre las raíces de esta imagen, muy esclarecedor: J. Sauquillo, «El hombre excepcional: Una Metáfora habitual de la circulación política de las élites en los tiempos de Joaquín Costa», en *Centenario de la Información del Ateneo de Madrid sobre Oligarquía y Caciquismo*, Madrid, Ateneo de Madrid-Editorial Fundamentos, 2003, pp. 354-398.

18 Como el mismo Primo de Rivera dijo en una nota oficiosa de 22 de marzo 1925, con objeto la abolición de la Mancomunidad catalana: «Al hacer público el Real decreto que establece el nuevo régimen provincial, el general Primo de Rivera se cree obligado a explicar a la opinión, especialmente a la de Cataluña, su fervor por una ley que pudiera parecer en contradicción con ciertas tendencias que patrocinó hasta hace muy poco y que consignó en su manifiesto de 13 de septiembre de 1923. Ya ha declarado en repetidas ocasiones que más valor que a las propias da frecuentemente a las ideas ajenas y que no es para él nunca caso de honor, ni siquiera de amor propio, sentimientos que muchos confunden, el rectificar sus juicios. En esta ocasión los ha rectificado totalmente en año y medio. Pensaba que el regionalismo histórico, sobre dar ocasión a eficaz, descentralizador y económico sistema administrativo, podía afirmar los lazos de unidad nacional en España. Y porque así pensaba, lo defendía sinceramente. Pero luego ha ido ganando su juicio la opinión de que el descentralizar es igualmente posible con el régimen provincial; [...]» (el texto se cita de J.A. Santamaría Pastor, E. Orduña Rebollo, R. Martín-Artajo (ed.), *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, IEAL, 1977, p. 286).

do de las funciones de Ministro de Estado) envió a su vez a Primo de Rivera el 2 de octubre de 1923, especificando la urgencia del asunto<sup>19</sup>. El contenido del texto era la traducción de una entrevista de Giacomo Acerbo, en aquel entonces subsecretario a la Presidencia del Consejo de Ministros (es decir, de Mussolini), en la cual se daba cuenta de los primeros proyectos de reforma administrativa planeados por el régimen fascista, exponiendo las razones y finalidades del cambio de régimen local<sup>20</sup>. En esta entrevista se hace patente la cercanía ideológica y fáctica entre estas declaraciones y las reformas luego emprendidas por el Directorio primoriverista:

Nuestro plano es claro y orgánico – dijo el señor Acerbo – El fascismo quiere un estado fuerte y el estado centralizador a la manera y del género del cual ha salido el actual es un estado débil. [...] La centralización burocrática congestiona las oficinas centrales atrofia y embaraza las iniciativas y la actividad de las oficinas locales<sup>21</sup>.

Esta reforma, como luego subrayó Acerbo, habría encontrado su momento central de actuación en el fortalecimiento y racionalización del nivel provincial de la administración central, haciendo al mismo tiempo de la Provincia

...el órgano de centralización de las actividades municipales que los ayuntamientos considerados aisladamente las ejercen mal o con mayores gastos.

Este cambio no habría generado nuevas instituciones respecto a las existentes, que se tenían que conservar justamente por el arraigo logrado en la sociedad.

De aquí la justificación que Acerbo proporcionaba del desecho de la opción regional, que según el no solo «no es comprendida por la conciencia popular como circunscripción y entidad administrativa», sino que sobre todo habría dañado la unidad nacional. Como dejaba bien claro poco después:

---

19 AGA, Presidencia, Subsecretaria, c. 51 leg. 134, c. del 2 de octubre 1923. La misma carpeta que contiene el documento lleva escrito «Traducción urgente».

20 Sobre fascismo y autonomías locales, además del clásico S. Fontana (ed.), *Il Fascismo e le autonomie locali, Bologna, il Mulino, 1973*, siempre esclarecedora son las consideraciones de P. Aimo en la síntesis *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 ad oggi*, Milano, Carocci, 2010 (aquí cap. IV «4. La statalizzazione delle istituzioni: l'amministrazione del "partito" (1922-43)»).

21 AGA, Presidencia, Subsecretaria, c. 51, leg. 134, c. de 2 di octubre 1923, p. 2.

...sin tener en cuenta que sobre la organización regional los políticos podrían actuar para llegar a un fraccionamiento detestable del País, que si no fuese, podría confundirse con el separatismo, o sino, en la hipótesis más favorable, conduciría a un federalismo de hecho<sup>22</sup>.

En esta entrevista del jurista italiano, que en fecha así temprana despertó la atención del Directorio, se encuentran de hecho muchos de los caracteres fundamentales, que luego serán básicos en las reformas elaboradas por Calvo Sotelo, y más aún en las posturas del Directorio sobre el tema territorial.

Estas primeras consideraciones nos permiten aclarar dos puntos relevantes. En primer lugar, la voluntad del Directorio, ya a los pocos días de su formación, de encontrar soluciones a problemas de gran envergadura (también buscando entre modelos extranjeros), que permitiesen elaborar una reforma de la administración territorial capaz de marginalizar el elemento regional, a favor de un fortalecimiento de la administración periférica del Estado a través de las instituciones provinciales.

Segundo, y tal vez más relevante, como en realidad el Directorio se movió con planes y perspectivas de largo plazo, de portada constitucional, que desvelaban una clara voluntad de no ser un hecho transitorio, sino más bien el inicio de un cambio destinado a implantar una administración y visión del Estado distinta, más allá de los modelos del liberalismo clásico.

No se quiere con eso negar una evolución entre la primera fase del Directorio militar y lo que en seguida llegó a conocerse como Directorio civil, sino más bien poner de relieve como la portada del cambio planeado ya llevase en sí una larga duración del Directorio, con la necesaria superación del plan de gestión provisional de los primeros 90 días<sup>23</sup>. Los Estatutos municipales y provinciales de Calvo Sotelo no llegaron a construirse sin que se tuviese una idea bastante clara de las finalidades básicas que estas reformas tendrían que perseguir, pese a que las muchas veces subrayadas contradicciones entre la letra y la actuación de los Estatutos parezca restituir una realidad más movediza<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>23</sup> Pese a que en el RD del 15 de septiembre de 1923 (publicado en GM de 16 de septiembre de 1923, p. 1114) de constitución del Directorio Primo de Rivera declarase rotundamente como: «Pero V.M. sabe bien que ni yo, ni las personas que conmigo han propagado y proclamado el nuevo régimen, no creemos capacitados para el desempeño concreto de carteras ministeriales, y que era y sigue siendo nuestro propósito constituir un breve paréntesis en la marcha constitucional de España, [...]».

<sup>24</sup> No se puede olvidar como el testimonio dejado por Calvo Sotelo en *Mis servicios al Estado*, aunque relevante, y también crítico a veces de unas actitudes de Primo de

Resulta entonces necesario un examen de los contenidos y de las categorías básicas que caracterizaron la reforma de la administración local española elaborada por Calvo Sotelo. Un examen que tiene que empezar por la que era la pieza central del sistema, es decir el concepto de autonomía municipal. Esta idea cobra una centralidad fundamental en la construcción teórica que subyace a los Estatutos, pese a entrar en aparente contradicción con la idea de fortalecimiento del Estado central y de su capacidad de acción, finalidad que el Directorio persiguió a lo largo de toda su existencia. Un hecho que parece todavía más contradictorio, si se piensa como en el mismo Estatuto provincial se hiciese del Municipio el ortocentro del sistema.

Aunque sea bastante cuestionable la idea de una real subordinación del Estatuto provincial al municipal, es indudable que, para mejor entender cómo se definiese la Provincia como pieza territorial en el esquema dibujado

---

Rivera y más aún de unos miembros del Directorio, no pueda en absoluto considerarse como imparcial o deudor del momento político en el cual se va redactando (su edición remonta al 1931, en vísperas republicanas). Sin embargo, lo de que probablemente no hay que dudar es la defensa del criterio regionalista, aunque entre coordenadas muy estrictas. No se pensó la región en absoluto como medida para crear un verdadero espacio político regional, sino todo lo contrario. Un regionalismo construido entre el historicismo tradicionalista (la que Calvo Sotelo llama visión “idealista” de la Región) y el instrumento de gestión económica del territorio, venía a ser el mejor dique frente al progresismo y al federalismo republicano. En sus mismas palabras (pp. 58-59): «Cuando escribo estos renglones, suenan también voces de fervor regionalista en algunas otras regiones españolas, singularmente Galicia y Valencia. Las banderas regionales ondean al par de la nacional, y los idiomas vernáculos reciben homenajes calurosos en asambleas y periódicos. Esta florescencia literaria y costumbrista no puede provocar en nadie el menor recelo. Es bella, acusa idealismo, despierta zonas dormidas de la espiritualidad regional o comarcal. Mientras se mantenga como hasta ahora alejada de la escoria grosera con que en otras épocas se vistieron esos mismos ideales, y mientras en forma tangible, no sólo por imposición de prosaicas conveniencias mercantilistas, sino más aún por devoción arraigada en las conciencias de todos, aúne los dispersos fervores regionalistas el culto a la patria única y grande, ibienvenidos sean los estruendos y simbolismos, unos añejos y otros semiimprovisados! Pero ¡ay de España si bajo la apariencia exquisita e inofensiva muerde la hiel del encono y toma raíces un afán federalista que puede concebirse allí donde, por preexistir la desintegración, importa mucho vincular y hermanar, pero que suena a dislate donde, preexistiendo la unidad, no cabe federar sin previa fractura, que probablemente no tendría luego soldadura espiritual ni física! Dije, y repito ahora, que antes de 1923 profesaba ardientemente el ideal regionalista; no sólo el lírico, sino también el constructivo político-administrativo. Mi experiencia de estos últimos años deja en pie el primero, que a fuer de gallego de raza y herencia llevo cada vez más adentrado en los posos de mi alma; pero envuelve en la penumbra y entre interrogantes ciertas posibilidades del segundo».

por Calvo Sotelo, fundamental es abarcar antes el papel del Municipio y su específica noción de autonomía, puesta como piedra angular para el desarrollo de una vía española a la creación de una *Home rule*<sup>25</sup>. Resulta entonces ineludible un examen de lo que significase el concepto de autonomía en las reformas actuadas bajo el Directorio primoriverista, para poder solucionar mejor las aparentes esquizofrenias entre una política centralizadora y autoritaria y unas declaraciones como las que se encuentran en el *incipit* del ensayo introductorio del Estatuto municipal:

El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres<sup>26</sup>.

Curioso es encontrar en la presentación de una ley administrativa elaborada bajo una dictadura, y que además admiraba las categorías elaboradas por el fascismo italiano, una así rotunda defensa de conceptos como libertad y democracia. Un hecho más curioso aún, si se piensa como el ideal de la libertad local constituyese un pilar de todo el Estatuto Municipal. Significativa y nota es, por ejemplo, la definición que del Municipio se da siempre en el ensayo introductorio:

El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la ley. Ésta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva<sup>27</sup>.

Una libertad municipal que en este mismo texto aparece como el elemento fundamental de los verdaderos momentos de grandeza y prosperidad de la historia española<sup>28</sup>. Sin embargo, la política del Primoriverismo de hecho aplazó siempre el nudo fundamental de desarrollo de una posible libre política local (es decir, las elecciones), siguiendo a lo largo de su existencia con el

---

25 A. Trevijiano Fos (ed.), *Exposición de los motivos de los estatutos municipales y provinciales*, Madrid, IEAL, 1974, p. 25: «El Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios. Su esplendor señala el más alto alcanzado por la Nación; su decadencia coincide con la del Estado. No es despreciable la enseñanza que arroja ese paralelismo, de singular elocuencia».

26 *Ibidem*, p. 9.

27 *Ibidem*, p. 26.

28 *Ibidem*, p. 25 «El Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios. Su esplendor señala el más alto alcanzado por la Nación; su decadencia coincide con la del Estado. No es despreciable la enseñanza que arroja ese paralelismo, de singular elocuencia».

nombramiento de comisarios gestores<sup>29</sup>. Todo esto comportó un simple cambio de motor sistema caciquil, en el cual cambiaban solo los protagonistas, traduciendo, ahora sí, en un sistema totalmente vinculado al centro<sup>30</sup>.

Aun así, todas estas aporías solas no explican la necesidad de elaborar unos Estatutos que remarcasen, de manera tan rotunda, los ideales de democracia y autonomía. Persiste entonces la necesidad de preguntarse por qué una Dictadura como la primoriverista hubiese creado unos Estatutos que contenían un elemento en potencia tan peligroso para el Directorio, como los de la autonomía local.

¿Cómo entender la esquizofrenia entre los principios de libertad municipal y local, declarados de manera tan fuerte y clara, y una acción práctica del primoriverismo desarrollada en la dirección de una reducción de los espacios de autonomía y representación, inspirada por el autoritarismo<sup>31</sup>?

Una de las primeras claves de lectura disponibles es la fuerte conexión con la ideología maurista, que el mismo Calvo Sotelo dejó muy clara<sup>32</sup>. Efectivamente el conservadurismo reformista de marco autoritario de Maura, al hacer del Municipio un ente político natural dotado de una soberanía originaria, permitía la construcción del Estado como último poseedor de la dimensión política de la soberanía y como verdadero referente de la unidad territorial,

---

29 E. Arguoll, S. Martín Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812 - 1931)*, Alfaguara, Madrid, 1973, cap VIII - «El Nominalismo descentralizador de la Dictadura de Primo de Rivera», pp. 315-369 (aquí pp. 368-369): «...incumplimiento de las normas auténticamente descentralizadoras; burocratización de la vida local; mantenida intervención gubernativa en los asuntos locales y provinciales. ¿Qué queda, entonces, de aquel planteamiento de autonomía, de aquella soberanía del vecindario para regir y gobernar sus asuntos privativos? La respuesta parece que se alcanza por sí sola».

30 R. Martín Mateo, *El horizonte de la descentralización*, Madrid, IEAL, 1969, pp. 97-107.

31 Aunque muy acertada, no parece suficiente la consideración que encontramos en E. Arguoll, S. Martín Retortillo, *Descentralización administrativa...*, pp. 329-330 cuando dice: «...puede considerarse al Estatuto municipal como la expresión más definida y caracterizada de ese inoperante romanticismo municipal -, siempre el mejor aliado de una centralización a ultranza -. El énfasis y la machacona insistencia con la que se enuncia este extremo, son conocidos por demás».

32 El mismo Calvo Sotelo en *Mis servicios al estado...* p. 31 «Mis investigaciones y trabajos de muchos años antes, algunos realizados bajo la personal dirección e inspiración del eximio hombre público don Antonio Maura; otros, en la cátedra, siempre sugeridora y modernísima, del docto profesor don Adolfo Posada, facilitaron grandemente la tarea que con férvido entusiasmo emprendía».

cerrando las puertas a cualquier forma de coparticipación de soberanía con entidades territoriales de mediana portada, como habrían podido ser las Regiones. Si a esto se sumaba la elección por parte de los administrados de sus propios administradores, a través de un sufragio de tipo corporativo, bien claro resulta ser como el plano de reformas del «conservador enamorado de la autonomía» realizase *un* específico tipo de autonomía que, depurado de las potencialidades más progresistas, pasaba por encima de la dicótoma concentración – descentralización, desarrollando una alternativa conservadora, aceptable al centro, con respeto a los proyectos de autonomía catalana<sup>33</sup>.

La partida y los malentendidos se jugaron entonces otra vez en el marco de un léxico común todavía poco definido (o mejor dicho, en fase de definición) y de una cultura política que arraigaba hondamente, como ya se pudo ver, en un organicismo declinado y usado con finalidades distintas o totalmente divergentes. La teoría organicista siempre fue central en las más distintas declinaciones de la ciencia del Derecho público español, con Gierke como referente inexcusable y admirado en el tema territorial. Sin embargo era el mismo organicismo gierkiano y su *Genossenschaftstheorie* que, a la hora de enfrentarse con el problema de la soberanía municipal respecto a la estatal, llegaba al mismo tiempo a su punto más alto y de crisis<sup>34</sup>.

A pesar del carácter progresivo que en su teoría cobraron las distintas células territoriales, desde las formaciones más pequeñas hasta la esfera estatal, la doctrina gierkiana creaba de hecho dos mundos, el de la gestión económica y el de la gestión legítima de la fuerza, abocando este último a la esfera estatal. Este límite, que Gierke puso entre los demás cuerpos territoriales y el nivel estatal, de alguna forma daba otra vez cabida a una rígida partición Estado y

---

33 Aunque con el necesario cuidado a la hora de utilizar a una obra con una fuerte carga ideológica, resulta útil hacer referencia a la colección de textos mauristas *El ideario de d. Antonio Maura sobre la vida local*, Madrid, IEAL, 1955. Sobre todo aquí, p. 5: «Claro es, siempre he dicho (no sé si en el Senado alguna vez, pero muchas lo tuve que decir en el Congreso) que toda Corporación local, llámese como se llame, es un súbdito iy no faltaba más!; por encima de las Cortes con el Rey no hay nadie, y las Cortes con el Rey podrán deshacer. esta Ley y hacer las futuras. Harían una Ley contra naturaleza si variaran la natural constitución de una sociedad o de un pueblo, como contra naturaleza me quitarían la patria potestad sobre mis hijos, como cualquiera otra de las facultades de la personalidad humana».

34 Lo que no significa renegar los elementos potenciales de redefinición conceptual de la relación entre individuos, cuerpos sociales y administración, como bien puso en evidencia hace muchos años G. Dilcher, «Genossenschaftstheorie und Sozialrecht: ein «Juris-tensozialismus» Otto V. Gierkes?», *Quaderni Fiorentini*, v. 3-4, 1974-75, pp. 319-365.

sociedad, fundada en la clásica dicotomía individuo – *persona ficta*, sin poder y querer superar la soberanía como atribución distintiva del Estado<sup>35</sup>.

Por eso eran posibles, a partir de estas tensiones internas al organicismo de marca alemana, unas interpretaciones “autonomistas” y a la vez conservadoras, que Calvo Sotelo llevó adelante en el Estatuto de manera bastante consiguiente. Lo que el padre de los Estatutos había bien entendido, fue que la atribución del carácter de entidad natural al Municipio fortalecía una posible acción centralizadora, siendo que la relación Municipio – Estado venía desarrollándose como la contemporánea existencia de dos realidades con cualidades y atribuciones propias, dibujando sin embargo un clara jerarquía entre ellas. La definición de las prerrogativas naturales del Municipio como económicas y administrativas hacía de la soberanía municipal una realidad subordinada a la superior soberanía política del Estado<sup>36</sup>.

Hacer entonces de Municipio y Estado el Alfa y el Omega de la dimensión pública permitía al mismo tiempo poder llevar a cabo un plan de reformas formalmente fieles a los patrones del Regeneracionismo y de la lucha al caciquismo, construyendo en realidad un nuevo entramado de relaciones personales en la vida local estrechamente vinculado al centro, dando a la vez fuerza a un concreto concepto de soberanía única y central del Estado, justo cuando se afirmaba la naturalidad de las libertades municipales<sup>37</sup>.

Esta visión bien justifica las referencia en el prólogo del Estatuto al mo-

---

35 Con tema Gierke y el derecho público S. Mezzadra, «Il corpo dello stato. Aspetti giuspubblicistici della *Genossenschaftslehre* di Otto von Gierke», *Filosofia Politica*, Bologna, il Mulino, 1993, VII – 3, pp. 445-476. Una muy buena síntesis del pensamiento gierkiano en castellano: B. Pendás García, «Teoría del derecho y del Estado en Otto Von Gierke», *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, n. 1, 1991-1992, pp. 109-160.

36 A. Trevijano Fos (ed.), *Exposición de los motivos...*, p. 38: «El Estatuto ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal. Puede afirmarse que la extiende a todo el territorio y a todos los fines de la vida: no en balde es el Municipio una sociedad humana completa». En realidad, se trata de limitar el horizonte local entre los confines de unas medidas económicas y de gestión que impidan una real evolución de cualquier forma de autonomía política.

37 E. Arguoll, S. Martín Retorillo, *Descentralización administrativa...*, pp. 366-367: «La intervención del Estado en la vida local, no obstante esas amplias declaraciones de autonomía, fue, por el contrario, constante y amplia. La despolitización que quiso llevarse a cabo del sistema municipal y provincial del país facilitó el camino más adecuado para su burocratización. Son las estructuras fundamentales burocráticas-tecnocráticas, diríamos hoy, lo que mayormente trasciende de las soluciones sancionadas en los Estatutos».

delo anglosajón, que se convertía en el ejemplo de como un fuerte entramado de autonomías, construidas a partir de pequeñas realidades locales, permitiese en realidad una fuerte y estrecha dependencia política desde el centro<sup>38</sup>.

Con razón Calvo Sotelo subrayó el carácter sincrético del Estatuto, que ordenando y armonizando distintas ideas y pensamientos vinculados entre ellos por los comunes patrones del organicismo y de la aversión por el atomismo de estilo liberista, llegó a dar forma a un ideal de cambio conservador y corporativista, que bien amparaba los proyectos territoriales del Directorio<sup>39</sup>.

A este punto, bien se puede entender la relevancia que cobraba el Estatuto Provincial. El marco en el cual se habría desarrollado la instancia territorial intermedia, sus orígenes y sus funciones hacían de la Provincia como institución la llave de bóveda de esta determinada noción de autonomía<sup>40</sup>.

Dos son los temas básicos a través de los cuales se llegó a definir en el Estatuto la corporación provincial: su carácter como ente local y su papel en la articulación territorial.

Basilar era definir previamente cual fuese la naturaleza de la Provincia, es decir, si verla como parte de la administración central del Estado, o más bien primariamente como cuerpo local. El Estatuto, en realidad, no solucionó el tema, al haber una fuerte contradicción entre las afirmaciones que se en-

---

38 En la *Exposiciones de los motivos...*, p. 26: «Nuestra reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del «home rule» municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable».

39 M. A. Perfecto, «El Corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930», *Pasado y memoria - Revista de historia contemporánea*, universidad de Alicante, 2006, n. 5 p. 186: «Este Estado encarna a la nación y es la fuente de toda ley. Por consiguiente a una noción de corporativismo social, le sigue el corporativismo político, que apoyándose en la vinculación y dependencia del hombre respecto a su contexto social, afirma la subordinación del individuo al Estado, representante del Todo colectivo.» Para una visión comparada del corporativismo y de sus implicaciones socio-políticas: L. Ornaghi, *Stato e corporazione*, Milano, Giuffrè, 1984, (sobre todo pp. 199-273); A. Mazzacane, A. Somma, M. Stolleis (coord.), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann-MPIER, 2005 (sobre todo el ensayo de P. Schiera «Il corporativismo: concetti storici», pp. 35-48).

40 Obvio que la misma literatura científica de la época llegase a ocuparse del tema, como demuestra la temprana aparición en la *RGLJ*, 1925, v. 74, pp. 630 - 655 del ensayo de un joven Gascón y Marín titulado «Sobre el Estatuto provincial».

contraban en el articulado del texto legal y prólogo del mismo. En el ensayo introductorio se puso de relieve como la Provincia cobrase por fin un papel de entidad local, dejando en una dimensión residual su carácter de administración periférica del Estado. Una entidad local solo con fines administrativos, pero no ya como parte del engranaje del Estado, sino más bien como marco en el cual «los Municipios -célula y base-» de un «Estado – todo y cumbre», articularsen, en una dimensión más extensa, aquella autonomía administrativa original, que tenían en fuerza de ser el primer fundamento político que conducía al Estado<sup>41</sup>.

Sin embargo, la tónica general del primer artículo del Estatuto resulta muy diferente:

Para la administración y régimen de los fines del Estado, y en su caso de los de carácter local que no sean municipales, el territorio de la nación española se divide en provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los Municipios. Todas las provincias tendrán igual categoría legal, subsistiendo sin modificación su número, denominación y capitalidad actuales<sup>42</sup>.

A leer este artículo parece imposible dudar de la Provincia como entidad territorial intermedia, instituida, en primer lugar, por las finalidades de la administración estatal.

En realidad, como ya puso de relieve a su tiempo Morell Ocaña, la solución de esta contradicción estaría, por lo menos a nivel teórico, en la clara partición que se va definiendo en el Estatuto entre la Provincia como lugar de actuación del Gobernador civil y la Provincia como Diputación, lugar de desarrollo y confrontación de la dimensión local<sup>43</sup>.

La transformación de la Diputación, a nivel formal, en un instrumento de la vida municipal, en una corporación de Municipios, pareció solucionar la contradicción de un cuerpo representativo de los intereses locales y al mismo tiempo superior jerárquico de los mismos<sup>44</sup>. Se aclara entonces el sentido de la introducción del sufragio mixto, que unía la elección directa según criterio proporcional a aquella corporativa, justificada por la inversión de la pirámide

41 *Exposiciones de los motivos...*, p. 72 y pp. 79-87.

42 Biblioteca Oficial Legislativa, *Estatuto provincial – aprobado por Real decreto de 20 de marzo de 1925*, Madrid, Editorial Reus, 1925, p. 23.

43 L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 690-692; 735-760.

44 v. cap. I.

jerárquica. El depositario último de las prerrogativas locales habría sido el Municipio, actuando en la Provincia como articulación territorial más extensa de sus funciones<sup>45</sup>.

De esa manera se llegó a sistematizar la dimensión local de la Provincia como la corporación encargada de desarrollar aquellos ámbitos municipales, que sobrepasaban las capacidades de cada Municipio. Si esto justificaba la disponibilidad que los Municipios tenían con respeto a la transferencia de competencias y disoluciones de la Diputación, por otro lado permitía de dar sanción clara a dos asuntos, cuales la no disponibilidad del territorio provincial tanto por parte de la Diputación como por parte del Municipio, y el carácter administrativo de la idea de autonomía.

Con eso quedaba claro como cualquier posibilidad de distinta articulación territorial en sentido político-administrativo quedase como exclusiva competencia del Estado. Tanto la Carta intermunicipal como la Mancomunidad administrativa entre provincias no solo no permitían ninguna modificación de los límites territoriales de las provincias, sino que se subrayaba el valor de éstas como marco territorial de desarrollo de la actividad de administración del Estado<sup>46</sup>.

La única posibilidad habría sido la constitución de una Región, según lo que se preveía en el libro tercero del Estatuto provincial, que en el artículo 308 párrafo b rezaba como

Cada Región determinará sus órganos de gobierno y administración, así como las circunscripciones territoriales en que haya de dividirse para la prestación de sus servicios y cumplimiento de sus fines, procurando adaptarlas a las actuales provincias o a las comarcas naturales<sup>47</sup>.

Sin embargo, esto no significaba la posibilidad de sustituir libremente la Provincia: el hecho que la Región pudiese organizarse para cumplir sus finalidades, que coinciden de hecho con la que eran de las Diputaciones, no significaba que pudiese borrar la Provincia en todo lo que era la actuación

---

<sup>45</sup> *Exposiciones de los motivos...*, p. 80 – 81.

<sup>46</sup> J. Gascón y Marín, *El Estatuto provincial...*, p. 637: «Parece dominar en el Estatuto más el aspecto de división territorial para servicios que el de la división territorial para el reconocimiento de las personalidades naturales de carácter local. Solo así tiene explicación el desenvolvimiento del principio de que las modificaciones se hagan de abajo a arriba, no de arriba a abajo, como requiere el reconocimiento por la ley de las personalidades naturales».

<sup>47</sup> Biblioteca Oficial Legislativa, *Estatuto provincial...*, p. 109.

del Estado central, ni mucho menos disponer la eliminación del Gobernador civil.

La previsión de un Gobernador regional no comportaba la eliminación de los Gobernadores provinciales, que al revés se habrían transformado en sub-gobernadores «...residentes en las capitales de provincia agrupadas»<sup>48</sup>. Es más: que se siguiese poniendo las cabezas de provincia como estructura básica de la administración central confirmó la no disponibilidad de la Provincia como estructura territorial por parte de las entidades locales.

Pese entonces a que el prólogo del Estatuto parezca autorizar la intervención de los Municipios en materia territorial, en realidad sus prerrogativas se limitaban a una distinta articulación en el territorio de los servicios que controlaban<sup>49</sup>.

Si todo esto permitió llegar a una clara y definitiva definición de la personalidad provincial como entidad local, sobre todo a través de las disposiciones en materia de Hacienda provincial, al mismo tiempo se llegaba a definir de manera igualmente clara la Provincia como ente artificial, dejando que cobrasen carácter de entidades naturales, es decir políticas, el Estado y el Municipio. Claro que no se trataba de una naturaleza política igual: la disponibilidad única de la soberanía por parte del Estado quedaba fuera de duda. Este esquema impedía que cualquier articulación desarrollada a partir de las competencias locales pudiese asumir un carácter distinto de la desconcentración administrativa.

De esta manera, la consagración de la Provincia como entidad local correspondía a su relativización como lugar de actuación de la gestión local, entre los muchos que puede articular el Municipio, mientras su existencia como ámbito de la administración central quedaba fortalecido justo porque totalmente desvinculado de la Diputación, rompiendo si los enlaces caciquiles, pero también las conexiones políticas con el territorio y sus élites.

Resulta entonces bastante claro como al final la no actuación de la legislación electoral, haya sido solo un ulterior fortalecimiento de la lógica de

---

48 *Ibidem*, p. 110.

49 Si el régimen de *carta intermunicipal* dibujado en el art. 6 del estatuto provincial llegaba a permitir hasta la supresión de la Diputación, vinculando a la creación de otro organismo con las mismas funciones y que garantizase los mismos servicios, eso no presuponía un cambio de los límites provinciales como termino dela administración del Estado, ni la creación de una nueva entidad de tipo territorial. Todo lo que se acaba de decir es aún más claro si se refiere a las *Mancomunidades provinciales*, concebidas como asociaciones con finalidades de explotación económicas específicas, como rezaba el art. 19.

centralización actuada por el Directorio. Toda la estructura de los Estatutos ya por sí sola permitía bloquear cualquier dimensión de real desarrollo de política local, dejando espacio sólo a la autónoma gestión de unos servicios.

En último análisis, la explícita voluntad de superar el centralismo a favor de una amplia autonomía, que Calvo Sotelo puso a fundamento de todo su proyecto, resulta ser al mismo tiempo real y engañoso. Sin duda, como prueban los ensayos introductorios, la doctrina que fundamenta los Estatutos tenía como idea fuerte la voluntad de superar la ineficacia del modelo uniformador de tipo liberal, que supuestamente se implantó a partir de Cádiz. Se dice supuestamente porque, como ya se ha visto en el capítulo anterior, la idea que se hubiese desarrollado a lo largo del siglo XIX una progresiva y teleológica voluntad de implantación de un sistema de administración resolutamente centralizador, no sólo resulta ser una tesis muy débil a la luz de la práctica evolución que hubo la vida local española, sino que sobre todo esta idea era más bien el resultado de una mitografía constitucional que, a criticar el liberalismo doctrinario, criticaba una uniformidad antes, y una centralización luego, que habían quedado bastante sobre el papel. Y justamente aquí está el nudo que se quiere poner de relieve y que constituyó un *leitmotiv* de la mayoría de los planes de reforma puestos en marcha, por parte de lo más distintos movimientos. El centralismo habría sido ineficaz porque no correspondía a la verdadera naturaleza constitucional de la Monarquía y de la Nación.

Claro que de esta idea no se apartaron tampoco los Estatutos, que llevaron a cumplimiento, y de la manera más consiguiente, la posibilidad de edificación conservadora de ideas como Nación, Estado y Administración, rechazando el individualismo de marca liberal. Aquí, en estas consideraciones favorables a la superación del individualismo en dirección de un Estado realmente coherente con el desarrollo social de la Nación, se podría detectar el aparente punto de contacto entre lenguajes y formaciones culturales de personajes tan divergentes como Posada, Ortega, Fernando de los Ríos o Calvo Sotelo. Estos compartidos contenedores semánticos son una de las principales razones de las equívocas interpretaciones de conceptos como Autonomía, Administración, Democracia, Individuo, Sociedad (por no hablar de Nación) en la España de entreguerras (y no sólo).

En realidad, más allá de unas comunes bases nominalistas, había una honda diferencia al momento de pensar el individuo en el contexto orgánico social como protagonista de las defensas de las libertades públicas, para construir un Estado que no se limitase a ser la expresión de la sociedad, sino que

fuese el momento jurídico de la vida política<sup>50</sup>. Idea de base de las corrientes más progresistas era integrar liberalismo y democracia en un único sistema de representación social más fuerte, real punto de equilibrio de una sociedad compuesta por cuerpos económicos y sociales. En dicho esquema el Estado, renovado en sus élites de poder por parte de las élites culturales, se habría tenido que convertir en demiurgo social<sup>51</sup>.

Por lo contrario, el mundo conceptual de los Estatutos se movió desde el primer momento de manera clara entre las coordenadas de un “conservadurismo renovador”, que se puso como finalidad el desarrollo de una representación exclusivamente administrativa, con la idea de limitar el desarrollo de una vida política local, haciendo del sufragio corporativo el medio para crear una sociedad de cuerpos ordenada de manera vertical, fundada en una indiscutible soberanía del Estado, entendido como único intérprete de la Nación<sup>52</sup>.

---

50 Por ejemplo A. Posada, *Tratado de derecho político*, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1923 (III ed.), T. I, p. 70.: «De todo lo expuesto podemos inferir estas dos importantes indicaciones: 1. hay una íntima compenetración entre el Estado y la vida social íntegra: el Estado no es la fuerza material o violenta que se impone en el proceso social, sino un poder interno que busca, o procura, o suscita, o consagra el equilibrio de las fuerzas en lucha; 2. la función esencial del Estado se resuelve, al fin, en una función de armonía de intereses, que se revela en la elaboración del Derecho, expresión del equilibrio de las fuerzas sociales».

51 Ejemplo preclaro fue el debate que a lo largo de la temporada alfonsina involucró a conservadores y progresistas alrededor de la necesidad de implantación de un Senado corporativo. Sobre el tema se vea: Isidre Molas I Batllori, «La reforma del Senado durante el reinado de Alfonso XIII: Krausistas y regionalistas», *Revista de Cortes Generales*, pp. 83-104. Más en general sobre la evolución de la cámara alta: F. Astarloa Villena, «El debate en torno a la estructura territorial del Estado y el modelo de Senado: una constante en la historia constitucional española», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 40, 2002, pp. 57-68. Un problema lo de la segunda cámara, sobre todo como cámara territorial, todavía de gran actualidad. Se vea en perspectiva comparada: E. Alberti Rovira, «La representación territorial», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 3, 2004, [http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/pdf/La\\_Representacion\\_Territorial.pdf](http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/pdf/La_Representacion_Territorial.pdf), (12-01-2016)

52 Por supuesto, el sufragio corporativo no era en los años de entre-guerra de por sí un recurso utilizado por parte del autoritarismo de derecha, sino más bien fue el autoritarismo a hacer propio el horizonte corporativo, como bien ha dejado claro S. Cassese en *Lo Stato Fascista*, Bologna, Il Mulino, pp. 85-95. En el contexto español se vea por ejemplo el caso de Ossorio y Gallardo, que hizo del voto corporativo un proyecto reformador, como bien destaca S. Fernández Riquelme en «Angel Ossorio y Gallardo ante la “Solución Corporativa” (1913-1931). El impacto histórico de la representación política del trabajo».

Lucha al caciquismo y polémica anti-individualista eran entonces medios para edificar una ciudadanía que, a nivel local, se limitase a la pura gestión técnico-económica, construyendo en realidad la primera verdadera mentalidad centralizadora de los servicios del Estado, a través de un sistema de administraciones paralelas de los distintos ministerios<sup>53</sup>. Un método que pone en evidencia las contradicciones internas a un régimen que, al querer edificar una administración única del Estado, pasa por el fortalecimiento de gremios burocráticos que, en lugar de crear un *Ethos* del público empleo, funcionaron como cuerpos autónomos<sup>54</sup>. Como ya se ha dicho con anterioridad, con respeto a las administraciones locales nombradas por el Directorio, a pesar de la retórica anti-caciquil, lo que cambió no fue tanto el entramado de relaciones personales que caracterizaba la administración local, sino más bien las redes. A los políticos locales les sustituyen militares y técnicos, que sin embargo desarrollan sus actividades en un marco de dependencia personal que impidió un real fortalecimiento del momento institucional. Algo que no extraña en realidad, siendo el Directorio militar una estructura que se perpetuó en un marco provisional. La instauración del Directorio civil y la Asamblea Nacional intentaron, sin éxito, cerrar este círculo.

### *La Dictadura constituyente y el problema del Territorio*

Ya se ha tenido ocasión de subrayar como una de las razones principales del éxito del pronunciamiento de Primo de Rivera fue el saber presentar el Directorio como la necesaria medida excepcional de marco regeneracionista y conservador, capaz de bloquear aquel debate político-constitucional que, entre el 1917 y el 1923, intentó promover por distintas vías, un proceso de cambio y democratización del modelo canovista. También se ha visto

---

*Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 10, 2009, pp. 181-200.

53 F. Villacorta Baños, «Dictadura y grupos profesionales organizados, 1923-1930», *Ayer*, n. 40, a. 2000, pp. 51-78.

54 Si hubo cambio, como ya digo a su tiempo A. Nieto en «La retribución de los funcionarios en España (Historia y actualidad)», en *Revista de Occidente*, Madrid, 1967, p. 250, fue en el sentido de una «conquista y colonización de la Administración por algunos funcionarios; concretamente por los funcionarios “técnicos” de más prestigio y poder y que por su escaso número estaban ya disciplinadamente organizados. El Dictador, en definitiva, libró a la Administración del influjo de los partidos políticos para entregarla indefensa al de ciertos grupos burocráticos de presión».

como la extensión de los primeros proyectos del Directorio poco se adaptaba, en realidad, a la imagen de un régimen transitorio, de corta duración. Sin embargo, se tuvo que esperar hasta el 1926 con la convocatoria de la Asamblea Nacional, para que se desvelase de manera oficial un proceso de estabilización o institucionalización de la Dictadura, por cuanto ya la misma transformación del Directorio de militar a civil constituyese un primer paso en esta dirección<sup>55</sup>.

La suspensión de la legalidad constitucional como medida ya no excepcional dañó de manera irreversible la imagen de la institución monárquica, haciendo posible la aglutinación de los varios sectores políticos y culturales de oposición a la dictadura alrededor de la idea republicana. Pese a los numerosos intentos de acercamiento de la dictadura a los sectores progresistas y del sindicalismo (principalmente hacia el partido socialista<sup>56</sup>), el nacimiento a final de 1926 de Alianza Republicana permitió alcanzar una plataforma mínima de convergencia anti-primoriverista<sup>57</sup>.

La polarización del debate se agudizó aún más cuando se encargó a la Asamblea Nacional la tarea de investigar la posibilidad de una nueva carta constitucional, plan que puso la Monarquía en una complicada situación de irritación, rechazo y preocupación. Dicho de otra forma, el proceso constituyente primoriverista, impulsado para lograr una mayor legitimación, consiguió mermar las relaciones con la Corona, sonando a la vez por las oposiciones como el punto de partida de un renovado debate constitucional, que llegó a una real estabilización solo con el advenimiento de la República.

Todos discursos que encontraba su punto de partida en el problema de la nunca acabada construcción de un claro horizonte nacional, que se sumaba a una débil fundamentación del Estado. Y tanto por aquellos que sostenían la existencia histórica del sujeto España, como por los que negaban su valor, a favor de una pluralidad de naciones peninsulares, la debilidad constitucional era en buena medida el resultado de la nunca al-

---

55 A. Quiroga Fernández de Soto, «La nacionalización en España. Una propuesta teórica», *Ayer*, n. 90, 2013, pp. 17-38.

56 J. Aróstegui Sánchez, *Largo Caballero - el tesón y la quimera*, Madrid, Editorial Debate, 2013, pp. 233 y ss.

57 Una plataforma que desde el primer momento quiso aclarar como su programa fuese el saneamiento de una realidad ajena como al de la Dictadura: en su famoso *Manifiesto* dijo como «No venimos a perturbar el País, sino a sacarle de la perturbación que sufre. No somos promotores del desorden, sino sacerdotes de un orden que se estatuye en la ley, y no en la fuerza».

canzada coincidencia entre el plan creador (el estatal) y aquello natural (el nacional)<sup>58</sup>.

Al mismo tiempo, lecturas más o menos ortodoxas del costismo y una interpretación intervencionista del Estado abrieron cauces hacia una idea de Estado creador de una nueva Nación y de un nuevo concepto de ciudadano<sup>59</sup>. Este ideal, compartido por las derechas y por las izquierdas, fue utilizado tanto por el primoriverismo para crear la imagen de un Directorio forja de una Nación con una nueva ética estatal, como por el frente republicano, que prospectó la posibilidad de edificar un nuevo Estado, o mejor el primero verdadero Estado español, como crisol democrático de los españoles<sup>60</sup>.

Nos encontramos entonces con un panorama complejo y muy matizado, en el cual historicismo y voluntarismo convivieron muchas veces en la misma ideología, en nombre de un sincretismo que fue otro carácter común a ideologías tanto enfrentadas.

La absolutización del credo político, que ya Gumersindo de Azcárate había denunciado como uno de los principales problemas de la vida política española, seguía siendo un grave lastre para la madurez de la clase política, algo que la suspensión de la vida parlamentaria en el primoriverismo agudizó<sup>61</sup>.

La presencia de pensamientos políticos tan enfrentados, y que sin embargo se exprimían con categorías culturales y semánticas tan comunes y relacionadas, obliga otra vez a tener mucho cuidado a la hora de analizar significantes comunes, a los cuales se siguió atribuyendo significados distintos<sup>62</sup>.

---

58 J. Álvarez Junco, *El nombre de la cosa: debate sobre el término "nación" y otros conceptos relacionados*, Madrid, CEPC, 2005.

59 Además del ya citado E. González Calleja, *La España de...*, se vean, con enfoques muy diferentes entre ellos: M. Álvarez Tardío, «Algunas consideraciones sobre el nacionalismo español en la dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930», *Studia Carande: Revista de ciencias sociales y jurídicas*, n. 7, 1, 2002, pp. 381-398; A. Quiroga Fernández de Soto, «Educación para la ciudadanía autoritaria. La nacionalización de los jóvenes en la Dictadura de Primo de Rivera», *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, n. 27, 2008, pp. 87-104.

60 El más claro resumen de esta posición lo hizo tal vez Ortega y Gasset con famosas declaraciones en el artículo «El error Berenguer», salido en el *Sol* el 15 de noviembre 1930. Para una idea más general de la relación nacionalismos-Estado: J. P. Fusi Aizpurúa, «Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2000, n. 22, pp. 21-52.

61 G. de Azcárate, *La Constitución inglesa y la política del Continente*, Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, 1878.

62 Un cuidado que hay que aplicar también hoy a la hora de confrontarse con es-

Mírese, por ejemplo, alrededor del siempre tan fundamental concepto de Autonomía, las consideraciones de Francisco Villanueva, periodista, opositor de la Dictadura y crítico testigo del autoritarismo primoriverista<sup>63</sup>.

En 1927, pocas semanas después la convocatoria de la Asamblea Nacional consultiva, sostuvo como, en vista de una real renovación constitucional, las piedras angulares sobre las cuales construir el nuevo edificio tuviesen que ser aquellos Estatutos que, queridos pero no aplicados por la Dictadura, eran la mejor manera de articular aquella autonomía que desde el individuo se desarrollaba en el Municipio y en el Estado<sup>64</sup>. Villanueva remarcó su planteamiento en 1929, cuando sostuvo que la implantación de la autonomía municipal, a través de la elección de los concejales, habría brindado verdadera fuerza a los derechos de participación ciudadana y libertad, base del poder constituyente<sup>65</sup>.

No parece entonces posible, a leer estas palabras, dudar de la calificación democrática que el autor daba de la autonomía local, vehículo para llegar a una ciudadanía responsable desde una perspectiva política.

Sin embargo, por detrás de los términos de autonomía y participación que Villanueva defiende, hay ideas que no tienen mucho que ver con los conceptos de participación del individuo en un sentido liberal. Al describir los mecanismos que habrían tenido que llevar a la Constitución de la Asamblea afirmaba como

Cuando la dictadura quiera rasgar sus vestiduras para devolver a la Nación sus poderes, lo primero que tendrá que hacer es constituir con carácter definitivo los Ayuntamientos; poner en vigor el Estatuto que el directorio les dio; invitarles a constituir las Juntas provinciales con los representantes municipales, y reunir luego los representantes de las provincias en la Nacional Constituyente, que deba tomar a su cargo la estructura del nuevo Estado. Ésto es lo democrático<sup>66</sup>.

---

tas categorías, como bien demostraba en una reseña M. Lorente Sariñena, «Autonomía y Soberanía – Entre la historia conceptual y la historia del derecho», *Initium*, n. 3, 1998, pp. 488-530 (aquí sobre todo pp. 522 y ss.).

63 F. Villanueva, *El momento constitucional: crónica de actuaciones públicas y privadas para salir de la dictadura en España*, Madrid, Sucesores de F. Pena, 1929; *La dictadura militar: (crónica documentada de la oposición y de la represión bajo el directorio, 1923-1926)*, Madrid, Javier Morata, 1930.

64 F. Villanueva, *La Crisis de la democracia: ensayo histórico-político-filosófico*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1927, pp. 115-116.

65 F. Villanueva, *El momento constitucional...*, pp. 18-19.

66 F. Villanueva, *La Crisis de la democracia...*, p. 78.

Lo que se esbozaba era un modelo democrático-corporativo, que utilizaba un juntismo de alguna manera de inspiración armmonicista, que de manera estrábica miraba tanto a la lección del corporativismo fascista italiano como al de raíz krausista. Todos estos recursos tenían como finalidad la ya recordada búsqueda de la verdadera alma nacional, procurando alcanzar una supuesta armonización entre la Constitución formal y aquella natural de la Monarquía. Una operación no nueva y bastante común, más bien de restauración que de renovación o revolución.

En este sentido, uno de los pocos que propuso un nuevo y complejo proyecto de Nación española, a través de la redefinición de los conceptos de territorio y autonomía fuera del eje naturalismo-historicismo, fue Ortega y Gasset. La solución orteguiana no volvía la mirada hacia atrás, sino más bien hacia el futuro, replanteando los cimientos de una Nación que nunca había conseguido una clara y estable dimensión<sup>67</sup>. Razón primera y fundamental de la debilidad del constitucionalismo hispano habría sido impedir el verdadero desarrollo del espacio político local, en el cual el hombre medio de la España profunda, es decir el hombre rural, hubiese participado de un proyecto nacional<sup>68</sup>. En este ideal se fundamentaba el proyecto de la gran Comarca, como lugar de nacimiento de una Nación hispánica vivida por sus miembros, con el consiguiente rechazo tanto del Municipio como de la Provincia como auténticos espacios políticos. El primero era demasiado pequeño e influenciado por el centro, la otra era caldo de cultivo de aquel caciquismo que se quería destruir<sup>69</sup>.

---

67 F. Llano Alonso, H., «Reforma territorial y política nacional desde la perspectiva teórica de José Ortega y Gasset», *Revista de estudios políticos*, n. 131, 2006, pp. 113-140.

68 El *corpus* completo de Ortega tiene su edición más actualizada en la de J. P. Fusi Aizpurúa editada por Taurus en X vol. Un buen panorama esquemático de su copiosa producción se puede encontrar en la web de la *Fundación Ortega – Marañón*: <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/33/jose-ortega-y-gasset/bibliografia-esencial>. Sobre el problema de nuestro interés, es a decir la reforma territorial y su dimensión constitucional: J. C. Sanchez Illan, «Ortega y Azaña frente a la España de las autonomías: de la ley de mancomunidades al estatuto de Cataluña, 1914-1931», *Cuadernos Republicanos*, Madrid, CIERE, n. 49, 2002, pp. 73-95.

69 J. Ortega y Gasset, «La redención de las provincias y la decencia nacional», en *Obras completas*, v. IV, Madrid, Taurus, 2005, pp. 671 – 747, aquí especialmente pp. 735 y ss... . Estos artículos fueron el desarrollo último de una larga reflexión empezada ya con el pequeño ensayo de éxito *España invertebrada* (en *Obras completas*, v. III, pp. 423 – 513). Una reflexión que no abandonó a lo largo de la temporada primoriverista, como

Más allá en el texto se volverá a hablar del proyecto orteguiano para la vida local. Nos limitamos ahora sólo a un par de observaciones sobre estas proposiciones. En primer lugar, destacar cómo el plan comarcal de Ortega mantuvo unas contradicciones bastante comunes a muchos pensamientos de marca elitista de aquellos años. El hombre medio rural habría tenido que ser el cimiento del nuevo sistema. Sin embargo, el ideal orteguiano suponía una reforma pensada desde arriba, que tenía al mismo tiempo que educar hacia algo que el mismo hombre rural habría tenido que poner en marcha. El riesgo de circularidad era evidente<sup>70</sup>.

En segundo lugar, todo el edificio orteguiano supuso la existencia de una Nación española, aunque mermada por la Restauración y por la voluntad de edificar un sujeto nacional a imagen de Madrid<sup>71</sup>. El problema de la solución comarcal es que da por asumida una idea de soberanía nacional en que los distintos sujetos locales tienen la voluntad de llevar adelante un proyecto común, finalidad que ya muchos nacionalismos periféricos no consideraban de gran interés, siendo que los sectores más progresistas del catalanismo y relevantes bandos del galleguismo perseguían el nacimiento de estados autónomos, tal vez coordinados por parte de una Confederación ibérica<sup>72</sup>. La avanzada la de los distintos movimientos nacionalistas y autonomistas, progresistas o radicales, frente al regionalismo más tradicional, se debía también a que Primo de Rivera desatendió sus tempranas declaraciones favorables a un blando regionalismo, que oficialmente hacían muestra de sí en sus primeros discursos<sup>73</sup>.

Sin embargo, ya en sus primeras actuaciones concretas el Directorio dejó bien claro que la solución del nudo territorial habría pasado por la centralización de la vida política del Estado, fortalecida y a la vez matizada por una descentralización funcional, con la Provincia puesta como peldaño intermedio de la estructura. La Región habría sobrevivido como un vestigio, en los tranquilos límites de las posibles articulaciones de la autonomía municipal<sup>74</sup>.

---

testimonian en el 1926 unos artículos en homenaje a Antonio Maura (Maura *y la política*, en *Obras completas*, v. III, pp. 822 – 841 más un inédito en v. VIII, pp. 9-10).

70 J. Ortega y Gasset, «La redención de las provincias...», pp. 744-747.

71 *Ibidem*, pp. 693 – 716.

72 J. A. González Casanova, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, Crítica, 1979, pp. 238-247; J. G. Beramendi, «Proyectos gallegos para la articulación política de España», en A. M. García Rovira (ed.), *España, ¿nación de naciones?*, Madrid, Marcial Pons, 2002, pp. 147-169 (aquí pp. 159-163).

73 E. González Calleja, *La España de Primo...*, pp. 351 – 360.

74 J. L. Gómez Navarro, *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y*

No se quiere con eso afirmar que entre el septiembre del 1923 y la convocatoria de la Asamblea consultiva en el 1927 el Directorio no haya evolucionado hacia un siempre más rígido anti-regionalismo y anti-catalanismo, pero sí parece bastante cierto como muchas de las ilusiones iniciales fueron el resultado de una voluntaria tergiversación, del uso de un lenguaje común todavía indefinido, que permitía expresar con los mismo términos finalidades distintas.

Dicho de otra forma, dejar por un lado el regionalismo en favor de la Provincia era una opción viable y coherente ya desde el primer momento en el mundo doctrinal y político de los miembros del Directorio. Es llamativo como el manifiesto del 5 de septiembre, texto clave del cambio autoritario de 1926 y con el cual se despejaron las dudas sobre las posibles actitudes regionalistas de Primo de Rivera, en muchos pasajes parece copiado de la entrevista de Acerbo antes comentada, tomando claramente posición a favor de un marcado provincianismo<sup>75</sup>.

Lo que la retórica del régimen primoriverista intentó construir a través de su eclecticismo fue una alternativa conservadora, unitaria e historicista al concepto de Nación, combatiendo a la raíz los elementos defendidos por las corrientes más progresistas. El eje de este proyecto tenía que ser la definitiva elaboración de un concepto alternativo de autonomía, que desde la esfera individual llegaba hasta aquellas política y territorial.

Para una mejor comprensión de los anclajes conceptuales de esta re-definición en clave autoritaria del concepto de autonomía, sumamente útil es una obra de 1929 titulada *Régimen autonómico y financiero de las Diputaciones provinciales*. Autor del texto era Martí Ballesté, futuro redactor de una importante versión comentada de la ley municipal republicana de 1935<sup>76</sup>.

Se trataba de un texto oficial, casi una interpretación autorizada, como demuestra la declaración de pública utilidad para las administraciones locales decretada por Real Orden en 1930, editada con el fin de aclarar cómo se habría desarrollado aquella paulatina reforma constitucional del territorio,

---

*dictadores*, Madrid, 1991, pp. 335-351; E. González Calleja, *La España de Primo...*, pp. 100-110.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp.- 200 – 210. Se intentó al revés de valorizar el *folclore* provinciano, relativizando la potada política de la diversidad cultural.

<sup>76</sup> B. Martí Ballesté, *Autonomía económica y financiera de las Diputaciones Provinciales*, Huesca, Editorial V. Campo y Comp., [1930]; P. de Amaya, B. Martí y Balleste *Ley municipal de la República española, año 1935 - anotada, concordada y comentada*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935.

que empezada con los Estatutos, habría tenido que llegar a su pleno cumplimiento en el nuevo orden, del cual el anteproyecto constitucional era el primer borrador.

Lo que este ensayo quería destacar era la existencia de una bien definida dimensión de autonomía provincial, con sus reglas en el Estatuto y con ulteriores posibilidades de estabilización y desarrollo, en un proceso constituyente en que la Provincia habría tenido que asumir el papel de desenlace territorial-administrativo básico. Claro que, antes de todo, se necesitaba dar una definición coherente con estos presupuestos del concepto de Autonomía<sup>77</sup>.

En el precedente capítulo se ha marcado como ya al final del siglo XIX, el término autonomía se hubiese poco a poco transformado en la herramienta en apariencia capaz de por sí de solucionar los problemas territoriales y administrativos de la Monarquía española. Una transformación que afectó a toda la cultura jurídico-constitucional europea. Más allá de las hondas diferencias, la categoría (porque ya se elevó a categoría) de autonomía pareció a nivel teórico y práctico la solución de aquellas rigideces que se atribuían al sistema administrativo de ascendencia napoleónica<sup>78</sup>.

Por otro lado, el éxito de la fórmula mermó su claridad, ya que cuanto más se difundía y más borrosas resultaban sus coordenadas, convirtiéndose en realidad en un término de uso casi obligado, con el resultado que muchas veces se moldeaba la definición de autonomía a la que era la propia visión general del Estado y de la Nación<sup>79</sup>. La lucha semántica entre autarquía, descentralización, desconcentración, *self-government*, se tradujo en un campo de batalla, donde los matices eran las verdaderas claves interpretativas para

---

<sup>77</sup> *Ibidem*: «Aquí no pareció forzado para fijar el régimen autonómico y financiero de las Diputaciones provinciales en la España de hoy, pasar por algunas concisas y breves consideraciones sobre lo que es autonomía y lo que ha sido en nuestra historia».

<sup>78</sup> Desde las teorías sobre la desconcentración de Hariou al debate animado por Santi Romano sobre la idea de autonomía, pasando por la riquísima producción de área alemana sobre la evolución del concepto de federación y la relevancia de la noción de *Selbstverwaltung*, de hecho desde el último tercio del siglo XIX había empezado un debate tanto complejo como determinante para la evolución del constitucionalismo europeo y su relación con un concepto fundamental como lo de la soberanía. Además de remitir a lo dicho en el primer capítulo, específicamente sobre el contexto italiano y español remito a L. Mannori, «'Autonomía'. Fortuna di un lemma nel vocabolario delle libertà locali tra Francia ed Italia», *Quaderni fiorentini*, vol. 43, n. 1, 2014, pp. 65-134.

<sup>79</sup> C. Rubio Pobes, «El concepto y la idea de autonomía en el siglo XIX (Cataluña y País Vasco): Una aproximación», *Spagna contemporanea*, n. 17, 2000, pp. 7-28.

entender el uso que se hiciese de una noción que no era nueva, pero que si venía propuesta como innovadora o renovadora según los casos<sup>80</sup>.

Claro entonces que una obra de alguna forma didáctica como la de Martí Ballesté dedicase su primera parte a

...la fijación científica de lo que es “autonomía”; y lo que es “autonomía” no puede saberse sin acercarse – aunque sea de modo somero – a lo que es su origen, es decir, a la descentralización<sup>81</sup>.

El autor daba muestra de un buen conocimiento de la literatura contemporánea sobre el tema, dando noticia de autores de distintas formaciones u ideologías<sup>82</sup>. Sin embargo, resulta bastante evidente como el autor que más influencia ejerció en él fue Enrique Gil Robles, uno de los pocos que entre las filas conservadurismo católico se había confrontado de manera amplia con los temas del derecho constitucional y político. Una fuente básica para contrarrestar en estos ámbitos los distintos planteamientos más progresistas<sup>83</sup>.

Gil Robles fue entre los pocos que, en la senda del organicismo, no sólo defendió la naturalidad de la institución provincial, sino que, en una perspectiva de corte conservador, había llegado a defenderla como la mejor articulación territorial posible, incluso más que la Región o el mismo Municipio. Por eso transformó en una referencia básica para cimentar la autonomía provincial en el sistema constitucional, que el primoriverismo intentó edificar.

Por todas estas razones muchos pasajes del ensayo de Martí Ballesté estaban fundamentados en el *Tratado de derecho político* de Gil Robles, cuando no eran copias literales. La imposibilidad de distinguir, sobre todo en el Estado contemporáneo, entre Derecho político y Derecho administrativo, con la consiguiente reducción de la vida política al plano de la gestión por parte del Estado de la vida pública, todos estos son caracteres dominantes en la obra de Gil Robles y que están puestos como fundamentos de las interpreta-

---

80 Para un enfoque específico sobre este punto, me permito remitir a mi pequeña contribución «Autonomia e costruzione del territorio: il caso spagnolo fra conservatorismo, autoritarismo e democrazia (1898-1931)», *Quaderni fiorentini*, vol. 43, n. 1, 2014, pp. 229-249.

81 B. Martí Ballesté, *Autonomía económica y financiera...*, p. 3.

82 Las referencias son copiosas y variadas: se va desde Posada a Gestosa, pasando por Gil Robles o Gascón y Marín. Resulta sin embargo evidente la preferencia acordada a la literatura de corte más conservador.

83 F. A. Rojas Quintanas, «Enrique Gil Robles: la respuesta de un pensador católico a la crisis del 98», *Hispania Sacra*, CSIC, 2001, n. 53 pp. 213-228.

ciones de la autonomía de Martí Ballesté<sup>84</sup>. De esta manera toda la dimensión política se convertía en un mejor o peor uso del poder por parte del Estado, mientras el ejercicio de la autonomía se reducía a una dimensión económico-administrativa, con modalidades que recordaban más bien el concepto de autarquía. A partir de estas premisas, también la distinción entre Estados federales y descentralizados se podía declarar artificial y ya no apta para explicar la contemporaneidad. Retomando de manera casi literal los planteamientos de Gil Robles, Martí afirma como

Son escarceos y artificios doctrinales establecer que el Estado Nacional moderno pueda distinguir su integración por federaciones, regiones, provincias y municipios bajo el aspecto de “entes territoriales” que forman la unidad Nación y bajo el aspecto de la organización de los servicios generales y hasta a las propias “constituciones o cartas” concedidas a esas entidades territoriales<sup>85</sup>.

Este planteamiento permitía considerar a cualquier Estado de tipo compuesto primariamente como una forma más articulada de Estado unitario, permitiendo así que se considerasen todas las partes del organismo estatal como portadoras en igual manera de autonomía, pero haciendo solo del Estado propiamente dicho el único depositario de la soberanía. De esta manera, la forma de Estado se convertía en un aspecto secundario, siempre que se conservase su unidad política. Entonces resulta clara la definición de autonomía a partir del concepto de descentralización, que Martí Ballesté llegó a poner como base de su ensayo ya desde el primer momento.

La única manera de articular el discurso de esa manera fue dar por asentadas dos categorías bien claras, la de Estado-Nación como momento político y la de los cuerpos intermedios como momento administrativo. A estos últimos se referían las dos posibles articulaciones de la autonomía, es decir, la propiamente orgánica, que se reduce a la gestión de los intereses propiamente locales, y la que se define como local, que es más bien la desconcentración de servicios<sup>86</sup>.

---

84 E. Gil Robles, *Tratado de derecho político: según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, Madrid, Afrodisio Aguado, 1961-1963.

85 B. Martí y Balleste, *Autonomía económica y financiera ...*, p. 6.

86 *Ibidem*, p. 9 «De todo lo expuesto podríamos resumir que fue y es el concepto de autonomía local el que interesa de modo más directo a nuestro tema el derecho que asiste al Estado federado o confederado, a la región, a la provincia o al municipio, para ejercer, como entidades territoriales y jurídicas, el gobierno y administración sobre los intereses y habitantes del territorio que constituye su jurisdicción, pero dentro del más profundo respeto a la Soberanía del Estado Nacional a que pertenecen.»

Punto de llegada de la articulación territorial de un Estado moderno habría tenido que ser encontrar un punto de equilibrio, que permitiese el desarrollo de la autonomía administrativa, sin dejar espacio a la política. Una misión en la cual la Provincia vendría a ser la articulación intermedia ideal para construir un esquema de descentralización orgánica, que permitiese la gestión de aquellos intereses naturales, que superiores al restringido ámbito municipal, pertenecía al mundo local, sin poner en duda la unidad de la soberanía nacional.

Entre estas coordenadas encajaba perfectamente la Provincia de molde primoriverista, como momento intermedio capaz de dar solidez al ideal nacional querido por la Dictadura, poniéndose al mismo tiempo como instrumento para bloquear el discurso regionalista y de los nacionalismos periféricos, a través de una autonomía administrativa sin valor político. Se llegaba así al momento último de un desarrollo que, empezado con los Estatutos, culminó en 1929 con el Anteproyecto constitucional. La nueva ley fundamental primoriversista, hija de las eclécticas fuentes jurídico-culturales de la Dictadura, habría tenido que trazar el marco general en el cual estabilizar y armonizar la estructura territorial<sup>87</sup>.

El trayecto que entonces condujo a la Asamblea Nacional, y a su tarea constituyente de un «Estado políticamente unitario», tiene su fundamento último en la búsqueda de una definición funcional del concepto de autonomía al fortalecimiento del autoritarismo y a la superación de los *patrones* del liberalismo tradicional y de la democracia liberal, pero capaz a la vez de lidiar con el tradicionalismo más conservador.

La elaboración de una nueva carta constitucional coronaba la transformación autoritaria del Estado empezada con los Estatutos, pero puso a la Dictadura en apuros. El cambio de horizonte constitucional implicaba que no se pudiese, ni a nivel teórico, considerar el Directorio una medida excepcional. Esto puso la Corona en una posición cada día más complicada y comprometida, con una reforma constitucional en la cual la Monarquía se convertía en un protagonista pasivo<sup>88</sup>. Por eso la Asamblea cobró oficialmente solo un carácter consultivo, con el deber de redactar nada más que un Anteproyecto.

---

87 M. García Canales, *El problema constitucional de la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, CEPC, 1980; G. Álvarez Chillida, «El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera», *Revista de estudios políticos*, n. 93, 1996, pp. 359-375.

88 G. Álvarez Chillida, «El fracaso de un proyecto...», p. 360; E. González Calleja, *La España de Primo...*, pp. 138 – 147.

La misma composición de la Comisión encargada (la primera sección de la nueva Asamblea) se realizó balanceando personajes de tradición monárquica, *probiviri* del régimen y miembros de algunas formas más “laicos”, pertenecientes al mundo de la cultura<sup>89</sup>.

Todo esto permitió que se desarrollase un debate bastante intenso sobre los temas de la estructura territorial del Estado y la incorporación de los Estatutos en el texto constitucional, más allá de lo que probablemente eran los deseos del Directorio.

A poco sirvió que Primo de Rivera mismo hubiese dado un esquema general sobre el problema nacional. El título primero del proyecto, redactado en buena medida por Yanguas, fue el escenario de un choque frontal entre los partidarios de la fórmula del estado políticamente unitario y los planteamientos ultra-traditionalistas de Pradera, que veía en la Constitución histórica española el más claro ejemplo de federación natural de Reinos, unidos por la institución monárquica<sup>90</sup>.

---

89 M. García Canales, *El problema constitucional de...*, pp. 99 – 102. Los miembros de la Comisión constitucional eran: Baselga y Ramírez, Corteza y Prieto, Crehuet y del Amo, De la Cierva, Diez Canseco, García Oviedo, Goicoechea y Cosculluela, Maeztu Whitney, Maura (Gabriel), Pemán y Pemartín (segretario), Pradera Larrumbe, Puyuelo Morgán, Sala y Argentí, Silió y Cortes, Yanguas (presidente).

90 *Ibidem*, p. 104 y pp. 121 – 129. Primo de Rivera dejó bien claro su planteamiento sobre el tema territorial en su discurso de estreno de los trabajos de la Comisión, que se puede encontrar en ACD, S.G., leg. 667, n. 1 del 26 de octubre 1927, p. 5: s. 26 oct. 1927, p. 5: «Repito, pues descentralización cuanto sea posible; pero nada de concentración de regiones, porque no se puede olvidar que España está compuesta, no de regiones diversas, sino de naciones. En la memoria de los habitantes de esas regiones está todavía viva su historia como nación independiente, que llegó hasta el siglo XV; es decir, que solo hace cinco siglos que existían como nación, y cinco o seis siglos no son nada en la vida de un pueblo, y han quedado de ello tales rastros, conservan con tanto gusto su bandera propia, sus atributos, su habla, que no fue extendida a la totalidad de la Nación, que si se permitiera que se comenzara a hablar de regiones, tengo la seguridad que no trascurriría medio siglo sin que se produjeron verdaderas guerras regionales». Hay que acordar sobre Pradera como el quisiese todo lo contrario que fomentar tendencias autonomistas: en ACD, S.G., leg. 667, n. 1 del 21 marzo 28: «El Sr. Pradera arguyo que el Estado es soberano, y en todo lo que compete a su soberanía no puede hacer dejación de facultades. Esto no implica que haya de extender su gobierno a todas las entidades de la Nación. [...]El Estado ha de dar la ley dentro de la cual se muevan todas las instituciones infrasoberanas. Pero el municipio, la Región, como el individuo, han de tener derechos políticos. Por esto, y para que no haya equívocos, debe establecerse la soberanía indivisible e indelegable del Estado. No se puede enajenar, fraccionándola o delegándola, la soberanía política. Fomentamos pues el

Pradera defendió su postura también a la hora de debatir el título IX, en el cual el proyecto final llegó de hecho a dar cabida constitucional a los preceptos fundamentales contenidos en los Estatutos, subrayando aún más el carácter administrativo de la autonomía local y complicando la posibilidad de nacimiento de una Región<sup>91</sup>. De esta manera se habría concretado la definitiva institucionalización de la Provincia como base de la administración del Estado, haciendo de la Diputación el lugar oficial de gestión de los intereses de los administrados<sup>92</sup>.

Todo este proyecto constitucional quedó en el mundo de la teoría, repudiado ya por muchos de sus padres y arrollado por la caída de la Dictadura. En los siete años que siguió en el poder el primoriverismo edificó un tipo ideal España, que tuvo un papel fundamental en el imaginario de las nuevas derechas republicanas, y más aún post-republicanas<sup>93</sup>. Eso no significó una victoria real frente a los varios nacionalismos periféricos, sino todo lo contrario. Fue en esta época que los movimientos más

---

equivoco al decir “autonomía política”. Corresponde al estado marcar la órbita en que cada cual por sí propio se gobierne».

91 Aunque las planteamientos de Pradera resultan pocos claros a veces en la expresión: en la sesión de 26 marzo en ACD, S.G., leg. 667, 1, p. 1 «... salvó su parecer respecto de la palabra “provincial”, porque a su juicio son las actuales provincias una división meramente legal – fueron creadas en 1833 – y no una realidad histórica», mientras en la de 30 de abril, p. 1, condenó cualquier modificación que pudiese comprometer el orden provincial.

92 El Título IX (art. 86-92) de hecho intentó de subrayar el carácter solo administrativo de las entidades locales (art. 86: «El territorio español, para los efectos administrativos, estará dividido en provincias. Constituirán cada provincia los términos municipales que le asigne la ley. - Incumbirá al Estado organizar los servicios de la Administración Central en el territorio de provincias y municipios. También podrán establecer, para determinados servicios administrativos o de otra índole, divisiones territoriales distintas de la provincial.»), como la no disponibilidad de la soberanía y de la unidad nacional por parte de otros sujetos que no fuese el Estado (art. 92, c. 1 y 2: «La organización y atribuciones de Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivos estatutos. Éstos se ajustarán a las siguientes normas generales: 1. Mantenimiento de la soberanía del Estado, que no será, en sus atributos esenciales, susceptible de delegación ni transmisión. 2. Facultad del Poder Ejecutivo para suspender todo acuerdo adoptado por las corporaciones locales con extralimitación de atribuciones, o en asunto extraño a su privativa competencia, salvo siempre los recursos a que se alude en el párrafo segundo del Artículo anterior»).

93 E. González Calleja; F. Cobo Romero; A. Martínez Rus; F. Sánchez Pérez, *La Segunda República Española*, Madrid, Pasado & Presente, 2015, pp. 529-538.

avanzados se dotaron de una más sólida base ideológica, avanzando en la senda del binomio nacionalismo-democracia. No se consiguió asentar de manera unívoca y compartida la idea de una autonomía como dimensión solo administrativa, y eso no solo entre los miembros de la oposición al primoriverismo.

Hasta la estructura que se quería poner al centro de esta dimensión no política de la administración, es a decir la Diputación, asumió poco a poco conciencia de su papel y de sus potencialidades como entidad autónoma, más allá del simple desarrollo en escala mayor de las funciones municipales. Ya en el 1929 las resoluciones aprobadas en el pleno de la Asamblea de las Diputaciones provinciales de régimen común, procuraron asentar el derecho y la necesidad de desarrollo del ámbito de autonomía provincial, aunque en esta fase siempre en los límites de la dimensión puramente administrativa. Sin embargo, ya la simple conciencia de poder y tener que reivindicar su estatuto de entidad local y sus prerrogativas de acceso a la autonomía, demuestran la presa de conciencia que las Diputaciones llegaron a tener cerca de su peso político en el sistema territorial y constitucional español.

Una centralidad que el mismo Martí Ballesté de alguna forma tuvo que reconocer:

A las Diputaciones les está confiada gran parte de la riqueza nacional; es en nuestro país después del Estado, la entidad de más fuerza y de más importancia administrativa, política y social. Ellas tienen por tanto en sus manos la definición del porvenir de España, para la reconquista del prestigio económico que en otros tiempos nos correspondió<sup>94</sup>.

La caída de Primo de Rivera comportó una reacción que, aunque con las últimas convulsiones de la Dictablanda y del gobierno Aznar, condujo a la República, abriendo esta vez una compleja y determinante temporada constituyente democrática. El tema de la dimensión local y de su renovación en el marco de la dimensión nacional y estatal, eje de las más distintas tendencias de renovación constitucional, fueron las piezas fundamentales a través de las cuales la República intentó construir un verdadero Estado constitucional en sentido democrático.

---

94 B. Martí y Balleste, *Autonomía económica y financiera ...*, p. 120.

## 2. La provincia y la República entre cambio y continuidad

### *Símbolos y pragmatismo*

El 14 de julio de 1931 se abrieron las Cortes Constituyentes de la Segunda República. Desde la proclamación del nuevo Estado republicano habían transcurrido justo tres meses y se necesitaba más que nunca de unos símbolos y de una mitología que otorgasen fuerza al proyecto institucional. El último (y único) experimento republicano no era lo más apropiado: sin tampoco llegar a la aprobación de la Constitución, la Primera República seguía apareciendo como la experiencia que, por un largo periodo, frustró los planes de republicanos, demócratas y federales<sup>95</sup>.

Que la fecha de inicio del proceso constituyente coincidiese con la toma de la Bastilla podía ser una excelente manera de subrayar una voluntad de regeneración, de ruptura y de cambio, en la senda de una nuevo y más perfecto proceso de fundamentación de la vida pública alrededor del ciudadano y de sus derechos. Por supuesto, se trataba de un recurso retórico, pero de especial

---

95 Muy amplia es la literatura científica con tema la Segunda República y su primer bienio. Para una visión general del periodo se vea, entre las muchas : R. Carr, *España – 1808-1978*, Barcelona, Ariel, 1979; S. Payne, *La primera democracia española :la Segunda República, 1931-1936*, Barcelona, Paidós, 1995; J. Gil Pecharromán, *La Segunda República española: (1931-1936)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006; S. Juliá, *República y Guerra en España: (1931-1939)*, Pozuelo de Alarcón (Madrid), Espasa Calpe, 2006. De todas formas, probablemente la mejor y más actualizada síntesis es la recién y ya referida obra de E. González Calleja; F. Cobo Romero; A. Martínez Rus; F. Sánchez Pérez, *La Segunda República Española...*, que destaca tanto por rigor que por el uso de fuentes y bibliografía. Específicamente sobre el primer bienio, de gran interés: J. L. García Delgado (coord.), *La II República. El primer bienio. III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, siglo XXI, 1987; M. Ballarín, J. L. Ledesma, *Avenida de la República: actas del II Encuentro Historia y Compromiso: Sueños y Realidades para una República*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2007. Específicamente con tema la convocatoria y composición de las Cortes Constituyentes: O. Ruiz-Manjón Cabeza, J. Tusell, G. García Queipo de Llano, «Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición», *Revista de derecho político*, p. I, n. 12, 1981-1982, pp. 189-236 y p. II, n. 13, 1982, pp. 137-19; M. Tuñón de Lara, «El sistema de partidos en 1931-1933», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 6, 1991, pp. 59-84; O. Ruíz-Manjón Cabeza, «Las Cortes Constituyentes de la Segunda República: un escenario de las tensiones en el radicalismo español», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 6, 1991, pp. 105-118. Como obra clásica de referencia sobre la organización del estado republicano: J. M. Canales, *La administración de la Segunda República. La Organización central del Estado*, Madrid, INAP, 1986.

significación, con el cual se ponía fin al largo “Antiguo Régimen”, encarnado por la Monarquía<sup>96</sup>. Y eso no solo por un real o menos retraso político, cultural, social o económico respecto a las realidades más avanzadas del continente europeo, sino sobre todo porque continuidad y tradición eran los pilares fundamentales del papel constitucional de la Monarquía<sup>97</sup>.

Sin embargo, esto no permite olvidar como buena parte de la cultura renovadora y reformista se movía en la búsqueda de una continuidad que, más bien que crear una España con nuevas bases, tenía la idea de volver a su verdadera esencia<sup>98</sup>.

Estos son argumentos que pueden desembocar en la duda de la eficacia simbólica del paralelismo Revolución Francesa-edificación de la República. Porque si era normal que un periódico conservador-monárquico como el *ABC* definiese el 14 de julio como «un acto de bandidismo», desde el cual «la libertad nacía manchada y el equívoco creado subsiste»<sup>99</sup>, ocurre preguntarse sí y cuánto, efectivamente, entre muchos de los republicanos se quisiese llevar a cabo una revolución.

Por supuesto, un cambio radical era el deseo general, una ruptura que permitiese llevar a cabo una efectiva regeneración del cuerpo de la Nación, de manera que el pueblo llegase a ser el verdadero centro de la acción política.

Pero una revolución, tal vez no. Sobre todo no un cambio que conllevara violencia o, peor aún, que se desarrollase en un marco de ilegitimidad. Lo que se pretendía era dar cabida a una revolución francesa sin el *Terror* jacobino, o más bien una nueva Cádiz, pero esta vez sin la Monarquía<sup>100</sup>. De todas formas,

---

96 Muy interesante, para comprender el caldo de cultivo en los primeros meses de la República la reciente publicación R. Cruz Martínez, *Una revolución elegante – España 1931*, Madrid, Alianza editorial, 2014.

97 En la carta de “renuncia temporal al poder” (oficialmente nunca Alfonso XIII habló de abdicación) publicada en el *ABC* el 17 de abril Alfonso XIII dijo: «No renuncio a ninguno de mis derechos, porque más que míos son depósito acumulado por la Historia, de cuya custodia ha de pedirme un día cuenta rigurosa».

98 v. cap. 1,

99 *ABC*, 14 de julio 1931, p. 3. Un artículo que ponía bien evidencia cuanto ya desde el primer momento hubiese una oposición anti-sistema a la República bien organizada, a pesar que luego en las elecciones las fuerzas que rechazaban el nuevo sistema republicano resultasen arrinconadas. El mismo periódico progresista *Crisol* puso de relieve en el artículo «¡Cuidado República!» del 16 de abril, p. 16 el peligro que habrían podido ser las fuerzas monárquicas.

100 No resulta extraño que en su discurso inaugural el presidente provisional Alcalá Zamora (DSCC, n. 1, 14 de julio 1931, pp. 1-6) al reconocer el carácter rupturista de

una de las mayores preocupaciones de los republicanos era la búsqueda de la legitimidad en el pasaje de los poderes<sup>101</sup>.

El problema no era la legitimación popular. La disolución de la Monarquía frente a la parcial derrota electoral en las elecciones locales, había dejado bien claro el rechazo a cualquier vuelta atrás hacia el modelo de la Restauración, y con una oposición frontal a la permanencia de la Corona<sup>102</sup>. Sin embargo, para llegar a realizar un verdadero 14 de julio de la Segunda República, el Gobierno provisional se dio cuenta de cómo fuese necesario estar en posesión de un claro y definido estatuto legal, que hiciese de la República una Revolución no armada, pero sí copernicana<sup>103</sup>.

Este plan estaba vinculado a que la futura asamblea constituyente fuese el único y verdadero representante legalmente investido de la soberanía popular, de manera que solo unas Cortes legitimadas según los principios de las más avanzadas democracias representativas pudiesen ser las transbordadoras autorizadas hacia el nuevo orden republicano. Todos problemas que tenían que encontrar pronta solución en un almacén jurídico, capaz de acompañar al gobierno provisional en los primeros pasos hacia la nueva Constitución.

---

la República, no dejase sin embargo de buscar un enlace con el pasado que, pasando por la «Gratitud inmensa a aquellos constituyentes ingenuos del 12 que, en medio de toda su sencillez, sentaban el dogma de la soberanía nacional y ponían límites a la potestad de la Corona», iba más allá del constitucionalismo del siglo XIX en la exaltación de la unidad de la Nación. De todas formas el reconocimiento del tópico gaditano como momento auroral de una visión teleológica del liberalismo hispano lo expuso probablemente una personalidad compleja y de profunda cultura progresista como Fernando de los Ríos. En el momento de pronunciar su discurso general sobre el proyecto en nombre del PSOE (DSCC, n. 32 de 3 septiembre de 1931, pp. 749 y ss.) llegó a colocar la experiencia gaditana al centro de una reconstrucción finalizada a demostrar una antigua tensión hacia el liberalismo y el constitucionalismo de una parte de la cultura política española, hasta el punto de afirmar que «En 1812 no solo creamos un tipo constitucional, sino que, además, como había acontecido en el siglo XVI, creamos el vocablo que va a servir para polarizar todas las reivindicaciones históricas: creamos la palabra liberal».

101 J. Cano Bueso, «Fernando de los Ríos al frente del Ministerio de Justicia», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n. 152-153, 1999, pp. 121-155.

102 Si se habla de parcial derrota es por el bien conocido asunto de la marcada diferencia de resultados entre las cabezas de provincias y los grandes centros por un lado y la provincia por otro. Sobre el tema, clásico: M. Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos políticos de España, 1868-1931*, Madrid, Taurus, 1969, p.855 y ss.

103 A. Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, «Facetas de dos procesos constituyentes», *Revista de estudios políticos*, 1983, n. 31-32, pp. 11-24.

Pese a todas sus debilidades y sus contradicciones, la Monarquía había seguido siendo a lo largo de la Dictadura y la *Dictablanda* la fuente de legitimación, el marco legal y constitucional en el cual construir y pensar el gobierno y la reforma del País. Claro está, que la devolución de la soberanía al pueblo ponía los presupuestos de un proceso constituyente capaz, por lo menos desde una perspectiva teórica, de dar nueva forma, nuevos contenidos y nuevos cimientos a la Nación. Sin embargo, esto no solucionaba el problema de cómo actuar en el cambio de un régimen a otro, y más aún a la luz de la histórica debilidad del Estado como cumbre de la estructura institucional. La Corona siempre mantuvo, como su arma de acción más poderosa, la capacidad de ser el punto de equilibrio en un aparato fundamentado en el personalismo del entramado político-administrativo<sup>104</sup>.

La rapidez (pocas horas) con la cual los miembros de este primer gabinete republicano se dieron un estatuto provisional era entonces más que justificada, llegando a declarar como

...al recibir sus poderes de la voluntad nacional, cumple con un imperioso deber político al afirmar ante España que la conjunción representada por este Gobierno no responde a la mera coincidencia negativa de libertad de nuestra patria [...] sino a la positiva convergencia de afirmar la necesidad de establecer como base de la organización del estado un plexo de normas de justicia necesitadas y anheladas por el País<sup>105</sup>.

---

104 Efectivamente el gobierno provisional se tuvo que enfrentar desde el primer momento con la necesidad de poder controlar el aparato administrativo, *in primis* lo que eran los gobernadores civiles. Como justamente destaca J. Serrallonga i Urquidi en «El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939», *Hispania Nova: Revista de historia contemporánea*, n. 7, 2007: «La tarde del día 14 de abril de 1931, inmediatamente después de la anunciada caída del régimen de la Restauración, entonces aún no comprobada, Miguel Maura Gamazo tomaba desde Gobernación la diestra iniciativa de desposeer del mando a todos los gobernadores civiles. La gestión, que fue rapidísima, se hizo por teléfono, llamando a cada uno de ellos desde la centralita del ministerio y, según Maura, sin que mediase ninguna protesta de consideración por parte de las desconcertadas autoridades provinciales de la monarquía. Cuando descendemos al terreno de los hechos nos damos cuenta que la memoria del ministro es flaca, pues buena parte de los gobernadores civiles del régimen anterior no se resignó a ceder sus poderes sin mediar reparos o incluso una firme resistencia en algún caso». Ya se tendrá ocasión en el próximo capítulo de ver como algo parecido haya ocurrido con la red de embajadores y cónsules.

105 *El Estatuto del gobierno provisional*, en GM de 15 de abril 1931, pp. 194-195.

La segunda disposición fue la que puso bajo revisión toda la acción y la legislación de la dictadura, creando así una continuidad directa con el último Parlamento legítimo, anterior al 1923<sup>106</sup>.

Lo que había que asentar lo antes posible, era también la legitimidad única de un gobierno central en Madrid, algo que la proclamación del Estado catalán por parte de Maciá a las seis y media de la tarde del mismo 14 de abril, en forma de república federada en la “Confederación Ibérica” (y la constitución poco después de la *Generalitat*) puso en tela de juicio<sup>107</sup>.

Por supuesto había el “Pacto de San Sebastián”, acuerdo entre la plataforma programática y el *gentlemen’s agreement*, en el cual todas las fuerzas políticas republicanas, dejando fuera los socialistas, habían encontrado una ruta común. Sin embargo, el pacto no tenía un estatuto legal oficial, sin mencionar el hecho de que no existía una versión oficial del acuerdo alcanzado<sup>108</sup>. Todo esto complicó aún más el significado y la interpretación que los contemporáneos podían dar de la Autonomía sancionada para Cataluña, hasta el punto que los distintos matices interpretativos hicieron del nudo autonómico la parte más substancial y controvertida del *Pacto*<sup>109</sup>.

No hace falta detenerse en una descripción pormenorizada de los hechos, y menos aún de los problemas y malentendidos que rodearon el nacimiento y la elaboración del estatuto catalán, temas sobre los cuales sobra la literatura<sup>110</sup>. La que empezó fue una lucha, tanto jurídica como política,

---

106 V. *Ibidem*, art. 2.

107 Las distintas declaraciones hechas por Maciá en diferentes ocasiones se pueden consultar de manera unitaria en S. Juliá Díaz, *La Constitución española del 1931*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 142-144. Un buen perfil sobre Maciá en A. Navarra Ordoño, *La región sospechosa...*, pp. 219-226.

108 La participación no oficial del PSOE como partido (Negrín estuvo a título personal) ponía no pocos problemas a la hora de dar cimientos a las opciones autonomistas entre los socialistas. Una posibilidad que se había asentado sólo poco a poco y que no estaba compartida por todos, a pesar de la postura oficial asumida en el congreso extraordinario del 1931. Sobre el tema de gran interés la tesis doctoral de D. Guerra Sesma, *Socialismo y Cuestión nacional en España (1872-1939)*, UNED, 2008. (Aquí pp. 158 – 185.). De dicha tesis de doctorado el autor ha derivado en buena medida el texto *Socialismo español y federalismo (1873-1976)*, Oviedo, KRK ediciones, 2013, que pese a resultar de más ágil lectura, pierde detalles y desarrollos interesantes. Por esta razón, se utilizarán ambos textos.

109 Sobre el Pacto de San Sebastián, muy detallado A. Hernández Lafuente, *Autonomía e Integración en la Segunda República*, Madrid, Encuentro, 1980, pp. 16-45.

110 Entre los clásicos fundamentales M. Gerpe Landin, *L’estatut d’autonomia de Catalunya i l’Estat integral*, Barcelona, Edicions 62, 1977; A. J. González Casanova, *Fede-*

entre el tentativo de auto-legitimación puesto en acto por parte de Cataluña y la etero-legitimación *a posteriori* de las acciones de la *Generalitat* que el Gobierno central desarrolló<sup>111</sup>. De hecho, reducir la existencia de la *Generalitat* en un cuadro normativo que fuese producto del Gobierno provisional de Madrid (y que fugase todas las dudas sobre la posibilidad de la constitución de una Confederación fuera de un proceso constituyente unitario), era fundamental para el nacimiento de la República Española, sobre todo si se quería una Constituyente democráticamente elegida y libre de hipotecas.

La inserción de la reglamentación de la *Generalitat* en la ley sobre el régimen provisional de las Diputaciones (promulgada el 21 de abril), fue un pasaje obligado. Con este acto se legitimaba la *Generalitat* a partir de una disposición dictada por el Gobierno provisional, a la vez que se ponía la administración de Cataluña en el marco común de las demás Diputaciones hasta la convocatoria de las Cortes, aunque reconociendo sus peculiaridades<sup>112</sup>. Por supuesto, estas disposiciones no anulaban el hecho que el gobierno catalán tuviese un respaldo y una legitimación que iba más allá del decreto expedido por el gobierno provisional, lo que permitió una interpretación de la reglamentación bastante extensiva. Sólo el 15 de mayo se llegó a una solución provisional compartida, y después de que Madrid intentase el 9 de mayo, con un decreto específico, delinear otra vez los límites de la acción de la *Generalitat* antes de la convocatoria de las Cortes<sup>113</sup>.

---

*ralismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, Crítica, 1979 (aquí especialmente pp. 248 – 302). Para un panorama más actualizado se vea el artículo J.M. Roig Rosich, «El debat sobre l'Estatut del 1932», *Revista de Catalunya*, n. 213, 2006, pp. 9-13 y el texto introductorio de E. García de Enterría a M. Azaña *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos, 2006.

111 C. R. Aguilera de Prat, «El catalanismo político ante la II República: entre el pragmatismo y el mito», en J. Beramendi González; R. Máiz, (coord.), *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI de España, 1991; A. Duarte Montserrat, «Republicanos y nacionalismo: El impacto del catalanismo en la cultura política republicana», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 10, 1993, pp. 157-180; A. Colomines i Companys, «La historia del catalanismo: un balance historiográfico», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 23, 2001, pp. 791-810.

112 «Decreto del Gobierno Provisional de la República, de 21 de abril de 1931, disponiendo que el Gobernador civil de cada provincia proceda al nombramiento de una Comisión gestora para hacerse cargo, con carácter interino, de la administración de las respectivas Diputaciones provinciales», en J. A. Santamaría Pastor, E. Orduña Rebollo, R. Martín-Artajo, *Documentos para la Historia del Regionalismo en España*, Madrid, IEAL, 1977, pp. 984-991.

113 *Ibidem* pp. 333 – 342.

De todas formas, claro estaba que se habría llegado a la elaboración de un Estatuto, por lo menos para Cataluña. Pese a que el catalán no fuese el único movimiento autonómico organizado, sí fue el único capaz de proponer un texto completo y aceptado por las distintas almas del movimiento catalanista, y eso ya desde el principio de la experiencia republicana<sup>114</sup>.

Con esto no queremos afirmar, como muchas veces se ha hecho, que el proceso autonómico de Cataluña fue el único eje del debate cerca la organización territorial. Que el *Fet Catalá* fue un factor de absoluta relevancia es indudable, pero una cosa muy distinta es pensar que dar solución a la autonomía catalana en el conjunto de la República, agotase el debate alrededor de la articulación de la estructura político-administrativa del nuevo Estado republicano. Es más, creo se pueda decir sin lugar a duda que el problema no era si conceder o no el Estatuto catalán, considerada la consustancialidad que la autonomía de Cataluña había adquirido con el nacimiento de la República. El verdadero problema era más bien construir un modelo constitucional y territorial que conllevara un armónico desarrollo de la autonomía, con la implantación de una administración verdaderamente representativa, que superase el carácter oligárquico anterior<sup>115</sup>.

---

114 Aquí no se puede desarrollar de manera exhaustiva el tema de los distintos movimientos regionalistas y nacionalistas que llegaron a expresarse de manera más o menos clara en la temporada constituyente republicana. Como referencias generales y para acudir a una bibliografía más pormenorizada se puede hacer referencia, entre otros: para una visión de conjunto sobre el tema siempre valiosa resulta la colección de ensayos de J. Beramendi González; R. Máiz, *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI de España, 1991; para unos perfiles más actualizados sobre los tres principales nacionalismos periféricos, Pere Gabriel, José Luis de la Granja Sainz y Xosé Manoel Núñez Seixas, respectivamente sobre catalanismo, vasquismo y galleguismo, en A. Egido León (ed.), *Memoria de la Segunda República – Mito y realidad*, Madrid, Biblioteca Nueva – CIERE, 2006, pp. 273-361. Cerca del Navarrismo F. Mikelarena Peña, A. García-Sanz Marcotegui, «Españolismo, vasquismo y navarrismo foral: cambios y persistencias en la interpretación de la identidad navarra hasta 1936», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 2, 1999, pp. 83-122; F. Mikelarena Peña, «La apuesta republicanzadora de la 1ª gestora de la Diputación de Navarra», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 20, 2008, pp. 237-264. Para el movimiento riojano Navajas Zubeldia, Carlos, «El problema regional durante la II República: el “caso riojano”», *Berceo*, n. 138, 2000, pp. 263-292.

115 Sobre la evolución del problema estatutario en la temporada republicana, además de los ya citados textos se vea el polémico A. Jutglar, «Las oscilaciones de la política y la Administración en la Cataluña autónoma (1931-1939)», *Documentación administrativa*, n. 179, 1978, pp. 5-40 y n. 181, 1979, pp. 493-536.

El reto era no hacer de la *Generalitat* un régimen excepcional, sino más bien una parte de una estructura que, respondiendo a unidad, consiguiese contemperar en un esquema jurídico completo y articulado las distintas personalidades locales hispánicas, trasformando así lo que era todavía un mundo de privilegios forales en la estructura administrativa de un Estado democrático de participación ciudadana<sup>116</sup>.

El problema de la construcción de un territorio y de una administración, como expresiones de un poder público modernamente entendido, se acompañó en el proyecto constituyente republicano con la complicada tarea de solucionar los retos que la masificación de la política ponía a las categorías del Estado liberal. El desarrollo y la defensa de las libertades individuales, a través de la libertad de las corporaciones locales, se habría tenido que convertir en la manera de dar cabida, en el marco del Estado de Derecho, a una estructura de cuerpos intermedios sobre la cual cimentar un sistema institucional libre de personalismos jurídicos y poderíos locales de tipo caciquil.

Discursos que se insertaban en la senda de lo que sostuvo Gumersindo de Azcárate años atrás, cuando el profesor leonés acordaba como la libertad del individuo podía desarrollar todo su potencial político solo en el más amplio contexto de la autonomía de las distintas agrupaciones sociales y políticas, y principalmente en aquellos espacios de desarrollo de la ciudadanía que habrían tenido que ser los Municipios<sup>117</sup>.

El mismo nacimiento de la República parecía dar forma y sustancia al pensamiento de Azcárate, siendo unas elecciones locales y administrativas la causa de la caída de lo que quedaba del sistema de la Monarquía alfoncina.

El reto que esperaba a la futura Constituyente de la República, era forjar al mismo tiempo, en una complicada amalgama, el sentimiento republicano, el liberalismo, la democracia y una verdadera administración estatal. A estos

---

116 B. Clavero, «Territorios forales: una página spagnolo del palimpsesto europeo», en *Le Autonomie e l'Europa*, pp. 15-47. Para una mejor comprensión de los problemas del foralismo en la Segunda República: J. L. de la Granja y J. Corcuera Atienza, en Beramendi González, Justo; Máiz, Ramón (coord.), *Los nacionalismos en la España...*, pp. 101-126 e 257-376; Mina Apat, María Cruz, «Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuerismo. II: siglos XIX y XX», *Historia contemporánea*, Universidad del País Vasco, pp. 89-106; F. Molina Aparicio, «La autonomía de la política. El problema vasco y los proyectos de autogobierno durante la segunda república (1931-1936)», en L. Castells Arteche; A. Cajal Valero (ed.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 225-256.

117 v. cap. I

retos se tuvieron que enfrentar muchas otras realidades de entreguerras del Continente europeo, entre las cuales sin duda destacó Weimar, laboratorio por definición de las nuevas tendencias del derecho europeo de entre-guerras e involucrada directamente en la difícil tarea de transformar el *Reich* conservador guillermino en una República democrática y social.

Dos difíciles trayectos, el weimariano y el español, que tuvieron en la remodelación de la estructura territorial el epicentro de la nueva y compleja definición de los fundamentos de la soberanía y de su ejercicio. Los paralelismos y las influencias que de Alemania llegaron a España serán tema del próximo capítulo<sup>118</sup>. Por ahora es necesario ilustrar las etapas internas del proceso constituyente republicano español.

No parece necesario un pormenorizado análisis de los acontecimientos generales de las Cortes republicanas, pero si se quieren destacar las diferentes voces que se asomaron al tema de la reforma territorial y administrativa, con la cual la constituyente republicana intentó en nueve meses poner los fundamentos de la llamada “Organización Nacional”<sup>119</sup>.

Por eso, antes de meternos de lleno en las varias etapas de elaboración de la carta fundamental republicana, es necesario volver por un momento al decreto del 21 de abril y a su parte general, dejando por un lado las disposiciones que afectaban la *Generalitat* catalana o las provincias forales de Vasconia o Navarra<sup>120</sup>. Estas medidas, en principio finalizadas al simple desenvolvimiento de la ordinaria administración en la excepcionalidad del momento Constituyente, tuvieron gran trascendencia en definir de antemano los ca-

---

118 Por lo que son las similitudes técnicas entre estos dos procesos y el italiano del 1948 me permito remitir a una pequeña contribución mía: «Le burocrazie costituenti. Tecnici del diritto e circolazione giuridica fra le due guerre mondiali», en D. Zardin (coord.), *Lombardia ed Europa. Incroci di storia e cultura*, Milano, Vita e Pensiero, 2014, pp. 373-392.

119 Se note como en todo el texto de la Constitución sea el único título que se encabeza con término nacional. Un término del cual en general el texto casi prescinde, al utilizarse solo nueve veces.

120 J. A. Santamaría Pastor, E. Orduña Rebollo, R. Martín-Artajo, *Documentos para la Historia...*, p. 984-985. Los artículos 4 y 5 del decreto de 21 de abril reconocían a las provincias vascas «las atribuciones que les corresponden por virtud del concierto económico y de las demás disposiciones legales que reconocen su autonomía» mientras en Navarra «La Diputación foral de Navarra conservará, al par que sus peculiaridades atribuciones, también su número tradicional de siete Diputados, designándose entre las cinco merindades o distritos en la proporción que se haya establecido, respetando la Vicepresidencia de edad prescrita en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1847».

racteres básicos del debate alrededor del triángulo autonomía-soberanía-territorio. Fue así que el gobierno, en principio como simple gestor de la nueva legalidad hasta la convocatoria de las Cortes, remarcó como existiese la

...imprescindible necesidad de atender al funcionamiento de los organismos provinciales debiendo determinar para ello una fórmula de vigencia transitoria que, sin menguar la rapidez en la reunión de aquel organismo constituyente, garantice la dirección de los servicios e intereses provinciales<sup>121</sup>.

Con esa finalidad encargó a los gobernadores de cada Provincia el nombramiento de una

Comisión gestora la cual se hará cargo de la administración de las respectivas Diputaciones provinciales con carácter interino

limitando las funciones de éste órgano extraordinario a la gestión ordinaria, según lo que dictaminaba la antigua ley provincial del 1882 (el estatuto provincial quedaba en muchos aspectos derogados<sup>122</sup>).

Sin embargo, lo que el Gobierno provisional estaba realizando era mucho más de una simple reglamentación de emergencia.

Dejando por un lado los relevantes problemas que supuso volver a la legislación del 1882, el decreto en realidad no se limitaba sólo a preservar el mantenimiento de aquellos servicios básicos de la administración central en la Provincia (lo que habría sido una normal medida debida el régimen de excepción en el cual se encontraba el aparato administrativo), sino más bien amparaba, con la institución de Comisiones provisionales, la existencia de la Diputación como organismo de los intereses locales<sup>123</sup>.

Aunque pueda parecer una paradoja, el nombramiento de las Gestoras no solo aseguraba el funcionamiento de la estructura provincial, sino que también mantenía vivo aquel espacio de representación autónoma de los intereses supra-municipales encarnado por las Diputaciones, haciendo de las provincias unos actores potenciales del debate constituyente que iba a empezar.

---

121 *Ibidem*, p. 984.

122 M. T. Carballeira Rivera; L. Míguez Macho, *A provincia a través da historia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1997, pp. 245-247.

123 Ya el 16 de junio un nuevo decreto permitió el uso provisional de una parte de los estatutos, debido a los problemas que la aplicación de la antigua legislación canovista comportaba en el normal desarrollo de la actividad de gestión administrativa. Sobre el tema: M. T. Carballeira Rivera, L. Míguez Macho, *A provincia a través...*, pp.254-256.

Dicho de otra forma, órganos oficialmente de natura transaccional, proclamados por un gobierno provisional, conferían a la Diputación como institución no solo un derecho de existencia, sino también los rasgos de fuerzas vivas de la realidad local, dotadas de una autónoma capacidad de contratación.

Resulta bastante evidente como las disposiciones del Gobierno provisional en materia de administración territorial, a pesar del oficial marco de provisionalidad, sirviesen ya para fijar unos rasgos básicos de mantenimiento de una estructura común. No se trató solo de una respuesta al catalanismo, sino más bien del tentativo de mantener desde el principio una gestión y una visión de la administración del Estado unitaria y global. Un planteamiento que se podría definir pragmático, y que sin embargo, iba más allá de la gestión ordinaria de una situación extraordinaria.

En el seno del gobierno fueron varias las disposiciones de portada constituyente que se movían entre los estrechos límites del estatuto provisional, la mayor parte de las cuales justificadas por la urgencia de llegar en un tiempo lo más reducido posible, a aquel texto constitucional que habría tenido que estabilizar el destino de una República que parecía luchar contra el tiempo. Entre estas medidas pocas cobraron tanta relevancia en la elaboración de la Constitución, como el Decreto del 9 de mayo del Ministro de Justicia Fernando de los Ríos Urruti, con el cual se convocaba la conocida Comisión Jurídica Asesora.

### *Los técnicos hacen política: la Comisión Jurídica Asesora*

Como ya se ha puesto en evidencia, toda la fase constituyente fue vivida como una carrera contrarreloj, con una urgencia advertida por los miembros del gobierno y fomentada por buena parte de la prensa republicana<sup>124</sup>. En este contexto, entre las necesidades del momento y la tensión de los ideales, Fernando de los Ríos, encargado de la cartera de la Justicia, decretó el nombramiento de una Comisión Jurídica Asesora, en substitución de la antigua y desvalorada Comisión General de Codificación<sup>125</sup>. Las razones

124 Una presión que la misma prensa republicana ejercía de manera firme y constante: valga entre otros el ejemplo del artículo de L. Bello en *Crisol*, con el lapidario título «Brevedad», aparecido el 3 agosto, p. 3.

125 J. F. Lasso Gaité, *Crónica de la codificación española*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1970; J. J. Sebastián Lorente, «La Comisión general de codificación: De órgano colegislador a órgano asesor», *Actualidad civil*, n. 4, 1997, pp. 1177-1199; C. Jerez Delgado,

de su institución vinieron así resumidas en el texto que decretaba su institución:

Así, al proponerse España nacer la ordenación normativa de su vida política y social, de acuerdo con las exigencias históricas que hoy la apremian, se ha hecho indispensable crear un nuevo organismo que pueda dividirse internamente en Subcomisiones circunstanciales para cuestiones completas o leyes especiales y tenga la asistencia constante de un Secretariado técnico<sup>126</sup>.

Obvio que la tarea más urgente en aquel contexto fuese la de elaborar un primer borrador del texto constitucional, un Anteproyecto, como luego se llamó, que fuese a la vez expresión de la *melior pars* del mundo académico y producto de la voluntad del Gobierno provisional. La idea era proporcionar unas primeras bases de discusión en las futuras Cortes, actuando de manera similar a lo que había pasado en muchos otros contextos europeos contemporáneos<sup>127</sup>.

Se constituyó prontamente en su seno una subcomisión, encargada de la elaboración de este Anteproyecto, presidida por Ángel Ossorio y Gallardo. Abogado, especializado en derecho civil y de familia, el «monárquico sin Rey, al servicio de la República» tenía a su activo una producción heterogénea, muy típica de la formación todavía enciclopédica de los juristas de la época, todavía poco proclives a la especialización sectorial<sup>128</sup>. Un personaje de área

---

M. J. Pérez García, «La Comisión General de Codificación y su labor en la modernización del derecho de obligaciones», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 19, 2009, pp. 158-161; E. Iñesta Pastor, «La Comisión General de Codificación (1843-1997) de la codificación moderna a la descodificación contemporánea», *Anuario de historia del derecho español*, n. 83, 2013, pp. 65-103.

126 *Gazeta de Madrid*, n. 129 del 9 de mayo 1931, p. 617.

127 Empezando a introducir una comparación que se llevará a cabo en el próximo capítulo, este proceso no se alejó mucho en su primera fase de lo que pasó en el contexto weimariano, cuando Ebert, chanciller y comisario del pueblo, encargó Hugo Preuss de presidir una Comisión encargada de redactar un primer borrador de proyecto, lo que luego llegó a ser el “proyecto gubernamental”, para hacer frente a la ola revolucionaria que habría podido levantarse en cualquier momento. Ya desde ahora como referencia general: H. Schulze, *La repubblica di Weimar – La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 106-110; C. Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, pp. 42-80.

128 Fue el mismo Ossorio y Gallardo a definirse así, firmando la acta de diputado de las Cortes Constituyentes, como nos recuerda en *La España de mi vida*, Buenos Aires, Losada 1941.

conservadora, un monárquico que, debido a su frontal oposición a la Dictadura, apoyó de manera firme el frente republicano<sup>129</sup>. Sobre todo se trataba de un jurista madrileño, con una fuerte sensibilidad hacia el catalanismo, fundamentada en un profundo conocimiento del pensamiento regionalista y nacionalista, también en sus manifestaciones más avanzadas, como por ejemplo lo de Rovira i Virgili<sup>130</sup>.

La subcomisión estaba compuesta por doce vocales, todos con una sólida formación jurídica, y entre los cuales destacaban especialistas de derecho constitucional comparado (a la cabeza Posada), de derecho internacional y de derecho administrativo. Como ideología se trataba de un grupo que se podría clasificar entre el conservador y el progresismo moderado, o mejor que huye los extremos. Muchos se habían formados a la luz de la lección krausista y, en su larga mayoría, eran miembros del mundo universitario sin implicaciones políticas directas<sup>131</sup>.

En cualquier caso, no hay que imaginar un bloque cerrado y uniforme. Lo que había, era un equipo con una fuerte preparación técnica, otro carácter esto que acercaba los primeros pasos de la constituyente republicana a las modalidades con la cuales se construyó el “constitucionalismo de los profe-

---

129 Bastante recientes son las investigaciones que procuran perfilar Ossorio y Gallardo a partir de una rica documentación de fuentes primarias, que han permitido de llenar un vacío importante en la historiografía jurídica hispana: A. Gonzalez Vilalta, *Un catalanófilo en Madrid*, Barcelona, UAB, 2007; M. J. Peláez, *Juristas democristianos, conservadores y republicanos de centroizquierda en 1931 ante la Comisión Jurídica Asesora durante la Presidencia de Ángel Ossorio y Gallardo*, [www.eumed.net/rev/cccss/07/mjpa.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/07/mjpa.html), 2010.

130 Además de lo ya dicho en el cap. I, se vea: T. Rovira, F. Calvet i Costa, J.-L. Carrod-Rovira (ed.), *Antoni Rovira i Virgili i la qüestió nacional - textos polítics (1913-1947)*, Barcelona, Generalitat, 1994. La atención de Ossorio y Gallardo no se limitó con referencia a los temas contemporáneos a los asuntos de la autonomía catalana:, demostrando gran curiosidad por las soluciones corporativas. Se vea: S. Fernández Riquelme, «Angel Ossorio y Gallardo ante la “Solución Corporativa” (1913-1931). El impacto histórico de la representación política del trabajo», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 10, 2009, pp. 181-200.

131 Los miembros de la subcomisión eran: A. Ossorio y Gallardo (presidente), A. Gonzalez Posada, J. Elola, V. Casanueva, M. Pedroso, N. Acalá Espinosa, A. Viñuales, A. Rodriguez Pérez, A. Garcia Valdecasas, F. Romero Otazo, L. Lamana Lizarbe, A. De Luna y J. Lladó Sanchez Blanco. No se olvide que el proyecto se debatió en última lectura frente al pleno de la Comisión, en el cual estaba también Jiménez de Asúa, futuro presidente de la Comisión de Constitución.

sos” en área alemana<sup>132</sup>. No se trata ahora de cuestionar la eficacia y la utilidad de este modelo, lo que sí está claro es como el recurso a este depósito de ciencia jurídica por parte del ejecutivo tuvo lugar, por lo menos en teoría, para aflojar las pasiones políticas y los enfrentamientos, para obtener unos instrumentos jurídicos-culturales básicos con los cuales las Cortes pudiesen empezar su obra<sup>133</sup>.

La subcomisión empezó a reunirse el 18 de mayo y terminó su obra el 6 de julio, entregando los resultados al gobierno. Un arco temporal bastante limitado, y pese a todo suficiente para redactar la que habría tenido que ser la estructura de base para la elaboración de un proyecto gubernamental.

No fueron 50 días tranquilos, sobre todo a partir de la segunda mitad del mes de junio. Ya el 19 el periódico *Sol* dejó filtrar rumores acerca del contenido del Anteproyecto, indiscreciones que perfilaban una dirección resolutamente conservadora del texto, orientado a unitarismo, bicameralismo y exclusión del voto femenino.

El periódico siguió revelando detalles del texto en los días posteriores, refiriéndose a una fuente que decía ser interna a la Comisión (se habló de un vocal), subrayando cada vez el tono unitarista que habría tenido el proyecto, despertando así una firme reacción por parte de los periódicos catalanes, alarmados por estas revelaciones<sup>134</sup>.

132 H. Schulze, *La Repubblica di Weimar – La Germania...*, p. 106.

133 El mismo Posada quiso luego subrayar como el papel oficial de la CJA no fuese sustituir las Cortes en la tarea constituyente, sino más bien hacer un desglose de las posibles fórmulas: «la Comisión se limitó a proponer al Gobierno y a las Cortes Constituyentes sugerencias y fórmulas jurídicas, utilizables —y en parte utilizadas—, en su momento, por el órgano específico de la soberanía.» (A. Posada, *La nueva constitución española*, Madrid, CEPC, 2006. Es la recién traducción con estudio introductorio de J. Varela Suanzes-Carpeña de *La nouvelle Constitution espagnole*, prologada por Barthelemy y Mirkine, pp. 94-95).

134 *Sol* del 21 junio 1931 p. 3. El artículo «El anteproyecto de Constitución» fue también una defensa del periodista frente a la veracidad de su fuente, debida también al enfrentamiento que empezó entre distintos periódicos. Fue el *Crisol* que sostuvo de manera muy clara como *Sol* hubiese de hecho montado sus noticias sobre el proyecto sin tener fuentes sólidas con un artículo del 25 de junio, aparecido en la p. 15 con el título «Fantasías constitucionales». A pesar de esta polémica *Sol* siguió con sus indiscreciones: el 1 de julio vio la luz otro artículo titulado «Más sobre el proyecto de constitución», en el cual se ocupaba básicamente de la aprobación en el seno de la CJA del esquema bicameral. Una votación que habría visto la convergencia, a dicha del periódico, de dos tendencias distintas, representadas una por un afirmado catedrático, mientras la otra por un joven profesor de derecho político «que sostiene puntos de vistas más modernos y más radicales». Si la

*Sol* no fue el único periódico que alimentó una campaña de indiscreciones. También *Crisol*, que justo a final de junio había criticado a *Sol* por la actitud de publicar noticias sin tener fuentes sólidas, ya que publicó como completa una versión del Anteproyecto, que era en realidad provisional.

El texto publicado era en realidad el borrador definitivo que la subcomisión remitía al pleno de la Comisión jurídica, para que lo evaluase y lo votase en sesión plenaria<sup>135</sup>. De todas formas, el texto anticipado el primero de julio estaba ya completo en todas sus partes, aunque las modificaciones aportadas por el pleno no fuesen de secundaria importancia. En el mismo *Crisol* se publicó el 7 de julio (día posterior a la publicación de la versión definitiva) una comparación entre la redacción de la subcomisión y el texto final.

Lo que se deduce con bastante claridad de esta comparación es el fundamento de las anticipaciones que *Sol* había publicado. El texto elaborado por la subcomisión matizaba aún más los caracteres y las funciones de la Región respecto a lo que se encontraba en el texto final, sobre todo en lo que era el delicado tema del reconocimiento de las lenguas locales. Se dibujaba una estructura territorial que recordaba bastante el proyecto primoriverista, aunque con mayores potencialidades para las regiones. Se hablaba de la simple posibilidad de unirse a través de una «personalidad autónoma para fines administrativos o políticos» (art. 3), junto a la posibilidad para los Municipio de poder elaborar una Carta intermunicipal (art. 2).

En este clima siempre más tenso tuvo que intervenir de manera directa, y más de una vez, el mismo Ossorio, el cual no sólo cuestionó en un primer momento la veracidad de las fuentes de *Sol* (dudando sobre todo que fuese efectivamente un vocal), sino sobre todo quiso dejar bien claro que lo que se estaba discutiendo y elaborando era solo una base genérica, un borrador con el cual empezar la verdadera obra constituyente<sup>136</sup>. Solo una cosa quedó ya bien clara: el clima alrededor del problema territorial se puso tenso muy temprano, antes que la Comisión pudiese terminar su obra<sup>137</sup>.

---

fuente que informaba el periódico fue efectivamente veraz, es bastante sencillo ver en el primero Posada, mientras el segundo podría ser Manuel Pedroso, ya catedrático en Sevilla y con menos de 50 años en aquel entonces.

135 *Crisol*, 1 de julio 1931, pp. 3-5.

136 «Fantasías Constitucionales», *Crisol*, 25 de junio 1931, p. 16.

137 A.Mori, *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*, Madrid, Aguilar, 1932-1933, vol. I, p. 131. En el *Sol* del 3 de julio apareció una nota oficial de Ossorio y Gallardo que declaraba como el texto aparecido en la prensa no solo no fuese una versión definitiva, sino más bien acordando como «La Comisión se limita a apor-

De todas maneras lo que en la época fue un elemento de tensión, para el historiador va a ser una fuente fundamental. El debate que se desarrolló en los periódicos y las indiscreciones que cada día se revelaban permiten tener por lo menos una idea aproximada de cómo se desarrolló el Anteproyecto en sus distintos momentos, siendo que no se conservan diarios, actas o papeles de las sesiones de la subcomisión. Excluyendo unos pocos documentos sueltos cerca del uso de las instalaciones del Senado, elegido a lugar de las reuniones de los vocales, la única documentación de archivo que se ha encontrado que hable de la subcomisión constitucional es una carta que remonta ya a la época franquista, en la cual el entonces director del Archivo de la nuevamente constituida *Comisión general de codificación* certificaba la desaparición del archivo en los años de la guerra civil<sup>138</sup>.

Como es sabido, se ha conservado el texto integral del Anteproyecto con el ensayo introductorio de presentación, completado por los distintos votos particulares avanzados por los vocales. Una fuente básica, que sin embargo nos deja solo el fotograma final del proceso, sin permitirnos entender la dinámica interna de la subcomisión y sin detallar las fuentes escogidas como referencias<sup>139</sup>. Hay también que mencionar las referencias que Posada realizó en unos escritos suyos, aunque se trate de pequeñas consideraciones o comentarios surgidos a Constitución aprobada, que no aportan muchos otros datos<sup>140</sup>.

---

tar materiales al gobierno que no implican orientación política alguna». Una declaración debida probablemente también al hecho que el mismo había empezado a hacer circular este borrador entre personas más cercanas antes que se presentase en el pleno, como parece una carta fechada 26 junio 1931, remitida a Jaime Carner, conservada en CDMH - PS MADRID, leg. 2860, caja 734 n. 287. (dicha carta se ha editado en A. Gonzalez Vilalta, *Un catalanófilo...*, pp. 173-176).

138 Los papeles de la convocatoria de la CJA y de las autorizaciones al uso de las salas del Senado se encuentran en ASR, sig. HIS-1400-19. Todo este archivo ha sido digitalizado, volcado on-line y es libremente disponible en [http://www.senado.es/historia/documentos\\_index.html](http://www.senado.es/historia/documentos_index.html). El documento que deja rastro de la destrucción del archivo de la *Comisión jurídica* asesora se encuentra en AMJ - Comisión General de Codificación - Comisión de Códigos, leg. 8, c. 1: se trata de la respuesta a una carta de la mujer de un colaborador de la Comisión con tema el problema de la pensión de viudedad, fechada en 1940. En la carta el director en funciones del archivo afirma sin dar muchas vueltas al tema que todo el archivo ha sido destruido «durante el tiempo que estuvo en poder del Enemigo» (sic).

139 *Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, [Sucesores de Rivadeneyra], 1931.

140 Referencias se encuentran en *La nueva Constitución...* como en *Fragments de mis memorias*, Universidad de Oviedo, 1983.

De todas formas, cruzando entre ellas estas distintas fuentes se puede conseguir un cuadro bastante completo del recorrido que condujo al texto finalmente presentado.

La historiografía constitucional se ha fijado mucho, también a nivel monográfico, en el examen del texto del *Anteproyecto* y de su discurso introductorio, así como lo editó la Comisión misma. Dudosa podría parecer entonces la necesidad de su análisis. Sin embargo, sigue siendo el punto de partida ineludible para cualquier reconstrucción coherente y completa del desarrollo del problema territorial en el proceso constituyente republicano.

Hay que empezar entonces desde el discurso de presentación, en el cual parece muy clara la voluntad de la Comisión de declarar su función técnica, de consultor jurídico, con el objetivo de no interferir o adelantar la función política de las *Cortes*. No hay que leer esta declaración como algo obvio, dado que la visión del jurista como depositario de una técnica jurídica de tipo meramente interpretativo y dogmático, era algo de novedoso y todavía en fase de elaboración<sup>141</sup>. Dicho eso, es casi imposible dividir en la praxis el plano de la acción política y de aquella meramente técnica, más en el momento auroral de un proceso constituyente, en el cual se trataba concretizar en los cauces debate teórico-jurídico posiciones con un claro valor ideológico-político. La misma Comisión dejó bien claro este aspecto al enfrentarse con el problema de la organización territorial, moviéndose en la dicotomía estado unitario-estado federal:

[...] la Comisión ha entendido preferible -coincidiendo con opiniones muy valiosas - no teorizar sobre tema tan grave, sino apoyarse en la innegable realidad de hoy y abrir camino a la posible realidad de mañana<sup>142</sup>.

Que fuese esta “realidad” se aclaraba poco después cuando, reconociendo la necesidad de abrir a la existencia de las Regiones, se ponía la nota declaración a favor de la personalidad de la provincia, retomando casi de manera

---

141 S. Martín Martín, «Funciones del jurista y transformaciones del pensamiento jurídico-político español (1870-1945) – I», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 11, 2010, pp. 89-125 (aquí pp. 119-120) y «La modernización del discurso jurídico en la Universidad centra durante la Segunda República», en E. González Calleja y Á. Ribagorda (ed.), *La Universidad Central durante la Segunda República: las Ciencias Humanas y Sociales y la vida universitaria*, Madrid, Dikynson, 2013, pp. 169-213 (aquí pp. 194 y ss.).

142 *Anteproyecto de la...* p. 8.

literal lo que fueron las posiciones que sostuvo Gumersindo de Azcárate, ya hace más de treinta años<sup>143</sup>:

Las provincias han adquirido, en el curso de un siglo, personalidad y relieve que nadie puede desconocer; y en la mayor parte del territorio nacional nadie protesta contra esta organización ni reclama otra. Hubiera sido, pues, arbitrario trazar sobre el papel una República federal que, por lo visto, no apetece la generalidad del pueblo a quien había de serle impuesta<sup>144</sup>.

Consideraciones como estas, y alrededor de un punto tan delicado y controvertido, demuestran como las decisiones y los consejos que la Comisión oficializaba no eran solo razonamientos jurídicos, sino también actos de portada política, que cobraban fuerza respaldados por una fuerte envergadura técnica.

Más allá del lenguaje y de la postura oficialmente neutral, defender el mantenimiento de la realidad provincial significaba por un lado ponerse en la senda de la continuidad, insertando la pieza regional como un nuevo nivel de la articulación territorial y, por otro, romper una tradición muy fuerte en el debate político español, especialmente de área progresista, superando la identificación de la Provincia como la *radix malorum* de la vida local. Se esbozaba una estructura compleja, delineando una solución global del problema territorial, en la cual la Región resultaba ser una pieza posible en un cuadro unitario y armónico<sup>145</sup>.

El resultado fue un texto bastante peculiar que, a pesar de los juicios positivos que muchos comentaristas le otorgaron (Pérez Serrano frente a todos) no resultaba ser privo de aporías<sup>146</sup>.

En el Anteproyecto el territorio se desarrollaba verticalmente, de manera descendente, en círculos concéntricos, sin que la Región fuese una de las piezas fundamentales del proceso, pese a dibujarse una estructura territorial

143 v. cap. I p.

144 *Anteproyecto de la...*, p.8.

145 Siempre en el *Ensayo introductorio* al proyecto es posible leer: «Quisiéramos haber acertado a dar cauce a la libertad de todos sin rescindir aquellas unidades de la economía y del espíritu por las cuales España es».

146 N. Pérez Serrano, *La constitución española (9 diciembre 1931) – Textos, Bases, Antecedentes*, Madrid, Editorial Revista Derecho Privado, 1932, p. 23: «El Anteproyecto era una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable y quizás más armónica de líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria».

en que el hecho regional encontraba un espacio propio. Se trataba de un ente territorial en potencia, una posibilidad que quedaba en las manos de las Provincias, que podía decidir, «por sus características geográficas e históricas», agruparse y elaborar un estatuto regional, con finalidades administrativas o políticas<sup>147</sup>.

Por supuesto, el Estatuto representaba algo diferente, el verdadero trato de distinción entre la autonomía de los otros entes territoriales y la autonomía regional. Municipios y Provincias habrían tenido su límite último de acción en las leyes administrativas de Estado en materia de gobierno local, mientras que la Región habría podido ejercer sus competencias en los campos reglamentados por un estatuto de creación propia, aunque aprobado por el Estado y limitado por los ámbitos exclusivos del gobierno central<sup>148</sup>. Por eso se elaboró un listado de estas competencias bastantes pormenorizado, aunque sin prever la institución de competencias compartidas. Una omisión curiosa, siendo estas últimas unas de las innovaciones más relevantes en muchas de las Constituciones de la posguerra con una articulación político-territorial compleja o de tipo federal<sup>149</sup>. Ocurrió así que un proyecto de Constitución que no se declaraba federal, y que tampoco lo preveía como solución, se dotaba de un listado de competencias exclusivas, al estilo de las constituciones federa-

---

147 «Artículo 1.- España es una República democrática. Los poderes de sus órganos emanan del pueblo. Todos los órdenes y jerarquías del Estado están subordinados al Poder civil. El Estado se halla integrado por Provincias y éstas por Municipios». Efectivamente la elaboración del texto parece dejar la posibilidad que se configuren regiones muy distintas: desde la mera agrupación con finalidades económicas hasta sujetos de mayor talante político.

148 *Anteproyecto...*, p. 23, Artículo 2.- «Los Municipios y las Provincias gozarán de autonomía dentro de los límites que las leyes señalen». El art. 4 habla de «Estatuto de relación con el Estado», que en última instancia gozaba de su definitiva aprobación por medio de una ley del Estado votada en Parlamento (eso después otros tres pasajes: la proposición por parte de los dos tercios de los Municipios incluidos en los términos interesados, la aprobación de proyecto por parte de dos tercios del censo electoral de los Municipios y la ratificación por parte de la Diputaciones provinciales involucradas). Todo esto hizo efectivamente del estatuto una ley de naturaleza no muy clara, al mismo tiempo expresión de la voluntad local y sin embargo válida solo como ley del Estado. Una doble naturaleza que despertó un intenso debate sobre el cual se habrá ocasión de volver en el próximo capítulo.

149 Había el ejemplo de la constitución weimariana, en el art. 10 (legislación marco), o de la constitución austriaca de 1920, art 12 (competencias compartidas). Sobre el tema: F. J. Corcuera Atienza, «El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites», en *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, 1997, pp. 55-79.

les clásicas del siglo XIX. Por otro lado, se venía a crear un sistema en el cual cualquier competencia no claramente expresada en el Estatuto era del Estado central<sup>150</sup>.

Parece bastante claro como el *Anteproyecto*, más bien que querer renovar o estructurar sobre nuevas bases el modelo territorial, quiso fotografiar lo existente, concediendo unas posibilidades de desarrollo y democratización.

La prudencia de la comisión fue el resultado del encuentro entre el ocasionalismo de origen krausiana, la compartida cultura organicista y una concepción de las instituciones fundamentada en la sustancial continuidad del Derecho, en la senda de una paulatina adaptación y corrección de la legislación positiva respecto a la realidad política y social<sup>151</sup>.

Sin embargo, no se trataba de un principio aceptado y compartido por todos los miembros de la Comisión, sobre todo por parte de aquellos que veían en la República la posibilidad de un cambio radical de rumbo. Esto generó un relevante número de votos particulares, que estuvieron recogidos como anexos al Anteproyecto<sup>152</sup>.

En el arco de las propuestas alternativas podemos colocar a los extremos la de Elola, de matriz claramente federal y que reportaba un detallado listado de las competencias exclusivas y de aquellas facultativas de la Federación, y la de Alcalá Espinosa, que iba en la dirección de un fuerte regionalismo, detallando cuales fuesen las regiones que componían la Nación española. Se

---

150 *Anteproyecto...*, p. 25, art. 5: «Todas las materias que no estén explícitamente conferidas en su Estatuto a la Región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado».

151 Lo que hace del *Anteproyecto* el resultado del encuentro de una visión socio-moralista del derecho político, más bien típica de final del XIX, y una interpretación técnica del papel del jurista, como bien destaca S. Martín Martín en el ensayo introductorio a *El Derecho político de la Segunda República*, Madrid, Editorial Dyckinson, 2011, pp.CL-CLV. Sobre el tema véase también: M. Suárez Cortina, *Libertad, armonía y tolerancia – La cultura institucionalista en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 208-209.

152 Proporcionar una pluralidad de posibles proyectos o variantes de proyectos era una de las razones que permitía a la CJA de definirse como mero asesor técnico, dejando que fuesen luego las Cortes a resolver entre los distintos proyectos. En éste sentido algo parecido había pasado en unos de los procesos constituyentes que inspiraron el español. Se está hablando del austriaco de 1919-20. Hans Kelsen elaboró seis proyectos a partir de un patrón común, con la intención de permitir la identificación de las diferentes corrientes políticas en cada proyecto. Sobre el tema véase: S. Lagi, *El pensamiento político de Hans Kelsen (1911 - 1920): los orígenes de De la esencia y valor de la democracia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 168-187.

trataba además del único voto particular que, abarcando la totalidad del título, introdujo con claridad ese concepto de Nación fuera del *incipit* del texto<sup>153</sup>.

Sin duda alguna, el voto que tuvo luego más relevancia, fue el propuesto por Romero Otazo, Pedroso, García Valdecasas y de Luna. El texto contaba de un extenso prólogo de introducción, en el cual se marcaba una firme oposición a la postura oficial asumida en el *Anteproyecto*:

La Constitución de la República debe iniciar sus Artículos con una afirmación clara y rotunda del derecho a la libertad de las regiones históricas españolas. No se trata de un pleito entre regiones a resolver por un compromiso. Se trata del problema total de la estructura de España, que ha de acometerse con valentía. Sólo el olvido de que la República supone una revolución, que España esperaba anhelante para dar un salto vivo en la Historia, pudiera inducir al grave error de renunciar a la gran ocasión constituyente que se nos ofrece<sup>154</sup>.

Ya solo limitándose al estilo, más propio de un discurso político, se nota una clara diferencia respecto al tono aséptico y distante de la Comisión. Pero es sobre todo en los contenidos, donde se nota la clara influencia del proyecto de la *Gran Comarca* orteguiana, aunque con un marcado énfasis puesto en el carácter histórico de las regiones. Una estructura montada al revés respecto al texto aprobado, en que son las Regiones el verdadero motor del proceso autonómico, convirtiéndose en las piezas básicas de la estructuración del territorio del Estado<sup>155</sup>.

Si entonces el elemento común de los tres votos particulares, era crear una discontinuidad con la eliminación de la provincia, la solución ratificada por el *plenum* de la Comisión y el voto particular de Romero Otazo perseguían soluciones ambas lejanas del federalismo clásico, diferenciándose de las posturas expresadas en el voto de Elorza y en aquello de Alcalá, que se mantenían en los patrones clásicos del Estado-federación. De todas maneras, más allá de lo que podían ser las distintas declinaciones del federalismo o del regionalismo en su esencia, el problema se redujo a si la nueva estructura territorial de la República tuviese que ser la evolución y armonización interna de las distintas estructuras territoriales ya existentes hasta aquel entonces, o si más bien se tuviese que dar pié a una “revolución”, fuese esta historicista o renovadora<sup>156</sup>.

153 *Anteproyecto...*pp. 78-83 y 71-78.

154 *Ibidem*, p. 63.

155 *Ibidem*, pp. 66-71.

156 Un término el de Revolución con el cual se podía al mismo tiempo entender

Sea como fuese, la imagen oficial del proyecto de la CJA como un recurso principalmente técnico es algo difícil a defender, tanto hoy como en aquel entonces. Un hecho que, con el avanzar de la obra constituyente, resultaba siempre más evidente, frente a una opinión pública que justamente percibía el peso político e ideológico de lo que se estaba discutiendo. La prensa más progresista acusó el proyecto de demasiada timidez, mientras una parte de la opinión pública más conservadora llegó a ver en el anteproyecto una amenaza a la tradición nacional española.

Estas críticas empujaron a reaccionar al mismo Ossorio y Gallardo, no sólo como presidente de la Comisión, sino más bien como jurista madrileño atento desde hace tiempo al problema catalán. Una excepción en el panorama moderado madrileño, resultando ser entre los pocos de área monárquica que hubiese empezado un verdadero diálogo con aquellos sectores del catalanismo más progresista.

Esclarecedor es un pequeño texto redactado por Ossorio con el título «Cataluña y el anteproyecto constitucional»<sup>157</sup>. En este artículo su finalidad fue la de confutar las tres principales críticas que se movían al anteproyecto:

- No establecer una España federal. - Exigir excesivos requisitos para que una región española llegue a ser autónoma. - Reservar al Estado facultades en número tan extraordinario que equivale a negar la autonomía.

Contestando al primer punto, Ossorio planteó el problema desde una perspectiva bastante clásica entre la cultura conservadora. En su opinión el federalismo fracasó en la historia hispánica del siglo XIX, porque intentó imponer de arriba a abajo una estructura artificial, uniforme a todas las realidades que componían el conjunto español<sup>158</sup>.

Lo que habría tenido que asentar era un sistema que permitiese, a las

---

en el sentido orteguiano de proyección hacia el futuro o más bien con su antiguo valor de revolver, de actuación de un cambio radical que, en lugar de implantar algo de nuevo y artificial, permitiese el redescubrimiento de la original Constitución material de la Nación. Una postura esa que encontraba su espacio en las argumentaciones tanto de los federalistas radicales como de los sectores más conservadores.

<sup>157</sup> CHMD, PS-Madrid leg. 734 n. 309.

<sup>158</sup> *Ibidem*: «Por este sistema, respetando la libertad de todas las comarcas españolas, se marca el módulo para que cada cual busque la cantidad de autonomía que le apetezca, sin más limitación que las atribuciones infranqueables del Estado, como ocurre en todos los regímenes federativos».

realidades que lo quisiesen, recortar una propia autonomía; un esquema que, sin definirse federal, ni encajar en los patrones del federalismo clásico, se inspirase en el federalismo teorizado por un miembro del nacionalismo progresista catalán cual Rovira i Virgili. Y justo en el carácter no convencional de este federalismo estaría la razón de construir un procedimiento complejo, articulado en distintos momentos, necesario para que el Estatuto regional logre solidez, siendo de común interés que se arraigue bien.

Igualmente, sin fundamento habrían sido las críticas al reducido número de competencias. Éstas corresponderían más o menos a las que se pueden encontrar en muchas realidades federales europeas, como en los proyectos de autonomía elaborados entre final del siglo XIX y empezar del XX en el contexto español<sup>159</sup>. Se trató de una defensa apasionada, que desarrollaba en muchos aspectos el tema territorial, con más claridad y más detalles de cómo se exponía en el prólogo del Anteproyecto.

Pese a todo, proponer el anteproyecto de la CJA como proyecto gubernamental oficial, o utilizarlo como primera base para su elaboración, resultó al final desaconsejable, cuando no imposible. La responsabilidad de la elaboración de la Constitución se dejó totalmente al juicio de las *Cortes*.

### *La Comisión de Constitución*

Luis Jiménez de Asúa fue nombrado el 29 de julio presidente de la Comisión de Constitución, encargada por las Cortes Constituyentes de la elaboración de un primer proyecto constitucional concreto. Al acto de su nómina, el ilustre catedrático era miembro del partido socialista desde menos de 4 meses, masón desde 4 años y republicano militante desde por lo menos siete<sup>160</sup>. Sus

---

159 *Ibidem*: «La facultades reservadas al Poder central son tantas que implican una burla de la autonomía futura. Lo niego en redondo. Esas facultades, punto más punto menos, son la mismas atribuidas al Poder federal en todos los países federales; las que constan en el proyecto de Constitución federal de 1873; las de la Asamblea del partido federal catalán del año 1883; las del proyecto de Constitución federal votado en la Asamblea Nacional de Zaragoza, en 1883 y reformado en la de Madrid de 1888; las de la Asamblea de Parlamentarios de 1917; las de autonomía de 1918 redactado por el Consejo permanente de la Mancomunidad catalana, etc., etc...».

160 Para un breve pero riguroso perfil biográfico sobre Jiménez de Asúa véanse el *Diccionario Biográfico del socialismo español* disponible on-line en la web de la Fundación Pablo Iglesias; la voz del *Diccionario crítico de Juristas españoles, portugueses y latinoamericanos*, Zaragoza, Editoriales Cometa, vol. I, 2005, pp. 434-437 y la voz de recién publicación en el *Diccionario de catedráticos de derecho españoles* disponible en la web

críticas a Primo de Rivera le costaron la cátedra en la Universidad Central y le abrieron las puertas de la cárcel. Pero antes de todo, Jiménez de Asúa era uno de los más destacados penalistas de habla hispana, con una gran formación juvenil en el mundo jurídico alemán y con una fama de alcance internacional. Sin embargo, no era un experto de constitucionalismo. Como el mismo admitió, escasos y antiguos eran sus conocimientos de derecho constitucional, aunque tuviese una preparación en el tema mejor de la que el mismo reconociese<sup>161</sup>. En su juventud, después de especializarse en Alemania en la escuela del gran penalista von Liszt, tradujo al castellano un pequeño ensayo del destacado profesor alemán titulado *Lo que hará Alemania si vence: una Confederación centro-europea*. Un libro peculiar, en el que convivía con la defensa del punto de mirada alemán sobre la guerra, una interpretación de la soberanía que superaba la noción de Estado-Nación, coherente con la evolución del pensamiento organicista de la época<sup>162</sup>. Dejando por un lado esta experiencia juvenil, el ilustre penalista no estaba muy versado en el derecho constitucional, una falta de especialización que resultaba ser un problema común a muchos de los miembros de la Comisión, por cuanto en general la presencia juristas, de distintas ramas del mundo del derecho, fuese relevante<sup>163</sup>.

De todas formas, no fue esto el primer o mayor problema al cual enfrentarse. Sin duda, la dificultad más relevante fue conseguir coordinar los trabajos de una Comisión numerosa (de hecho compuesta por un número

---

de la Universidad Carlos III: [http://www.uc3m.es/portal/page/portal/instituto\\_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/jasua\\_10/12/2015](http://www.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/jasua_10/12/2015).

161 L. Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de...*, pp. IX – X «Cuando en los últimos días del mes de Julio me vi abrumado con el nombramiento parlamentario de componente de la Comisión de Constitución, y sorprendido después con la pesada honra de presidirla, quise rejuvenecer mis conocimientos de Derecho público, y en angustiosas jornadas de urgencia, leí los libros más modernos sobre Derecho constitucional y hube de recordar en los tomos de Nicolás Pérez Serrano y Carlos Posada, así como en el reciente volumen de Mirkiné, los textos de las viejas y nuevas Constituciones de Europa y América».

162 F. von Liszt, *Lo que hará Alemania si vence: Una Confederación centro-europea*, Madrid, Tipografía Fortanet, 1915. No se olvide que Asúa viajó a Berlín justamente en 1914, colaborando con von Liszt.

163 Estos eran los otros miembros además del presidente Asúa: Ricardo Samper Ibanez, Emiliano Iglesias Ambrosio, Clara Campoamor, Justo Villanueva, Mariano Ruiz-Funés y García, Luis Araquistáin, Trifón Gómez, Jerónimo Bugeda, Enrique de Francisco, Leopoldo Alas, Fernando Valera, Juan Botella Asensi, Antonio Rodríguez Pérez, Gabriel Alomar Villalonga, Antonio Xirau Palau, Alfonso García Valdecasas, Juan Castrillo Santos, José M. Gil Robles, Jesús María de Leizaola y Bernardino Valle Gracia.

doble de miembros respecto a la subcomisión de la CJA), para conseguir sacar adelante, y en tiempos reducidos, la elaboración de un primer texto que pudiese examinar la Constituyente. Considerado todo esto, la entrega del primer borrador por parte de la Comisión el 18 agosto (en poco más de veinte días) fue efectivamente algo increíble, que permitió empezar el debate ya el 27 del mismo mes.

Este asombroso resultado fue posible no solo por la objetiva dedicación de los miembros de la Comisión de Constitución. Además de la fundamental aportación que fue el Anteproyecto de la CJA, el proyecto elaborado por la Comisión de Constitución fue el último precipitado de una reflexión político-institucional de largo trecho.

Al abrir el presente capítulo nos hemos puesto el problema de cuanto efectivamente el texto constitucional fuese hijo de una densa, pero apresurada, obra de elaboración en el clima resultante de la repentina caída de la monarquía, o si más bien la fase constituyente no fue solo el último acto de muchos, diferentes y enfrentados proyectos de reforma del sistema constitucional hispano.

La respuesta mejor es que todos estos elementos convivieron a la vez. Veinte días habrían sido de todas formas pocos ya si la tarea de los miembros de la comisión hubiese solo consistido en «llenar de la roja sangre democrática» los materiales jurídicos proporcionados por el Anteproyecto<sup>164</sup>. En realidad, la aportación de la Comisión de Constitución fue mucho más que eso, sobre todo en lo que fue la Organización territorial. Una obra concitada y monumental, utilizando y comparando todo el material disponible, en reuniones densas y cerradas, trabajando también el domingo en la residencia particular del presidente<sup>165</sup>.

Para llegar a comprender cuál fue el método y como se desarrollaron los debates y la obra de la Comisión, se dispone de un número mayor de instrumentos respecto a lo que se puedan utilizar para la CJA. En primer lugar tenemos los comentarios-testimonios del mismo Jiménez de Asúa, es a decir *Proceso histórico de la Constitución republicana del 1931* (editado como comentario contemporáneo a los acontecimientos en el 1932) y *La constitución de la democracia española y el problema regional* (redactado ya en el exilio argentino en el 1946). Existe luego otro texto, las *Anécdotas de las Constitu-*

---

164 L. Jiménez de Asúa, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losana, 1946, p. 20.

165 *Ibidem* p. 18-19.

*yentes*, ese también obra ya del exilio, que sin embrago resulta ser más útil para conocer unos hechos puntuales que para tener un cuadro general del trabajo realizado<sup>166</sup>.

Otros dos comentarios contemporáneos a los acontecimientos resultan imprescindibles: estamos hablando, por supuesto, del ensayo de Adolfo Posada *La nouvelle Constitution espagnole* (redactado en francés) y el noto y ya difusamente citado texto de Pérez Serrano *La Constitución española*, ambos editados en el 1932<sup>167</sup>. El primero permite conocer el punto de mirada del gran catedrático ovetense, vocal de la Comisión Jurídica y maestro de muchos de los miembros del mundo jurídico que colaboraron en la tarea constituyente.

El comentario de Pérez Serrano, por su parte, aporta la contribución de unos de los más jóvenes y brillantes discípulos de la enseñanza de Posada, junto a una mirada interna a la obra constituyente, siendo el autor unos de los miembros del Cuerpo técnico de la Secretaria de Cortes, además de activo asesor de los miembros de la Comisión, junto a otro protagonista hasta ahora poco estudiado, Miguel Cuevas y Cuevas<sup>168</sup>.

Como ya con la CJA, cobran una importancia fundamental las informaciones que se pueden extraer de los periódicos de la época. Fuentes éstas hasta ahora utilizadas de manera desigual, si se excluye el famoso artículo de Araquistáin aparecido en *Sol* el 8 de diciembre del 1931.

Tampoco de la Comisión de Constitución se ha conservado un Diario de las Sesiones o unas Actas oficiales, pero en este caso, si está disponible una

---

166 L. Jiménez de Asúa, *Anécdotas de las constituyentes*, Buenos Aires, Patronato hispano argentino de cultura, 1942.

167 N. Pérez Serrano, *La constitución española...*; A. Posada, *La nouvelle constitution espagnol: le régime constitutionnel...*

168 Como el mismo Asúa tuvo manera de recordar en *Proceso histórico...*, p. X. «En el intrincado itinerario de esta literatura político contemporánea han sido guías y maestros dos camaradas de la Universidad de Madrid: Nicolás Pérez Serrano y Miguel Cuevas, Oficiales técnicos de la Secretaria del Congreso. Su desinteresada y competente ayuda, no sólo me fue valiosísima en la busca de libros y datos, sino que me permitió superar el difícil trance que para mí representaba el discurso de presentación del Proyecto constitucional que pronuncié en las Cortes el 27 de Agosto». Sobre el poco conocido pero influyente Miguel Cuevas remito a mi contribución en el 63 Congreso de Estudios parlamentarios en Cádiz de 2012, titulado «Técnicos parlamentarios y Cortes Constituyentes: Miguel Cuevas y Cuevas en la forja del constitucionalismo de la Segunda República Española», en D. Repeto García (coord.), *Las Cortes de Cádiz y la Historia parlamentaria*, Cadiz, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2012, pp. 629-638.

parte de los papeles originales producidos y manejados por los vocales durante las sesiones<sup>169</sup>. Se trata probablemente solo de una parte de la documentación que efectivamente se manejó, pero lo conservado permite dar una reconstrucción desde una perspectiva interna de los trabajos de los comisarios. Una documentación directa, no filtrada, que resulta aún más importante al ser bastante complicado o incluso imposible, distinguir en los comentarios de Jiménez de Asúa, Pérez Serrano, y más todavía en lo de Araquistáin, el momento descriptivo del momento interpretativo.

La simple comparación entre textos del mismo autor demuestran enfoques muchas veces diferentes. El caso del mismo Jiménez de Asúa, como se podrá ver luego, es bastante paradigmático.

Aclarado esto, entre las fuentes editadas consideradas “clásicas”, redactadas por testigos directos del proceso constituyente, el testigo que resulta ser más problemático es, sin lugar a dudas, el de Araquistáin. Sus consideraciones sobre la centralidad de la minoría socialista en la elaboración del texto y en la planificación del trabajo parecen ser el resultado de una interpretación partidista, como también unos cuantos relieves movidos al *Anteproyecto* de la CJA, vueltos a reducir su relevancia<sup>170</sup>.

Sobre todo este último aspecto entra en contraposición con la gran mayoría de los comentarios de la época, todos concordes en la relevancia del trabajo de la CJA. Tanto el texto del Anteproyecto, y más todavía los votos particulares, proporcionaron unos imprescindibles recursos teóricos para la

---

169 La documentación se encuentra en ACD, Serie General, legajo 539. Un material que, a lo conocido, no ha sido utilizado o considerado por parte de la historiografía, a pesar que ya en 1983 García Canales en «La Constitución española de 1931 y su aplicación (Bibliografía comentada)», *Revista de estudios políticos*, poniendo de relieve como «Con todo, el rastro de la labor de la Comisión de Constitución no es muy pródigo», ya en una nota de p. 221 afirmase «El expediente del proyecto constitucional en el archivo de las Cortes podría aún arrojar luz, seguramente. Cabe pensar que pudieran aparecer legajos y documentación no suficientemente explorada.». Como primera fuente sobre bibliografía jurídica con tema la segunda república, aunque bastante antiguo: P. Román; F. J. Vanaclocha, «Repertorio Bibliográfico sobre aspectos jurídico-políticos e institucionales de la segunda república española», *Revista de derecho político*, n.12, 1981-82, pp. 399-415.

170 No se quiere menospreciar el valor de Araquistáin como testigo de su época, pero no se puede olvidar la fuerte carga ideológica que hay en la mayoría de sus textos. Se trata de un elemento bastante común en su obra, tanto en el relato sobre la fin del primoriverismo en *El ócaso de un régimen*, Madrid, editorial España, 1930, como cuando comenta desde el exilio la evolución del pensamiento progresista español en *El pensamiento español contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1962.

Comisión parlamentaria (y para el debate en Cortes luego)<sup>171</sup>. Alrededor de la estructura territorial, peculiar trascendencia tuvieron los votos particulares en su momento presentados por Romero Otazo y Alcalá Espinosa, mientras las propuestas de clara inspiración federalista avanzadas por Elola quedaron en buena medida desplazadas.

De todas formas, no se trató de un simple trabajo de *collage* por parte de la Comisión parlamentaria, de una obra de ensamblaje de ideas y conceptos distintos elaborados por otros, con la finalidad de alcanzar un compromiso pacificador. El modelo perfilado era original, diferente, no reconducible a ninguna de las propuestas del Anteproyecto. Fue gracias a la actividad creadora de la Comisión parlamentaria que la obra de la Comisión Jurídica Asesora pudo cumplir su función de depósito de materiales jurídicos.

En su conjunto, todos estos elementos nos proporcionan una buena explicación de las dificultades que se encontraron en la redacción del proyecto. Los miembros de la Comisión tuvieron que balancearse entre renovación y armonización con el pasado, con además la presencia de dos textos que no podían ignorarse, es a decir el Anteproyecto y un ya redactado Estatuto catalán.

Tampoco el gobierno ayudó mucho en el trabajo. El ejecutivo provisional de Alcalá-Zamora, con una opinión pública siempre más movilizada, presionaba cada día más porque se cerrase en el menor tiempo posible el proyecto. Y efectivamente si ya la CJA no tuvo la posibilidad de elaborar su Anteproyecto con tranquilidad, el trabajo de la Comisión parlamentaria se desarrolló en un clima aún más tenso, con la constante preocupación de luchar contra el tiempo y con una considerable presión mediática.

Ya se ha puesto de relieve como la prensa periódica, con su cotidiana acción de información sobre los acontecimientos internos del gobierno, de las Comisiones y de las Cortes, resultase muy activa y dinámica en el movilizar la opinión pública, avivando el debate político y cultural, y permitiendo una constante participación en el debate constituyente, no sólo del mundo cultural oficial en todos sus matices ideológicos, sino sobre todo movilizándolo la gran mayoría de los ciudadanos, involucrándolos directamente en el día a día de la Constituyente. Eso fue tan cierto que se llegó a la apelación directa a las

---

171 A. Posada, *La nueva constitución...*, pp. 94 – 95: «En el anteproyecto aprobado por la mayoría —y en los numerosos votos particulares de la minoría—, la Comisión se limitó a proponer al Gobierno y a las Cortes Constituyentes sugerencias y fórmulas jurídicas, utilizables —y en parte utilizadas—, en su momento, por el órgano específico de la soberanía».

Cortes de unos cuantos particulares, que acusaron el deber o la necesidad de dar una aportación directa a los temas más controvertidos.

Parte de estas aportaciones se encuentra en la documentación de la Comisión, resultando bastante evidente como los dos temas que más supusieron la directa participación de ciudadanos, asociaciones e instituciones locales fueron lo de la laicidad y el problema territorial<sup>172</sup>. Ya antes de la creación de la misma Comisión empezó a llegar a las recién constituidas Cortes materiales con posibles soluciones y opiniones personales sobre la futura Constitución. Este material se remitió luego a la Comisión, en cuya documentación se encuentran hasta dos proyectos constitucionales completos: uno, remitido por Manuel Rodríguez Artola, miembro del *Centro republicano de Buenos Aires*, ya elaborado en el abril de 1931; otro enviado por Isidro Galván Octavio el 17 de agosto 1931. Si el segundo de estos era más bien un esbozo de proyecto, constando solo de una primera parte dividida en artículos, el primero era un proyecto completo, articulado en 160 artículos, repartidos en XVII títulos. En ambos casos no se trataba de proyectos improvisados: en el lenguaje empleado se nota una sólida preparación jurídica, que permitió a los autores desarrollar con claridad en los dos textos pensamientos de inspiración federal y organicista<sup>173</sup>.

De todas formas, la movilización no se limitó a la entrega de complejos, pero esporádicos proyectos elaborados por personas entregadas al derecho. Tantos los ciudadanos particulares, como corporaciones o sociedades, se apelaron a las Cortes Constituyentes, casi como si fuesen todavía antiguas Cortes de Justicia de última instancia, encargadas de defender las que parecían libertades violadas, como en el caso del tema de la laicidad del Estado. En esta improvisada y espontánea *Consulta al País*, decenas de Ayuntamientos, ya a partir del 20 de julio, se pusieron en marcha remitiendo extensas cartas para que las Cortes defendiesen sus posiciones sobre el tema administrativo y territorial.

La movilización fue de particular relevancia en la provincia de Almería, sin embargo llegó también mucha documentación desde la de León, de Cuenca y de Badajoz. A pesar de algunas diferencias y de un mayor o menor grado de elaboración de los varios textos remitidos, básicamente todos tenían la misma finalidad: la abolición de la Provincia y la transferencia de las competencias de la Diputación a los Ayuntamientos<sup>174</sup>.

---

172 Aunque datado, sigue siendo de interés sobre el tema: F. Astarloa Villena, *Región y religión en las constituyentes de 1931*, Valencia, Universidad de Valencia, 1976.

173 ACD, S.G., leg. 539, c. 13 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0013).

174 ACD, S.G., leg. 539, c. 4 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0004). Cerca el recién

Todo esto se desarrollaba en un clima de una constante atención de la prensa sobre todas las novedades y opiniones que surgían sobre posibles nuevos estatutos y proyectos en elaboración. Estas noticias se cruzaban con un intenso y a la vez desordenado debate sobre la conveniencia o menos del federalismo respecto al regionalismo, las raíces históricas de la autonomía o el punto de equilibrio que hubiese que encontrar entre la necesidad de dar solidez al nuevo Estado republicano y el derecho de autodeterminación<sup>175</sup>.

Prueba de como la cuestión territorial era uno de los temas candentes,

---

uso de esta documentación producida por los Ayuntamientos y enviada a las Cortes, remito a la nota n. 53 en mi contribución «Autonomía e costruzione del territorio:...», pp. 246-247.

175 Se pueden escoger, a título de ejemplos, unos artículos aparecidos en *Crisol*, activamente filo-republicano. Ya desde los primeros días de la convocación de las Cortes muchos colaboradores importantes del periódico se ocuparon a menudo del tema de la autonomía y del debate sobre el federalismo: Rovira y Virgili intervino el 15 julio con un artículo titulado «Por la amplitud de la autonomía – Catalunya en España» (p.6) subrayando como la autonomía permitida por el anteproyecto, «se halla más cerca del estatuto extraparlamentario de la Comisión de 1919 que de cualquier otro proyecto de régimen verdaderamente autonomista o federal», no resolviendo entonces los antiguos problemas y, tal vez, agregando nuevos. El 16 Américo Castro en un gran artículo puso de relieve como fuese necesario un nuevo edificio cultural, que permitiese superar las didencias castellanas frente a la cultura catalana. Por eso «Cataluña habrá que tener una vía tan ancha como guste y pueda» (p.7). Dos días después Demófilo del Bueno llegó más allá, dando reconocimiento a la no reversibilidad de la autonomía catalana, y que justamente por eso se tuviese que trabajar sin preocuparse demasiado de las definiciones literales que se daban alrededor de la disputa autonomía federalismo. Por eso «...no hay otro camino que el de conducir la voluntad de Cataluña hacia una integración española» (p.6). Habría que añadir a todo eso muchos otros artículos, más dedicados al debate cultural de amplio radio sobre el tema. En junio siempre en *Crisol* Antonio Ghirardo firmó unos cuantos artículos titulados «Federalismo español», con la idea de reconstruir una historia de largo alcance de la tradición federalista, empezando por los fenicios para llegar al siglo XIX (números 2-6-9-16-20 y 23 de junio). El 20 del mismo mes un artículo de Alomar realizaba una síntesis de los distintos planteamientos de autonomistas y catalanistas cerca la viabilidad o menos de un modelo federal («La cuestión del federalismo», p. 13). Un artículo que se completa con uno fechado 25 de junio titulado «El rompecabezas de Castilla» (p. 15), que resumía las opiniones de las distintas provincias castellanas sobre el problema territorial del nuevo Estado republicano. A todo esto hay que añadir por ejemplo los artículos del *Sol* dedicados a la elaboración del Estatuto vasco, además de publicar entrevistas de personajes que no compartían mucho el tema de la autonomía política (como por ejemplo la relación que se da de un discurso de Ossorio y Gallardo en el centro autonomista catalán publicado por *Sol* el 9 de junio, p. 5, aunque el principal periódico en el cual publicó Ossorio fuese *El Debate*).

fue la decisión por parte de la Comisión de aplazar, por último, la elaboración del Título preliminar y primero, como también demuestran las fuentes de archivo a disposición. Las primeras dos partes del texto definitivo del proyecto de la Comisión parlamentaria fueron las últimas a ser elaboradas en versión definitiva, o que por lo menos fueron revisadas y modificadas hasta el final, para intentar encontrar un punto de equilibrio entre las distintas almas de la Comisión.

Sobre la elaboración del Título preliminar hay las palabras del mismo Asúa, que dejó claro testigo de cómo este título fue fruto de los últimos momentos del debate en el seno a de la Comisión:

En realidad, el día 14 de ese mes estaba finalizada la discusión del articulado, y destinamos el 16 y el 17 a ordenar el Proyecto y darle redacción definitiva. Entonces nació el Título preliminar, formado por siete artículos, en que se formulaban las declaraciones generales: definición del Estado español republicano, igualdad, laicismo estatal, idioma, capitalidad, pacifismo e internacionalismo<sup>176</sup>.

Por lo que afecta al Título primero, se puede tener una idea de su calendario de redacción y sus distintas etapas de elaboración a partir de unos indicios, comparando distintas fuentes. Entre el 7 y el 8 de agosto muchos periódicos publicaron unas cuantas informaciones sobre el Título primero de la Constitución que, según indiscreciones internas a la misma Comisión, «en el proyecto se denomina el estado español democrático y no se le asigna el carácter de federal, pero si la posibilidad de federable. [...] Para la concesión del estatuto será preciso además que lo pida la mayoría de los Ayuntamientos, que lo vote el 66 por 100 de los electores»<sup>177</sup>.

Estas anticipaciones que salieron en la prensa, no fueron ni las primeras ni las únicas, y en apariencia contradicen lo que se ha afirmado poco antes, dando la idea que ya el ocho de agosto se hubiese llegado a dar forma al Título primero.

En *Crisol*, el 13 de agosto, aparecieron los artículos desde el 22 hasta el 42 y el 14 los sucesivos 30 hasta el 72<sup>178</sup>. Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre las noticias sobre el título primero y lo que se publicó entre el 13 y el 14 de agosto. El texto aparecido en estas últimas dos fechas daba una

176 L. Jiménez de Asúa, *La Constitución de la democracia...*, p. 19.

177 *Crisol*, 8 agosto 1931, p. 3 «El contenido del título I de la Constitución».

178 *Crisol*, 13 agosto 1931, p. 11 «El proyecto de Constitución»; *Crisol*, 14 agosto 1931, p. 12, «El proyecto de Constitución».

versión casi definitiva de la redacción, que luego la Comisión presentó como proyecto; en el caso de las indiscreciones publicadas el 8 de agosto no reportaban de ninguna manera el articulado del texto, dando referencias genéricas a los contenidos y haciendo una descripción que, de hecho, no se alejaba mucho de los contenidos del Anteproyecto de la CJA.

Es más, la referencia al concepto de *federable* recordaba muy de cerca los comentarios hechos por Ossorio al texto elaborado bajo su presidencia. Solo al momento del anuncio oficial, hecho por Jiménez de Asúa, a la prensa fue posible conocer el texto del Título primero<sup>179</sup>.

En este aspecto los documentos conservados en el fondo de la Comisión de Constitución en las Cortes pueden ayudar a reconstruir los acontecimientos y a aclarar el debate que se desarrolló alrededor de la redacción del título primero en seno a la Comisión.

Con toda probabilidad, ya con anterioridad al 10 de agosto, circulaba un primer borrador del primer Título sobre la organización territorial, pero en una redacción muy provisional. Se encuentra rastro de ésta en un papel suelto, en el cual se expone un artículo segundo, que para los contenidos a los cuales se refiere, resulta ser una primera redacción de lo que luego será el artículo octavo. El texto mecanografiado, enmendado de las correcciones a margen, reporta:

El estado español, dentro de sus actuales límites quedará integrado por Municipios obligatoriamente mancomunados por provincias directamente vinculadas al Poder Central, y por las Regiones que se constituyan en Territorios autónomos.

Se entiende por Provincia la reunión de los Municipios que actualmente la integran y que se obligue a mancomunarse para hacerse representantes con arreglo a la Ley a los efectos políticos y administrativos<sup>180</sup>.

El texto presenta evidentes discrepancias respecto a lo que será el resultado final de la elaboración, prospectando una mancomunidad obligatoria de municipios (y que en principio, no habría tenido que ceñirse a los confines de alguna futura Región), haciendo al mismo tiempo de la Provincia una entidad

---

179 También en esta ocasión Jiménez de Asúa quiso aclarar cómo se tratase solo de un proyecto, que nada quitaba al debate y al desarrollo que habría tenido que producirse en las Cortes.

180 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001). El documento no tiene fecha. Sin embargo, la numeración de los artículos siguientes permite afirmar que se trate de la primera redacción.

no bien definida. Se trataba en buena medida de un artículo falto de armonía entre las distintas partes.

De todas formas, este borrador cobra aún mayor interés siendo que, al lado del texto mecanografiado, están apuntadas a manos las modificaciones que llevaron a la primera redacción orgánica del proyecto, haciendo de este texto corregido el artículo 4.

Como se verá luego esta segunda versión fue redactada no más allá del 10 de agosto, y con toda probabilidad los periódicos, en sus indiscreciones, hacían referencia a esta primera redacción, aunque se pueda reconocer una ligera discrepancia en el número de los artículos (se hablaba de 14 en lugar de los 15 efectivos)<sup>181</sup>.

De cualquier manera, esta redacción ya tiene muchas semejanzas con la que se presentó el 18 de agosto. En el artículo 1 se define a España como una república democrática, sin otras especificaciones cerca de su estructura territorial o social. En el artículo 4 se organizaba territorialmente el Estado en Municipios mancomunados en Provincias directamente vinculadas al poder central (las cuales encuentran una definición puntual al final del mismo artículo como «la reunión de los Municipios que actualmente la forman mancomunados para construir con arreglo a la ley del órgano gestor de sus fines políticos-administrativos») y por las Regiones que se irán constituyendo. La Región se definía territorialmente a partir de la Provincia (art. 6) y, al momento de constituirse, habría dado lugar a un Estatuto como «ley básica de la organización político-administrativa de la Región».

Seguía la exposición de los pasos que se tenían que cumplir para la aprobación del Estatuto, entre los cuales desaparece el voto favorable de las diputaciones (art. 7). Al mismo tiempo, se introducía el listado de competencias propias del Estado (art. 9, algo presente en el anteproyecto de la CJA) junto con lo de las funciones compartidas (art. 10), declarando siempre que cualquier competencia residual no expresamente declaradas en el Estatuto seguía siendo de atribución estatal (art. 11). Además aparece la posibilidad por parte del gobierno central de dictaminar reglamentos generales de aplicación de las normas (art. 12) y, con el artículo 14, se aclaraba la prevalencia del derecho del Estado sobre el regional.

---

<sup>181</sup> ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001). La fecha del 10 de agosto se reconstruye a partir de los votos particulares que se van a examinar ahora en el texto, de los cuales ninguno anterior al diez de agosto y todos referidos a esta numeración provisional.

Esta parte del texto recibió muchos votos particulares en seno de la Comisión, justo en los días en los cuales se empezaron a publicar los primeros detalles del proyecto, suponiendo un debate todavía complejo y tenso, que la falta de tranquilidad y discreción que presuponía la presión pública y de los medios de comunicación no permitía.

Entre el 10 y el 11 de agosto se depositaron unos cuantos votos particulares, que para mayor eficacia, se va a esquematizar como sigue<sup>182</sup>:

- Minoría Vasco-Navarra (Leizaola). Fue la primera enmienda, publicada el 10 de agosto. El voto se articulaba paralelo a una larga motivación: los puntos fundamentales eran la modificación del procedimiento de aprobación del estatuto y del reparto de competencias<sup>183</sup>. Si Leizaola reconocía como, en el texto elaborado hasta entonces por la Comisión, se hubiese alcanzado «la base, unánimemente aceptada de la estructuración del estado en regiones autónomas y municipios mancomunados en provincias que, a su vez, pueden llegar a ser regiones», problemático seguía siendo conseguir un justo equilibrio en el mecanismo del reparto de competencias entre Estado y Regiones.
- Minoría federal (Bernardino Valle Gracia). El voto está fechado a 11 de agosto. Con toda probabilidad, fue el voto que más se alejó de la estructura general dibujada en el proyecto, dando voz al concepto de la soberanía de las regiones y a una visión claramente federalista, desarrollada alrededor del concepto pactista. De todas formas la solución elaborada se aleja del federalismo uniforme más clásico: al momento de justificar su voto Valle Gracia dejó muy claro como:

...hay que distinguir de modo tajante aquella regiones que han expresado ya de manera fehaciente [sic] su voluntad regional; que le han dado forma articulada; que a través de un camino democrático y un procedimiento aceptable han hecho plena afirmación de su soberanía [...] de aquellos otros territorios en que ninguna de estas circunstancias concurren.

Para las primeras el modo de concurrencia a la integración del Estado debe ser el PACTO. Para las segundas, su competencia regional derivará de la propia Constitución<sup>184</sup>.

---

182 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001). Se remite a las *Apéndices* para los textos completos.

183 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001)

184 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001)

Por eso el voto proponía un preámbulo construido de manera totalmente distinta, refiriendo la soberanía no a España, sino más bien a

Las regiones representadas en esta asamblea constituyente como estados soberanos, y las provincias, también representadas, aunque no han expresado su voluntad regional.

Se trataba de una visión con una cuantas originalidades respecto al federalismo clásico hispánico, que intentaba armonizar la soberanía de los estados regionales (fundamento básico ya del más ortodoxo federalismo pimagalliano) con la no existencia en todo el territorio español del hecho regionalista. Lo que se intentaba era reinventar y unificar el originario pensamiento de Pi i Margall, de federalismo desde abajo, con el federalismo desde arriba, llevado adelante por Salmerón<sup>185</sup>. Las regiones que hubiesen alcanzado ya un suficiente grado de solidez política y cultural no habrían necesitado de ninguna otra forma de reconocimiento o aprobación, porque, en realidad, existían en pleno ejercicio de soberanía. Las demás, habrían podido poco a poco lograr un proceso de formación garantizado por la constitución misma, para llegar a concretar una soberanía que, en potencia, ya tenían.

Toda esta articulación teórica bien se resumía en el artículo 4 del voto particular:

El Estado español, dentro de sus actuales límites, que no podrán reducirse, quedará integrado por las regiones representadas en la Asamblea Constituyente como estados soberanos, y por los municipios mancomunados en provincias, directamente vinculadas al poder central, en tanto no constituyan regiones autónomas con arreglo a las normas que establece esta Constitución<sup>186</sup>.

Este voto no tuvo mucha trascendencia en la Comisión, y no es de extrañar. Una elaboración del proyecto, a la luz de todo lo expuesto, habría significado revisar totalmente la estructura general diseñada, dando pie a un federalismo que muchos (siendo los socialistas los primeros), rechazaban como solución posible<sup>187</sup>. Sin embargo, unos aspectos de este voto volvieron

---

185 Todavía de gran interés sobre el tema: G. Trujillo Fernández, *Introducción al federalismo español: (ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, 1967.

186 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001)

187 Una visión de conjunto sobre los planteamientos tenidos por los distintos partidos políticos en el tema de la autonomía se puede encontrar en; A. H. Lafuente, *Autonomía y....*, pp. 164-161 y J. L. Granja, «Autonomías regionales y fuerzas políticas en las Cortes

de actualidad en el momento de la discusión en Cortes, teniendo acogida unas cuantas de estas ideas en una enmienda elaborada por el mismo Valle Gracia junto a Alomar y Xirau, compañeros en la Comisión pertenecientes a la minoría catalana<sup>188</sup>.

- Minoría catalana (Xirau y Alomar). El voto no tiene fecha. De todas formas, lo más probable es que también este voto se pueda colocar entre el 10 y el 11 de agosto, siendo que la numeración de los artículos corresponde a los demás votos particulares examinados. Se trata de una enmienda muy puntual. Sin embargo, ponía al orden del día una modificación fundamental. Se proponía introducir la aprobación automática del estatuto por parte de las Cortes una vez que hubiese cumplido los demás requisitos de elaboración. De esta manera las Cortes se habrían tenido que limitar a otorgar la aprobación y hacer propia una norma que venía a ser de hecho un acto de autodeterminación<sup>189</sup>.
- Castrillo Santos (partido progresista): También este voto tiene la fecha del 11 de agosto. Este voto evolucionó de manera considerable en su articulación a lo largo de las semanas que separaron el trabajo en Comisión del debate en las Cortes. Se trataba en un primer momento de unas cuartillas sueltas, que se fijaban en unos aspectos determinados, para llegar a ser, en fase de discusión del proyecto en Cortes, un proyecto completo alternativo, que se presentó como voto particular en la sesión del 25 de Agosto<sup>190</sup>.

El voto que ya se presentó en la Comisión iba en la dirección de articular de manera clara el papel de la provincia, que resultaba muy poco definida como institución en el articulado de la Comisión, intentando sobre todo de destacar la Diputación como asamblea representativa. En el art. 4, primer párrafo se encontraba entonces cuanto sigue:

El estado quedará integrado por municipios, Provincias y por las Regiones que se constituyen en régimen de autonomía

La solución propuesta por Castrillo, y de la cual Alcalá Zamora reivindica

---

constituyentes del 1931», *Sistema - Revista de ciencias sociales*, n. 40, 1981, pp. 79-100. En concreto, sobre el partido socialista, imprescindible, G. Guerra Sesma, *Socialismo español y...*, pp. 117-151.

188 DSCC, Apéndice XIV, n. 25.

189 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001).

190 DSCC, Apéndice X, n. 26.

en sus diarios una dudosa paternidad, constituía entonces un trayecto medio entre lo que se había perfilado en el Anteproyecto de la CJA (que de hecho ponía a las regiones fuera de la estructura de base del Estado), y lo estatuido por la Comisión parlamentaria en un primer momento, la cual dejaba a la Provincia en un limbo no muy claro<sup>191</sup>. La aclaración del papel provincial jugaba un papel relevante en la enmienda de Castrillo, que propuso añadir un artículo específico, con el fin de regular constitucionalmente el régimen provincial:

En cada provincia habrá una Diputación compuesta de Diputados elegidos por sufragio popular directo y representantes de los Ayuntamientos. La determinación de sus atribuciones se regulará por la ley conforme a las mismas bases que determina el artículo 5.

Se proponía además la reintroducción del voto de las diputaciones provinciales interesadas para la aprobación de un estatuto regional.

- Valera (radical socialista). También este voto resulta sin fecha y proponía mecanismos para fortalecer la imposibilidad que se federasen y fusionasen regiones entre ellas<sup>192</sup>.
- Botella Asensi (radical socialista). Tampoco este voto tiene fecha, pero se le puede aplicar el mismo razonamiento hecho por el voto de la minoría catalana. El voto constaba de dos enmiendas: la primera proponía la introducción de un nuevo artículo para que se diese reconocimiento constitucional a las corporaciones constituidas con fines económicos entre los Municipi-

---

191 Alcalá Zamora, en sus diarios desde hace poco publicados (el volumen dedicado a la caída de la Monarquía y la instauración de la República se han editado en 2012 por J. Fernández-Coppel, bajo el título *La victoria republicana*), sostuvo que «Como base para deliberar y con el propósito de ir transigiendo dentro del Consejo de Ministros, dicté yo a los taquígrafos un contraproyecto más avanzado que la obra de la Comisión Asesora Jurídica, en varios e importantes aspectos, mucho menos que el primitivo texto descarnadamente extremista de la Comisión Parlamentaria, y el atenuado pero siempre sobrada y prematuramente radical que se votó al fin. Este contraproyecto fue el que presentó como voto particular el diputado progresista de las Constituyentes y notario de Madrid, don Juan Castrillo, haciéndolo suyo con leal y disciplinado afecto en frecuentes intervenciones que demostraron su sólida cultura, más meritorias aún porque suponían agotador esfuerzo para una salud quebrantada» (pp. 310-311). Sin embargo, los papeles de la Comisión de Constitución nos ofrecen una imagen diferente de las enmiendas Castrillo. El diputado no presentó un proyecto, sino votos sueltos, para llegar solo luego, a lo largo del debate en Cortes, a presentar el contraproyecto de que habla el presidente provisional. La gestación de dicho texto parece mucho más compleja de lo descrito por Alcalá Zamora en sus diarios.

192 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001).

pios. Esta propuesta no se tomó en consideración<sup>193</sup>. La segunda avanzaba como propuesta la modificación del párrafo del artículo 4 de la primera redacción hecha en el seno de la Comisión a lo que afectaba la Provincia. Se superaba la definición de simple reunión de Municipio reconociendo una propia subsistencia como ente local, sin quitarle su fundamento de mancomunidad municipal. Esta segunda enmienda fue al final recogida por la Comisión, que transformó este párrafo revisado en lo que llegó a ser el artículo 10 del proyecto finalmente presentado en Cortes<sup>194</sup>.

La aprobación de dicha enmienda, hizo de la Provincia un verdadero instituto intermedio, es decir, un punto de equilibrio entre la vinculación al poder central y la autonomía local, reconociendo constitucionalmente su existencia. Así se logró no reducir la Provincia a una estructura provisional, base futura de Regiones ya existentes en potencia (como habría pasado acogiendo el voto de Valle Gracia), como tampoco se dibujó una pirámide administrativa sin una clara distinción de papeles y características entre las distintas instituciones locales.

El 18 de agosto se presentó a las Cortes Constituyentes el proyecto en su versión definitiva. Las diferencias de carácter formal y sustancial entre el primer borrador del 10 de agosto y la versión final eran muchas, sobre todo con respecto a la parte de la organización territorial y de los principios generales. Los artículos dedicados a la organización territorial se quedaron en catorce, más o menos el mismo número del primer borrador, pero alcanzaron un desarrollo bastante más complejo y articulado. Como ya se ha dicho con anterioridad otro gran cambio formal, de por sí muy innovador, fue la introducción del título preliminar, en el cual la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, el reconocimiento de las normas de derecho internacional como parte integrante del Derecho de la república y el claro reconocimiento de la laicidad del estado republicano daban bien cuenta de la dimensión renovadora que se quisiese desde el primer momento dejar clara<sup>195</sup>.

193 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001).

194 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001).

195 N. Pérez Serrano, *La constitución española...*, p. 52: «Representa una novedad en varios aspectos. No existía, desde luego, este título en el Anteproyecto, ni tampoco en la primitiva redacción del proyecto parlamentario: se formuló en la última revisión que la Comisión llevó a cabo antes de presentar el texto a la Mesa de las Cortes. Es también una novedad porque no suele existir cosa semejante en las Constituciones típicas, y más bien parece recordarlo que con el mismo nombre de “título preliminar” figura muchas veces al frente de los Códigos civiles. En cambio, sí aparecía en el proyecto federal de 1873».

La presencia del Título preliminar permitió que el primero se dedicase de manera exclusiva a la Organización territorial, que llegó a incluir en la versión definitiva del dictamen de la Comisión el régimen de consejo abierto para los pequeños municipios y la ya remarcada definición del régimen provincial, insertando la Provincia en una estructura territorial pensada como un dipolo Municipio-Región, llegando a ser así la institución de desenlace del entramado político-administrativo. La Provincia se transformaba en una entidad a la vez autónoma y vinculada, caracterizada por una propia personalidad, pero al mismo tiempo proyección de los Municipios y fundamento de las Regiones<sup>196</sup>. Estas últimas conseguían un procedimiento más esbelto de aprobación del Estatuto, con la abolición del pasaje justo por las Diputaciones provinciales, además de fijarse un claro catálogo de las competencias compartidas<sup>197</sup>.

Con eso se cerraba la primera de las tareas de la Comisión de Constitución, pero por supuesto su obra no terminó: el proyecto pasaba ahora a la discusión en Cortes. Un trayecto largo, en el cual se presentaron decenas y decenas de enmiendas, las primeras ya en el breve tiempo que pasó entre la presentación del proyecto y el comienzo del debate sobre la totalidad. Concretamente se depositaron siete votos particulares sobre los títulos preliminar y primero. Con una peculiaridad, es decir, que de estos siete seis fueron los presentados por los mismos miembros de la Comisión, que propusieron, en muchos casos, los mismos que habían avanzados en seno a la Comisión.

A las pocas horas de la entrega del Proyecto la doble naturaleza de los comisarios, al mismo tiempo miembros de un órgano colegial y diputados de un partido, desvelaba dos problemas distintos, pero conectados entre ellos. En primer lugar los comisarios volvían a proponer como diputados a la Comisión enmiendas ya anteriormente avanzadas, pero esta vez esperando encontrar apoyo en las Cortes. En segundo lugar, resulta bastante complicado entender hasta qué punto un comisario actuaba como miembro de la Comisión o más bien como miembro de un frente político en el curso del debate en Cortes. Más adelante se tendrá ocasión de dar ejemplos concretos de esta tensión.

Merece la pena detenerse algo más en el único voto particular no presentado por un miembro de la Comisión de Constitución. Lo encabezó Royo Villanova, pero junto a él firmaron muchos de los más ilustres miembros del

---

196 Sobre todo una Provincia que, respecto al anteproyecto llegaba a tener el mismo status de autonomía político-administrativa de la región, con la clara diferencia de no poseer un estatuto autónomo.

197 El proyecto definitivo se encuentra en DSCC, Apéndice IV n. 22.

frente constitucional conservador, entre los cuales destacan Ángel Ossorio, Miguel Villanueva y Gómez, Melquiades Álvarez y González, José Sánchez Guerra, Pio Díaz (además de un Miguel de Unamuno en plena transformación). Esta enmienda no fue que la primera de una larga serie de intervenciones sobre el problema del “no uso” por parte de la Comisión del término *Nación*, al momento de definir España como sujeto de Soberanía<sup>198</sup>.

El criterio adoptado por la Comisión presidida por Jiménez de Asúa fue bastante claro. Hacía falta alejarse, sobre todo en el plan formal, lo más posible de la peligrosa dialéctica patria mayor – patria menor, para elaborar una noción de soberanía que tuviese su razón de ser, su fundamento último, en el Pueblo organizado en Estado a través del Derecho, arrinconando en la medida de lo posible el concepto de Nación<sup>199</sup>. Esta perspectiva, que intentaba enfocar el debate hacia la objetiva debilidad del plan institucional en el entramado territorial y gubernamental español, resultó inaceptable por muchos, y más por el frente conservador, incluidos aquellos abiertos a aceptar como un hecho la existencia del *Fet catalá*.

Sin embargo, los que avanzaron esta enmienda dieron en el clavo en un punto: en la necesidad de identificar con claridad al sujeto soberano y a la forma de Estado. El texto de la Comisión de Constitución, al no tocar el tema, podía resultar demasiado frío, incapaz de proporcionar una fórmula que resumiese las bases últimas de la soberanía. Un problema fundamental, que iba más allá de un estéril nominalismo.

Problemas que se insertaron en un pluridecenal debate europeo alrededor de la crisis de la concepción clásica de la soberanía, su relación con el Es-

---

198 Apéndice XII del Diario 26. Merece la pena citar dos pasajes: «Desde que se inició en nuestra patria el periodo constitucional, las frases mismas con que se encabeza el preámbulo de las Constituciones dan ya idea del verdadero concepto del Código político que se sanciona, como emanado directamente de la soberanía de la Nación. Así, decía el preámbulo de la Constitución de 1812: “Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española...” [...] Siguiendo estos gloriosos precedentes, la Comisión jurídica asesora que redactó el anteproyecto que ha servido de base al dictamen hoy sometido a la deliberación de las Cortes Constituyentes, decía en el preámbulo: “La Nación española, en uso de su soberanía y representada por sus Cortes Constituyentes” Y no alcanzándonos las razones por las cuales se ha cambiado ese encabezamiento y se ha sustituido con la voz “España” las palabras “la Nación española».

199 Un planteamiento eso que recuerda muy de cerca los planteamientos de definición de soberanía popular sin el uso del concepto de soberanía que Preuss intentó desarrollar como fundamento de la nueva carta weimariana. Ya se tendrá ocasión en el tercer capítulo de hablar del tema.

tado de Derecho y la Democracia<sup>200</sup>. Temas que se relacionaban a la vez con la emersión del derecho internacional como pieza del entramado constitucional de cada país, junto con el definitivo reconocimiento en la escena institucional de la cuestión de las Nacionalidades sin Estado<sup>201</sup>.

Un rompecabezas jurídico, filosófico y jurídico, con el cual se enfrentaron a lo largo de decenas de años los constitucionalistas occidentales y con el cual la Constituyente republicana tuvo que confrontarse, a la hora de elaborar una nueva constitución liberal y democrática. Si entonces por un lado los constituyentes pudieron hacer suyos los resultados del debate iuspublicístico que se desarrolló a lo largo de los años veinte, uno de los más ricos momentos culturales de la historia europea, por otro lado se enfrentaban a la difícil hazaña de construir una nueva democracia en un momento en el cual el paradigma constitucional en general, y de la articulación territorial de la autonomía más aun, se encontraban en franca crisis. Dichos problemas doctrinales de alcance continental van a ser objeto del próximo capítulo.

Queda que examinar de manera pormenorizada el recorrido interno a la aprobación de la nueva Constitución republicana. Después del 18 de agosto faltaba todavía mucho trabajo.

### *La discusión de la totalidad del proyecto - ¿Mundos en guerra o búsqueda del compromiso?*

Al momento de recibir el proyecto de la Comisión, las Cortes tenían poco más de un mes de vida. El resultado electoral había dado forma a una Cámara bastante heterogénea, con un partido de mayoría relativa, el PSOE, con más o menos la cuarta parte de los escaños<sup>202</sup>. En general, se registró una rotun-

---

200 Un par de años después de los argumentos tratados, fue tal vez Adolfo Posada a dar unos de los retratos más bonitos de la crisis de la relación unívoca Soberanía-Estado en su «El derecho político como espectáculo. (Cincuenta años de cátedra) 1883-1933», puesto como ensayo introductorio a su *La Crisis del Estado y el Derecho político*, Madrid, Editorial Reus, 1933 (aquí se utiliza la reimpresión de 2010), subrayando «...la sustitución del concepto del Estado soberano por el más flexible y modesto y fecundo del Estado autónomo» (p. 19) como legado y finalidad de la herencia krausoinstitucionista.

201 X. M. Núñez Seixas, «Sobre la idea de la Europa de los pueblos en el periodo de entreguerras (1918-1939)», *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, n. 37, 2011, pp. 32-45.

202 Un excelente y actualizado perfil de las diferentes ideologías republicanas en su conjunto en E. González Calleja, F. Cobo Romero, A. Martínez Reus y F. Sánchez Pérez, *La Segunda República Española...*, pp. 357-388.

da afirmación de los partidos republicanos de izquierda que formaban, junto a los socialistas, una amplia mayoría progresista<sup>203</sup>. Las derechas eran un mundo complejo y no bien definido, que básicamente se dividía entre unos partidos conservadores de inspiración republicana o anti-monárquica<sup>204</sup> y una reducida patrulla de políticos monárquicos, o pertenecientes al antiguo sistema del turno<sup>205</sup>. En cualquier caso, todas las fuerzas conservadoras fueron reducidas a poca cosa, quedando poco representadas respecto a su real consistencia en el país real<sup>206</sup>. Distribuidos entre progresistas y conservadores había los varios partidos de los movimientos periféricos, muchas veces no solidarios entre ellos; discurso a parte hacían los federales. En el medio, básicamente los radicales<sup>207</sup>.

Un dato estaba claro, los partidos de clara dirección republicana eran una aplastante mayoría, que se dilatava más aun incluyendo los que apoyaron la República en función anti-dictatorial<sup>208</sup>. Por este motivo, no tuvo que

---

203 M. D. Gómez Molleda, «La inteligencia de izquierda en las constituyentes republicanas y su intento de transacción ideológica», *Studia histórica. Historia contemporánea*, n. 1, 1983, pp. 7-29. Entre las izquierdas, además del PSOE y de *Esquerra* tenía su obvia colocación *Acción republicana*, el partido de Azaña, que tuvo un papel determinante en la tramitación y aprobación de Estatuto catalán (sobre el tema de gran interés la recién editada colección de escritos suyos titulada *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos, 2005), que sin embargo tuvo menor relevancia en el debate sobre la forma de Estado en la temporada constituyente. Sobre Azaña y el concepto de autonomía, además del ya citado artículo de J. C. Sánchez Illán, «Ortega y Azaña frente a la España...» y del clásico trabajo biográfico de S. Juliá, con un enfoque muy revisionista el artículo J. Peña González, «Manuel Azaña: “el único estadista”», *Revista de derecho político*, n. 68, 2007, pp. 29-76.

204 M. Ortega Ruiz, «Las ideas republicanas durante la Segunda República», en M. Menéndez Alzamora; A. Robles Egea (ed.), *Pensamiento político en la España Republicana*, Madrid, Trotta, 2013, pp. 409-447 (aquí pp. 405-412).

205 E. González Calleja, *Contrarrevolucionarios - radicalización violenta de las derechas durante la Segunda República, 1931-1936*, Madrid, Alianza Editorial, 2011.

206 F. de Luis Martín, «Aproximación al liberalismo monárquico en la Segunda República Española», *Studia histórica. Historia contemporánea*, n. 8, 1990, pp. 121-143.

207 E. González Calleja, F. Cobo Romero, A. Martínez Reus y F. Sánchez Pérez, *La Segunda República Española...*, pp. 453-467.

208 Con tema las elecciones a Cortes y los partidos políticos representados: M. Ramírez, «El sistema de partidos al instaurarse la República», en *La Segunda República Española – el primer bienio*, Madrid, Siglo XXI, 1986; M. Tuñón de Lara, «El sistema de partidos en 1931-1933», *Historia Contemporánea*, n. 6, 1991, pp. 59-84; para una descripción de la dialéctica ideológica en las Cortes: O. R. Manjón-Cabeza, «Las Cortes Constituyentes de la Segunda República. Un escenario de las tensiones en el radicalismo español», *Historia Contemporánea*, 6, 1991, pp. 105-117.

parecer imposible, por lo menos en un primer momento, el poder lograr una Constitución que se fundase en un consenso transversal.

Que la búsqueda de un amplio apoyo fuese deseable y alcanzable lo dejó claro el presidente del gobierno provisional Alcalá Zamora, nada más empezar su discurso inaugural.

Empezaron allí las múltiples campañas de legitimación de la República, a través de la construcción de unas cuantas mitologías constituyentes con las cuales reivindicar, entre los logros del gobierno provisional, el haber entregado a las Cortes «La República intacta y la soberanía plena»<sup>209</sup>. Una República que para Alcalá Zamora, se habría fundamentado en la lucha frente a una Dictadura y a una Monarquía agónicas, permitiendo así el uso de una soberanía libre de hipotecas extranjeras de cualquier tipo, lo que hacía entonces de las Cortes:

...escultores de pueblos como Costa los definía, y la escultura del pueblo español, que esculpirle es labrarle una Constitución, tiene que buscar sus derroteros, perdido el sentido de la continuidad histórica, extinguida con esas dos figuras que el Gobierno provisional no ha confundido con los últimos titulares de una realeza a extinguir<sup>210</sup>.

Los «últimos titulares» eran los Borbones, frente a los cuales se habría intentado instaurar un régimen de libertad ya a partir de la temporada gaditana, «habiendo sufrido más que nadie por la libertad política, habiendo luchado por ella siglo y cuarto»<sup>211</sup>; pero más en general habría sido el conjunto de los monarcas de los últimos 400 años de historia hispánica a coartar la libertad de los españoles, «la soberbia de los Hapsburgos (sic) [...] y luego la centralización y la egolatría, que aporta el nieto de Luis XIV». Estos monarcas eran, en última instancia, la última razón de porque las regiones, ahora como en la guerra de Independencia, «afirman su voluntad de permanecer juntas porque quieren su autonomía indestructible»<sup>212</sup>

Al leer el texto del discurso del Presidente provisional del gobierno, la sensación es de volver a escuchar, en los años treinta del siglo XX, al relato de la historia española construido por Modestino Lafuente, paradigma de buena parte de la historiografía liberal del siglo XIX. Algo bastante coheren-

209 DSCC, n. 1 de 14 de julio p. 4.

210 DSCC, n. 1 de 14 de julio, p. 5.

211 DSCC, n. 1 de 14 de julio, p. 3.

212 M. Durán Pastor, «Don Niceto Alcalá-Zamora y las autonomías», en *Primeras Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época*, Priego de Córdoba, Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres. 1996, pp. 116-135.

te con el mundo de un republicano conservador como Alcalá Zamora, que bien podía compartir una reconstrucción de la historia española que colocase en los Reyes católicos, el último momento real de grandeza y libertad hispánica<sup>213</sup>. Un momento poco a poco arruinado por monarcas “extranjeros”, portadores a la vez de una monarquía universal y de un absolutismo antes desconocido<sup>214</sup>.

Este relato hacía de unas cuantas etapas del siglo XIX, los intentos fallidos para restaurar la libertad de la Nación: Cádiz, el 68, la Primera República. Se trataba de una línea historiográfica nada revolucionaria, pero sí funcional, porque pese a las debilidades interpretativas y simbólicas que tenía en sí esta reconstrucción del constitucionalismo hispano del siglo XIX, se trataba de la mejor, y tal vez única manera, de restituir la imagen de un liberalismo español, que luchando por su afirmación (y a pesar de las muchas derrotas), llegó en los años 70 del siglo XIX a dialogar antes con el pensamiento demócrata y luego, justo con la afirmación de la Segunda República, con las nuevas sugerencias de la socialdemocracia<sup>215</sup>.

La necesidad de dar una profundidad histórica a la misión liberal de la Constituyente republicana, compensaba de alguna forma, en el imaginario republicano conservador y moderado, la ruptura que la República supuso. En abril de 1931 se había zancado el hilo de la continuidad histórica con la Monarquía borbónica, pero eso no autorizaba de por sí la invención de una nueva España. La capacidad de labrar la roca, expuesta por Alcalá Zamora, presuponía la existencia de una sólida materia no en discusión sobre la cual operar.

Volvemos entonces al problema de cual fuese el sentido que se atribuía al concepto de “España”: una Nación (y cuando lo fuese qué tipo de Nación), una idea política, un ideal o sino más bien un invento artificial, desarrollado a lo largo de los siglos. La idea de coser un vestido constitucional para una realidad existente en los hechos habría podido funcionar solo y cuando se hubiese compartido un común ideal de Nación, lo que, sin embargo, resultaba casi imposible.

---

213 Era el mismo ideario de la Nación del liberalismo moderado, como bien ilustra L. Garrido Muro, «“Esta estúpida nación.” La nación moderada», en A. Morales Moya, J. P. Fusi Aizpurúa, A. de Blas Guerrero (coord.), *Historia de la nación...*, pp. 502-524.

214 R. García Cárcel, (coord.), *La construcción de las historias de España*, Madrid, Fundación Carolina - Marcial Pons Historia, 2004 pp. 196-209.

215 *Ibidem*, pp. 307-319; M. Suárez Cortina, «El liberalismo democrático en España: de la Restauración a la República», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 17, 2007, pp. 121-150.

Frente a este problema, la solución que los miembros de la Comisión de Constitución decidieron abordar no fue de ignorar el asunto, sino de construir un nuevo Estado más allá del concepto de Nación, a través de la fuerza concedida por el momento constituyente.

A la luz de lo dicho cobra un sentido muy pragmático el *incipit* con el cual Jiménez de Asúa empezó su famoso discurso de presentación del proyecto, afirmando como fuese necesario rehuir la retórica, para centrarse más bien en la acción concreta<sup>216</sup>. No se trataba de una declaración de fachada, como tampoco de una consideración banal, siendo que en muchas ocasiones el debate en Cortes descarriló de los problemas concretos de elaboración y enmiendas del texto, para transformarse en un torneo dialéctico. Algo lógico, siendo las nuevas Cortes republicanas la primera tribuna institucional oficial en la cual buena parte de las élites intelectuales progresistas, durante un largo tiempo marginadas por el poder real, pudieron confrontarse y aplicar sus recursos y conocimientos culturales<sup>217</sup>. Pero había también el riesgo de que el debate se transformase en una competición, más que en el concreto intento de encontrar un compromiso funcional a la estabilización del Estado. Patente era el riesgo que cada partido o grupo quisiese que ganase con exclusividad su visión del mundo, no llegando a aceptar ninguna forma de compromiso<sup>218</sup>.

Esta tendencia al desencuentro venía de lejos. Se trataba de la ya denun-

---

216 DSCC, n. 28 de 27 de agosto 1931, pp.642-643: «Señores Diputados, todavía siguen las trompetas de la Fama exaltando los discursos pronunciados en el debate de la Constitución de 1869. Aquellas oraciones magistrales dieron a los hombres que las pronunciaron notoriedad en vida y gloria tras la muerte; pero las frases las lleva el viento, y aquella Constitución fue descuajada como el verbo con el cual fue compuesta. No quisiera hoy inaugurar el torneo oratorio con motivo de la Constitución republicana, y si las empresas desde su origen se encauzan o extravían, yo quisiera, en nombre de la Comisión, afirmar que esta faena es más de hacer que de hablar».

217 P. Aubert, «Los intelectuales en el poder (1931-1933): del constitucionalismo a la Constitución», en *La Segunda República Española, el primer bienio: III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, Siglo XXI, 1987, pp. 169-232; Id., «Los intelectuales y la Segunda República», *Ayer*, n. 40, 2000, pp. 105-136.

218 Además del clásico de J. J. Linz, «El sistema de partidos en España: de la Restauración a la Guerra Civil», en *Obras Escogidas*, vol. 6 (Partidos y elites políticas en España), Madrid, CEPC, 2013. pp. 147-234, muy sugerente nos parece el panorama presente en E. González Calleja, F. Cobo Romero, A. Martínez Reus y F. Sánchez Pérez, *La Segunda República Española...*, pp.71-79, donde se da una muy acertada definición del sistema de partidos de las Cortes Constituyentes como «pluralista extremo», en lugar de «pluralista polarizado» (p. 72).

ciada falta de costumbre de los partidos españoles a dar cuenta de su operado, en un sistema falto de una real responsabilidad parlamentaria de la vida política. La Restauración y el sistema del turno confinaron la lucha parlamentaria a algo secundario; funcional, pero no fundamental para el verdadero desenvolvimiento de la acción del gobierno. Esto transformó las Cortes alfonsinas en el lugar ideal de una confrontación dialéctica, sin necesidad de encontrar una mediación, siendo que esta se encontraba en sede extra parlamentaria. Y si eso era verdad para los partidos involucrados en el turno, más todavía lo era para todos aquellos que estaban excluidos del sistema. Estos podían asumir posiciones rotundamente radicales, sin preocuparse de desarrollar una mediación, de hecho imposible<sup>219</sup>.

Claro entonces que, en el marco de una cultura institucional y política más bien propensa a la pura confrontación ideológica que a la acción práctica de gobierno, era lógico que el debate sobre el problema territorial tuviese que desarrollarse a partir de posiciones difícilmente reducibles entre ellas. Una tendencia esta que resultó ser muy evidente ya desde la discusión sobre la totalidad del proyecto.

Fue entonces con mucha razón que Jiménez de Asúa manifestó su preocupación para que se definiese un claro y rápido plan de acción concreta. En esta tarea el presidente de la comisión de Constitución encontró dos valiosos aliados en Besteiro como presidente de las Cortes Constituyentes y en el rígido reglamento de discusión del proyecto que se dictaminó. La muy estricta disciplina de debate intentó disciplinar un calendario cerrado, procurando respetarlo lo más posible<sup>220</sup>. En esta tarea Besteiro se demostró un hábil di-

---

219 Una situación parecida padecían muchas de las jóvenes democracias europeas, entre las cuales destacaba la república de Weimar: heredera de un sistema político, lo del segundo *Reich*, en el cual la vida parlamentaria cobraba un valor relativo en el mecanismo del poder, también la joven república se enfrentó con la falta de preparación de los partidos en la gestión del gobierno. Todo esto generó críticas no a la incapacidad de los partidos, sino al sistema de partidos en si como valido sistema político. Un mal esto que daño a lo largo de toda su vida la solidez de la República weimariana. Se vea sobre el tema: S. Gómez Carbonero, «Dos procesos paralelos hacia el final trágico de la democracia: las culturas políticas de Weimar y de la Segunda República Española», *Investigaciones Históricas*, Univ. Valladolid, 2001, n 21, pp. 281 – 299.

220 El reglamento provisional de las Cortes, aprobado el 18 de julio 1931 (DSCC n. 3), preveía tres turnos a favor y tres turnos en contra para discutir el proyecto. Además de todo cada miembro podía intervenir sobre el tema. Se mantuvo luego el mismo esquema, reduciendo los turnos a dos. De todas formas, las muchas enmiendas y la durada de las intervenciones no permitieron ahorrar mucho tiempo.

rector, consiguiendo delimitar los casos de intervenciones largas a lo estrictamente necesario o inevitable<sup>221</sup>.

La discusión empezó el 27 de agosto, con el ya recordado discurso de presentación de Jiménez de Asúa como presidente de la Comisión de Constitución; las demás intervenciones sobre la totalidad del proyecto terminaron el 9 de septiembre, empezando ya el día siguiente la discusión del título preliminar y primero.

Sin duda alguna, alto fue el nivel de atención con el cual la opinión pública se interesó en el debate en Cortes, un poco por la trascendencia de los temas, como también por el nivel intelectual y la capacidad retórica de los más destacados ponentes. Muchos periódicos dieron cuenta de los discursos y los debates más relevantes de manera integral, transformándose en versiones de paseo, más o menos completas, de los Diarios de Sesiones<sup>222</sup>.

Es más, remontan ya a los mismos contemporáneos los primeros comentarios sistemáticos de los Diarios, que fueron leídos, organizados y comentados, llegando a ser ya en la misma temporada republicana la fuente básica

---

221 La aceptación de la presidencia podría resultar contradictoria con la línea mantenida por Besteiro y su facción en el PSOE, en principio hostil a una colaboración directa con las fuerzas republicanas no socialistas, como nos recuerdan E. González Calleja, F. Cobo Romero, A. Martínez Reus y F. Sánchez Pérez en su *La Segunda República Española...*, p. 427: «Por lo mismo podría aducirse que resultaba chocante que Besteiro, que mantenía el criterio de no colaborar con los republicanos, no le importase sin embargo presidir una institución tan burguesa como el Congreso de los Diputados, lo que hizo hasta octubre de 1933». Hay que matizar un punto, que es algo más que un simple reparo formal. En principio, Besteiro nunca presidió el Congreso de los Diputados, sino más bien las Cortes Constituyentes (que tales se mantuvieron hasta las elecciones de 1933). La naturaleza creadora, capaz de fundar un nuevo orden institucional y social, hacía de las Cortes Constituyentes algo diferente que una normal cámara republicana. Como tuvo la posibilidad de expresar el mismo Besteiro en su discurso de toma de posesión: «Me habéis nombrado Presidente de la Cámara. Sabéis que ni yo, ni ningún compañero mio, somos capaces de abdicar nuestras ideas para ocupar una alta posición. Sabéis que yo vengo aquí como socialista, pero acepto el cargo porque creo que, precisamente por ser socialista, tengo este sentido de percepción de las contradicciones de la vida social y este sentido de tolerancia para resolver sabía, profundamente y mediante una labor continua, los grandes conflictos que puedan presentarse» (DSCC, n. 9 de 27 de julio 1931, p. 160).

222 Un caso peculiar representó el periódico conservador *La Época*, que además de las notas sobre los debates en Cortes realizó de manera sistemática el resumen de las sesiones de los Consejos de Ministros. Una fuente muy importante, siendo que, a diferencia de las temporadas anteriores, no son disponibles las actas del Consejo para toda la temporada republicana.

y clásica a través de la cual entender y reconstruir las distintas posiciones políticas y doctrinarias asuntos<sup>223</sup>.

Esta importancia quedó luego confirmada por la historiografía constitucional, que hizo de los Diarios de Sesiones el punto de partida de todas las reconstrucciones<sup>224</sup>. Una atención totalmente justificada, que nos permite en esta sede excusarnos de un examen pormenorizado de las sesiones, tarea que se ha llevado a cabo de manera atenta y puntual en varias obras y monografías, más especializadas o menos.

Sin embargo, esto no nos exime de la necesidad de examinar cuales fuesen los temas básicos, alrededor de los cuales se desarrollaron los varios debates. Justo a partir de estos discursos sobre la totalidad del proyecto cobraron forma las distintas enmiendas, que procuraron solucionar tanto la definición de la nueva forma de Estado, como el asunto de su estructuración territorial.

Dos problemas que viajaban juntos, sobre los cuales se desencadenaron largas batallas verbales en que cobraron formas muchas soluciones con diferentes matices. Soluciones, que si para comodidad discursiva es posible agrupar alrededor de los tres frentes básicos del regionalismo, del federalismo y del descentralizador, en realidad, fueron el resultado de una compleja, aunque no siempre documentada, reflexión alrededor del concepto de soberanía<sup>225</sup>.

---

223 Ya en 1932 hubo una colección comentada y sistematizada por temas de los Diarios de Sesiones: me refiero a la ya citada obra de A. Mori, *Crónica de las Cortes Constituyentes*, Madrid, Aguilar, 1932-1933 (la obra se articula en trece volúmenes, de los cuales aquí interesan sobre todo el T I, vol. I *Antecedentes. El debate político. La totalidad del Proyecto Constitucional* y el il vol 2 *La autonomía; el voto de la mujer; la propiedad*. La misma obra de Serrano utiliza básicamente los Diarios, sin dar de todas formas referencias puntuales.

224 También los trabajos de tesis que se ocuparon del tema tuvieron casi siempre como fuente básica los Diarios: desde el primer trabajo en 1932 de Carlos d'Ascoli hasta lo de F. Astarloa Villena, *La Constitución del 1931*, defendida en la Universidad de Valencia en 1971 bajo la dirección de Diego Sevilla Andrés. (aunque aquí ya se pueda destacar un uso renovador de la prensa de la época, aunque limitado). Una metodología mantenida por da H. Lafuente en *Autonomía e integración en la segunda república*, Madrid, Encuentro, 1980. La centralidad de los Diarios de Sesiones casi absoluta se encuentra también en publicaciones muy recientes, aunque integradas con algunas visiones comparadas, como la de J.A. Albacete Ezcurra, *El Estado Integral de la Segunda República Española*, Madrid, Nausicaa, 2006 o la de C.A. Chernichero Díaz, *El Estado Integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Cádiz, Servicio Publicaciones UCA, 2007.

225 J.A. Albacete Ezcurra, *El Estado integral...*, pp. 109-112.

Básicamente todas las propuestas hicieron propias las categorías de unitarismo y de autonomía, hasta el punto que ningún centralizador negaba la necesidad de algún tipo de autonomía, aunque fuese solamente administrativa o en el marco del regionalismo tradicionalista. De la misma forma, nadie entre los federalistas dudaba de la capacidad aglutinadora que habría comportado un esquema federal de la República<sup>226</sup>. En este sentido, la omisión de un claro atributo que definiese la forma de Estado por parte de la Comisión, una elección dictada por la prudencia, resultó a la postre ser un factor de debilidad, que permitió moverse a lo largo del debate en las Cortes hacia todas las direcciones posibles. La Comisión empezó paulatinamente a abandonar el recelo que había mantenido, mano a mano que se avanzaba en la tarea Constituyente, dándose cuenta de como fuese ineludible solucionar con una clara definición un tema tan candente.

Muy revelador de este cambio de paso, es un primer borrador de la presentación del proyecto a las Cortes, conservado entre los documentos de la Comisión. En dicho texto, después de justificar la ausencia del término Nación «que exigiría definiciones innecesarias y no siempre unánimes», no se da tampoco ninguna definición de la estructura de la organización nacional, limitándose a una descripción de la flexibilidad del sistema pensado<sup>227</sup>.

Jiménez de Asúa, a la hora de presentar el proyecto, abandonó esta actitud tan prudente, realizando su discurso de presentación, que rompió el silencio sobre estos temas.

Un texto fuerte y articulado, que llevó a cabo una sistemática exposición, título por título, de los fundamentos del proyecto, destacando como el discurso constitucional español tuviese que hacer suyo las corrientes más avanzadas del constitucionalismo europeo de posguerra. Un verdadero manifiesto, que tuvo su mejor y más consiguiente aplicación a la hora de explicar el título primero, intentando dar una respuesta clara y diferente al asunto del federalismo *versus* centralismo.

La atención no podía que dirigirse al mundo cultural alemán, a aquel patrimonio de ciencia constitucional centro-europea, del cual Preuss y Kelsen

---

226 González Casanova, *Federalismo y...*pp.292-294. Más allá de las diferentes posturas, todos los representantes de los distintos planteamientos federales pusieron de gran relieve la capacidad aglutinadora del federalismo, frente a las críticas que daban una imagen destructora del federalismo, fundamentando esta visión en el fracaso de la primera República (véase lo dicho en el primer capítulo).

227 ACD, S.G., Leg. 539, c.1 (sig. FLORA: P-01-000539-0001-0001) (véase Apéndice para el texto).

habían llegado a ser los dos principales protagonistas, respectivamente con las constituciones alemana del 1919 y austriaca del 1920.

Las argumentaciones que Asúa utilizó en el discurso sobre la crisis del federalismo y del centralismo no eran muy originales, acudiendo a patrones comunes a la todavía muy joven ciencia constitucional comparada y que, en el contexto español, tuvieron en aquellos años un exitoso divulgador en la persona de Mirkine-Guetevich<sup>228</sup>. De hecho, muchos pasajes de su discurso parecen tomados de una obra de divulgación sobre el tema elaborada por el profesor sevillano García Oviedo, texto que vio la luz poco antes de la convocatoria de las Cortes, y que retomaban muchos tópicos del jurista franco-ruso<sup>229</sup>.

La que si aparece por primera vez es la definición tanto controvertida de Estado integral, la cual al final del debate constituyente resultó ser la única fórmula posible para definir la forma de Estado, a pesar de las críticas que los muchos comentaristas contemporáneos movieron. ¿Formulación poco clara y de compromiso? ¿Desafortunada traducción? ¿O más bien un modelo en realidad sólido y bien definido? En el próximo capítulo se intentará de encontrar las raíces culturales europeas de esta definición y de este modelo.

Lo que más se quiere destacar ya desde ahora, es la relevancia que tuvieron el modelo y el término como punto de partida de todo el debate sobre el problema territorial, tanto por las manifestaciones de apoyo hacia este intento de dar una solución global al problema de la autonomía como categoría constitucional, como por las dudas y la perplejidad que el modelo y el término integral levantaron<sup>230</sup>.

---

228 Dos diferentes visiones alrededor la relevancia de este autor en el debate constituyente republicano son el de F. J. Corcuera Atienza, «La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, n. 2, 2000, pp. 629-695; y el de R. Escudero Alday, *Modelos de Democracia en España 1931 y 1978*, Península, Barcelona, 2013, pp. 33-80. Tendremos de todas formas tiempo de examinar más de cerca Mirkine y su aportación en el siguiente capítulo.

229 C. García Oviedo, *El Constitucionalismo de la postguerra*, Sevilla, Tipografía de M. Carmona, 1931. Se trata por supuesto del mismo García Oviedo que ya había integrado la subcomisión constitucional de la Asamblea Nacional del Directorio.

230 La poca suerte del término siguió a lo largo del tiempo. Fue probablemente F. Tomás y Valiente el primer crítico contemporáneo que puso de relieve la falta de fundamentos de las críticas semánticas y de contenido que se apuntaban a la definición “Estado integral”, intentando en «El Estado integral, nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», (que se puede encontrar en *La segunda República española. El primer...*, pp.

Críticas llegaron por parte de los federales, que no solo contestaron a la crisis del modelo federal, sino que también quisieron demostrar como los modelos que la Comisión declaraba como fuentes de inspiración fuesen la mayor prueba de la solidez del federalismo a nivel europeo. Dicho esto, Franchy Roca, en nombre de la minoría federal, dio su apoyo al proyecto gubernamental como un primer paso, en perspectiva mejorable. Donde si el frente federalista, en sus más diferentes declinaciones, no ahorró críticas ya desde el primer momento fue justamente en el mantenimiento de la Provincia como unidad político-administrativa.

El primer claro ataque lo movió sin embargo el conservador-agrario Álvarez Rodríguez. Se trató de un discurso duro, que al mismo tiempo contestaba la exclusión de un verdadero proyecto federal en los planes de la Comisión (reivindicando al pensamiento federal una fuerte capacidad de renovación) y, en el caso contrario, la inclusión de aquellas «eternas fábricas de los caciques y porque viven solo merced al amparo que les prestan los Municipios, que esos sí que son de recia estirpe española»<sup>231</sup>. La Provincia en este esquema cobraba los caracteres más clásicos y estereotipados de la institución exótica y artificial, encarnación de los problemas españoles. El discurso seguía subrayando, de manera muy clara, estos aspectos:

Las provincias son tan abominables en lo político, y es tan oprobioso su recuerdo, que ellas son para el vivir ciudadano to que el Tribunal de la Inquisición fue por el desenvolvimiento de las ideas liberales<sup>232</sup>.

No se trató de una crítica aislada, como demuestra el no menos duro ataque de Álvarez Buylla, que más en general criticó en su totalidad la metodología adoptada por la Comisión. El dictamen habría sido una Constitución extranjera, un *collage* de piezas sin relación con la cultura constitucional española; una semblanza que no respondía a una real representación de la

---

379-397) de trazar unas nuevas líneas críticas y de investigación. Textos de pocos anteriores a este pequeño ensayo preparado por una ponencia, como por ejemplo lo de Gerpe, *El Estatut de...* y lo de González Casanova, *Federalismo y...*, siguen utilizando la idea de la formula poco afortunada, que se resuelve en realidad en eludir el problema. Una tesis esta que se encuentra todavía en obras muy recientes, como la de Muñoz Machado, *El problema de la vertebración de España*, Madrid, Iustel, 2006, en la cual sostuvo el carácter extra-constitucional de la solución republicana al problema territorial.

231 DSCC, n. 29 de 28 de Agosto 1931 p. 667 – 669. Fue el segundo turno en contra la totalidad del proyecto.

232 DSCC, n. 29 de 28 de Agosto 1931 p. 668.

constitución de la península, sino más bien a «una Constitución de “jazz-band” sin ritmo ni armonía»<sup>233</sup>.

En opinión del parlamentario, éste exotismo habría llegado a sus extremos justo en el tema de la organización territorial. Si los artículos 14 y 15 eran considerados las malas copias de unos preceptos weimarianos, sin arraigo en la realidad hispánica, la centralidad que la provincia cobraba en la estructura territorial y en el proceso autonómico venía considerada por el ponente simplemente como un sin sentido:

la provincia, tal como vosotros la creáis, es el fundamento de la organización autónoma y no puede ser nunca una provincia algo que cree una autonomía, porque la provincia-ya lo sabéis del Derecho romano y del Derecho castellano-significa sumisión de esclavos al Poder central; algo que no tiene atribuciones para ponerse enfrente; algo que sigue como ciego, guiado por una fuerza que no le deja separarse, al Poder despótico central, y nosotros habíamos quedado en que ese Poder había de terminar y había que descentralizar burocráticamente a España y había que dar vida a lo que constituye el elemento principal de todo organismo federativo, al Municipio y a la Región<sup>234</sup>.

Hacer de la Provincia el eje central de la posibilidad de configurar una Región, habría transformado el esquema autonómico republicano en un sistema espurio desde su nacimiento, contrario al espíritu de libertad en que se habría tenido que fundamentar.

Estos planteamientos podrían parecerse, a un primer examen, a los que sostuvo Ortega y Gasset en *La redención de la provincia*<sup>235</sup>. En realidad el único verdadero punto de contacto era el desprecio hacia el mantenimiento de la Provincia como institución, asunto que en su célebre discurso de primero de septiembre, tenido en nombre de la *Agrupación al servicio de la República*, Ortega matizaba bastante.

La idea de la *Gran Comarca* habría tenido que ser el resultado de una paulatina construcción, capaz de despertare la provincia española<sup>236</sup>. En opi-

233 DSCC, n. 30 de 1 de Septiembre 1931 pp. 693 – 696.

234 DSCC, n. 30 de 1 de Septiembre 1931 p. 696.

235 v. infra.

236 Sin embargo, la solución orteguiana recibió también la crítica de ser un sistema no meno artificial de lo de las provincias. Véase por ejemplo el discurso con el cual el diputado Jaén comentó de manera positiva el rechazo de la enmienda Orozco, de clara inspiración orteguiana: en DSCC n. 42 p. 1059: «porque le molestaba el descuartizamiento que se hacía, de un modo equivocado, del territorio nacional y no aceptaba ni podía aceptar esa división en regiones que le parecía arcaica, arbitraria y antigeografica».

nión de Ortega y Gasset, tanto en el Municipio como en la Provincia eran órganos insuficientes, incapaces de dar forma a una verdadera organización política. Si entonces Ortega daba una general aprobación al proyecto de la Comisión y a la trayectoria trazada en el hacia el regionalismo, lo que si reprochó fue la falta de coraje a la hora de organizar la estructura territorial en un sentido uniforme.

El elemento al que Ortega más contestó (y que era además el más característico de todo el dictamen) era la posibilidad de acceder a distintas formas de autonomía. Una crítica que encajaba perfectamente en el universo lógico y cultural de Ortega, que atribuía al Derecho una función creadora desconocida al regionalismo tradicionalista y muy matizada en el pensamiento krausista clásico<sup>237</sup>. El mayor reproche que Ortega movió fue justamente que las Cortes no se involucrasen en la tarea de despertar activamente aquella España profunda, que la Monarquía había dejado a un margen, silenciándola. En esta voluntad de despertar al País de manera activa, se arraigaba la necesidad de dar forma a un sistema uniforme de Regiones para todo el territorio del Estado, sin recorrer a un esquema con múltiples velocidades<sup>238</sup>.

Sin embargo, lo que era el punto de fuerza de todo el diseño orteguiano era también su punto débil. Pensar un sistema regional uniforme no se alejaba mucho, como se ha visto, de las posiciones de una parte del federalismo hispano del siglo XIX, como tampoco de la instauración de un cualquiera sistema administrativo “desde arriba”.

Además, eran los mismos nacionalismos periféricos ya existentes y consolidados, que de una manera o de otra, ponían serios problemas a la hora de realizar un regionalismo uniforme, demostrando al revés de apreciar bastante, en última instancia, el sistema organizado por distintos niveles elaborado en el dictamen.

Prueba fue, por ejemplo, el discurso de Companys tenido en nombre de

---

237 F. H. Llano Alonso, «Reforma territorial y política nacional dese la perspectiva de José Ortega y Gasset», *Revista de estudios políticos*, Madrid, 2006, n. 131. pp. 113-140. Véase sobre todo las pp. 119-127, referidas a la evolución de la reflexión orteguiana cerca del maurismo.

238 Una uniformidad necesaria para conseguir la primera finalidad del sistema orteguiano, es decir, la superación de los caracteres desintegradores de los nacionalismos periféricos a favor de un nacionalismo hispánico que supere al mismo tiempo su castellanismo. Se vea A. de Blas Guerrero, «Nación y nacionalismo en Ortega y Gasset», en J. Beramendi; R. Maíz (coord.), *Los nacionalismos de la España...*, pp. 27-37 (sobre todo pp. 34-37).

*Izquierda republicana de Cataluña*. Por cuanto se demostrase crítico sobre unos aspectos, en particular en lo que afectaba la falta de claridad del texto a la hora de definir la forma de Estado, en línea de principio apoyó el modelo de la Comisión, o mejor pensaba, que también entre los estrictos mecanismo propuestos, fuese posible alcanzar la autonomía deseada en Cataluña, demostrando como un sistema diferenciado fuese satisfactorio también para los sectores progresistas de la minoría catalana<sup>239</sup>.

También la minoría federalista gallega acogió de manera favorable el modelo de la Comisión, a pesar de que la lectura de integralismo y pluralismo que Novoa Santos hizo del dictamen, y sobre todo del discurso de Asúa, tal vez forzase la letra y el espíritu de estos dos textos, atribuyéndole un carácter demasiado federalista<sup>240</sup>.

Si había un punto de convergencia entre el plan gran-comarcal orteguiano y las distintas almas del federalismo, era la voluntad de romper con el historicismo y el continuismo, que había caracterizado el regionalismo tradicional de tipo conservador. Sin embargo esta búsqueda de continuidad y justificación histórica del constitucionalismo hispano, no fue un carácter exclusivo del conservadurismo de corte tradicionalista (tanto que se hable de la *Lliga regionalista* como del agrarismo). Tampoco se redujo a argumentación exclusiva del grupo vasco-navarro, pese a que Leizaola utilizó los más clásicos argumentos del historicismo tradicionalista para defender el origen y los derechos de la autonomía vasca<sup>241</sup>.

En realidad, el uso de la tradición histórica fue argumento enarbolado también por los progresistas, finalizado a demostrar como fuese la misma historia hispánica que empujase hacia la creación y renovación de las categorías políticas. Ejemplo preclaro de esto fue la intervención de Fernando de los Ríos en nombre del PSOE<sup>242</sup>. El catedrático granadino sostuvo como fueron los acontecimientos

---

239 DSCC, n. 33 de 4 de Septiembre 1931 pp. 771-772.

240 DSCC, n. 31 de 2 de Septiembre 1931 pp. 724 - 729. Sobre el movimiento federal y autonomista gallego: J. Beramendi González, «El partido galleguista y poco más. Organización e ideologías del Nacionalismo gallego en la II República» y R. Máiz Suárez, «Federalismo y Nación en el discurso del nacionalismo gallego de la II República», en J. Beramendi González; R. Máiz Suárez, (coord.), *Los nacionalismos en la...*, pp. 127-170 y pp. 377-404; R. Máiz Suárez, «"España" y "Estado español" en el discurso político del nacionalismo gallego histórico (1886-1993)», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 4, 2000, pp. 171-208.

241 DSCC, n. 34 del 8 de Septiembre 1931, pp. 790 - 794.

242 D. Guerra Sesma, *Socialismo español y...*, pp. 135-137.

del pasado que demostraban como el centro motor de cualquier renovación y avance en la historia política de España (y no solo) fuese «el genio creador de Castilla»<sup>243</sup>. Si esto fue en el pasado, ahora en el presente republicano Castilla, habría cumplido su función histórica despojándose de su papel de centro único del sistema, favoreciendo la devolución de sus antiguas libertades a Cataluña y permitiendo así que se consolidase el nuevo modelo territorial.

Un discurso que chocaba bastante con la visión internacionalista del socialismo, pero que en realidad encontraba sus herramientas intelectuales en el *socialismo nacional* de Otto Bauer<sup>244</sup>. La formación cultural personal de Fernando de los Ríos se desarrolló a la luz de un profundo conocimiento del mundo cultural alemán, formándose primariamente en las coordenadas de la ILE y de la JAE, antes de cruzarse con el pensamiento socialista.

La formación krausista y la admiración hacia Alemania son patentes en las palabras de Fernando de los Ríos, hacia el punto que el papel de Castilla, como centro motor del sistema hispánico, se parece mucho a la imagen de Prusia, antes alma de la unificación conservadora alemana y luego último reducto de la defensa de la joven República weimariana<sup>245</sup>.

De los Ríos no fue el único catedrático progresista que utilizó el discurso de la tradición histórica en sentido progresista y en apoyo al proyecto en apoyo de la naciente República. Otro gran personaje de la cultura española fue Sánchez Albornoz, que intentó, en nombre de Acción republicana, articular un discurso favorable al proyecto desde una perspectiva interna a la historia española.

Se trató de una defensa apasionada del carácter «integral autonomista» del dictamen constitucional, que habría permitido alcanzar una verdadera Constitución, coherente con la sustancial unidad cultural ibérica, superando aquellas antiguas aporías entre modalidad de gobierno y realidad profunda

---

243 DSCC, n. 32 de 3 de septiembre 1931 pp. 749 – 743. Un actualizado perfil biográfico de Fernando de los Ríos es lo de O. Ruiz Manjón, *Fernando de los Ríos – Un intelectual en el PSOE*, Madrid, Síntesis, 2005. (sobre la temporada constituyente pp. 336-341).

244 Sobre Otto Bauer: M. Caminal, «Nació i autodeterminació en el pensament d’Otto Bauer. La qüestió de les nacionalitats i la socialdemocràcia, 100 anys després (1907-2007)», en *Estudios sobre la Constitución Española – Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Cortes Generales, 2008 pp. 65-74.

245 E. Atienza Rivero, «Elitismo y organicismo en el parlamentarismo de Fernando de los Ríos», *Anuario de historia contemporánea*, n. 4-5, 1977-78, pp. 165-176; F. Balaguer Callejón, «Un constitucionalista del período de entreguerras. El pensamiento constitucional de Fernando de los Ríos», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n. 152-153, 1999, pp. 77-89 (aquí sobre todo pp. 79-82).

del País, que habían provocado un siempre más marcado movimiento centrífugo de las periferias. Finalidad primera de la Constitución era entonces reparar esta contradicción, siendo que «La República tiene que concordar el Estado con esa variedad en la unidad»<sup>246</sup>. Se trataba de dar cabida al antiguo ideal del partido reformista, sintetizando en el campo constitucional y administrativo el fundamento del sistema ético-político krausista<sup>247</sup>.

El intento de encontrar un punto de armonía fue juzgado muchas veces como falta de decisión, o confusión sobre el método y los objetivos. En realidad, como pusieron de relieve unos cuantos miembros de la Comisión, la idea era afrontar los distintos temas de debate uno a uno, sin intentar de construir una teoría rígidamente inclusiva, encontrando soluciones apropiadas de manera paulatina. Se rechazaba una modélica constitucional rígidamente preordenada, para hacer del debate en las Cortes el verdadero momento constituyente.

El rechazo a encerrar el modelo territorial de manera rápida en una única definición, fue el resultado una complicada mediación, entre una visión que encontraba el fundamento último de las instituciones y del poder sobre el Territorio en una soberanía libre de crear y de disponer, frente a otra que se enlazaba con la visión del constitucionalismo fundamentado en la praxis y en su capacidad de fluir entre historia y sociedad. Todo eso se reflejaba bien en el debate que caracterizó toda la temporada constituyente republicana, que con fuerza reclamó su puesto en el panorama europeo de entre guerras, intentando superar el constitucionalismo rígido, individualista y eminentemente “político” del siglo XIX, con nuevas soluciones que diesen solución a la siempre mayor complejidad social y económica.

Por otro lado, había la necesidad no tanto de reformar, sino de construir, una verdadera estructura institucional del Estado. Alcanzar al mismo tiempo un Estado republicano, democrático y liberal en un tejido socio-político no bien estructurado, y que muy poco había superado el personalismo de las instituciones a lo largo del siglo XIX, podía hundir la República antes de su nacimiento. En esto las Cortes Constituyentes en su conjunto, y la Comisión en el específico, fueron el símbolo más evidente de cómo el proceso de racionalización de la democracia, que atormentaba el continente, llegase con toda su fuerza y su potencial sobre el frágil panorama institucional español<sup>248</sup>.

---

246 DSCC, n. 28 de 27 de Agosto 1931 pp. 652 - 657, aquí especialmente p. 654.

247 M. Suarez Cortina (coord.) *Libertad, armonía y...*, pp. 386-389.

248 v. cap. III.

*El mes de septiembre*

El 9 de septiembre de 1931 las Cortes Constituyentes se encontraban a algo menos de medio camino. Desde hace veinte días se había empezado a debatir el dictamen de la Comisión, concluyendo los discursos sobre la generalidad del proyecto por parte de los varios grupos parlamentarios.

En aquella misma fecha empezó en Madrid la reunión de la Mancomunidad de las Diputaciones provinciales o, mejor dicho, de las Comisiones gestora nombradas por el gobierno provisional. Se trataba de unas Asambleas recurrentes ya a partir de 1924, que habían alcanzado bastante relevancia en la temporada de Primo de Rivera<sup>249</sup>.

Sin embargo, en el clima de las Cortes Constituyentes la Asamblea alcanzó un relieve y una resonancia superior, más allá del interés de la prensa especializada (como, por ejemplo, la *Gaceta de administración local y provincial*, mensual redactado y dirigido a los profesionales de la gestión local, que efectivamente dedicó su número de octubre al tema, resumiendo los acontecimientos más importantes<sup>250</sup>). En el extraordinario contexto de la Constituyente, algunos periódicos generalistas demostraron un interés inusual, que iba más allá de la simple referencia puntual de los hechos. Ya el *ABC*, por ejemplo, informó de las tres secciones que tuvieron lugar sin, de todas formas, proporcionar demasiados detalles<sup>251</sup>.

Fue el periódico *Crisol* el que dedicó gran atención a las reuniones. En los números del 10 y del 11 de septiembre, se reservaron de manera casi integral las páginas de cierre a los trabajos de la Asamblea (no se olvide que se

---

249 E. Orduña Rebollo, «Regionalismo y Asambleas de Diputaciones. Postura de la Diputación de Palencia (1923-1930)», *Publicaciones de la Institución Tello Téllez de Meneses*, n. 60, 1989, pp. 239-258; J. Ponce Alberca, «Las Diputaciones en el epílogo de la Dictadura de Primo de Rivera: La III Asamblea de Diputaciones Provinciales de España (Sevilla, 12-25 de Octubre de 1929)», *Archivo hispalense: Revista histórica, literaria y artística*, Tomo 81, n. 247, 1998, pp. 11-30.

250 *Gaceta de administración local*, n. 10, octubre 1931, pp. 599-603. Es interesante notar como en la Gaceta se encuentren críticas y consideraciones a veces muy duras respecto a la Constituyente y a la evolución de los temas de administración y gestión del territorio. El mismo número de octubre se abrió con un editorial muy crítico del director, José María Fábregas del Pilar, titulado «Los intelectuales, la administración local y la democracia».

251 *ABC*, 10 de septiembre 1931, p. 30; 11 de septiembre, pp. 27-28; 12 de septiembre, pp. 28-29. En este último número hay también una foto del *pleno* de la Asamblea en su sesión de cierre, con la presidencia de Recasens Siches.

trataba de un periódico que no pasaba de las 16 páginas), mientras que las páginas centrales de la edición del 12 acogieron las conclusiones, considerándolas «de gran trascendencia para las corporaciones provinciales»<sup>252</sup>.

Pese a ocuparse de todos los temas que fueron desarrollados por las distintas mesas de la Asamblea, fue evidente como el tema que más interés despertó en el periódico filo-republicano fue el debate y las conclusiones de la sección primera, encargada de evaluar la

Conveniencia de que las Comisiones gestoras de las Diputaciones provinciales se dirijan a las Cortes y al Gobierno en relación a la nueva organización local intermedia y a la definitiva constitución de las Diputaciones provinciales<sup>253</sup>.

El artículo de mayor extensión y envergadura que se publicó en *Crisol*, fue justamente el del 10 de septiembre, dedicado principalmente a este tema, titulado «El Municipio, La Provincia, La Región y la Comarca», en el cual se realizó un detallado reportaje del debate y de las diferentes posiciones<sup>254</sup>.

Sin detenerse ahora en una pormenorizada comparación de como los distintos periódicos pusiesen de relieve unos aspectos en lugar de otros (sea suficiente decir como el título del hace poco citado artículo de *Crisol* dejaba muy clara la postura “orteguiana” sobre el tema regional), lo que aquí más importa es poner en evidencia la postura interna al debate de la Asamblea, las distintas posiciones que asumieron las corporaciones provinciales cerca de su futuro en el Estado republicano.

Lo primero que había que aclarar era un problema de fondo imprescindible, es decir, la legitimidad de las deliberaciones hechas por parte de una Asamblea compuesta no por Diputaciones, sino más bien por comisarios interinos nombrados por un gobierno provisional. El problema fue levantado por el representante de la Diputación de la Coruña, que sostuvo la no oportunidad de convocar una Asamblea justo en las orillas del debate constituyente, siendo que existía el riesgo de que las deliberaciones, hechas por órganos no elegidos de manera democrática, pudiesen influir las Cortes. Empezó entonces un debate en el cual las mayorías de los asambleístas se opusieron a la postura del representante coruñés. Se sostuvo la legitimidad completa y la necesidad que la voz de la provincia llegase a través de este canal oficial a las

---

252 *Crisol*, 11 de septiembre 1931, p. 16.

253 *Gaceta administración local*, octubre 1931, p. 601.

254 *Crisol*, 10 de septiembre 1931, p. 16.

Cortes. Una vez aclarado este punto, se empezó a debatir acerca la «Definitiva constitución de los organismos locales intermedios»<sup>255</sup>.

El día siguiente se examinaron las conclusiones de la primera sección, que constaban con dos puntos: la completa capacidad de actuar por parte de las Comisiones gestoras en la administración provincial, hasta la definición de estructura y competencias de las nuevas Diputaciones, a través de la elaboración de una ley orgánica de administración local (solicitando a las Cortes que llegasen lo más pronto posible a legislar sobre el asunto, superando así las limitaciones que imponía el decreto del 21 de abril).

En segundo lugar que

La Asamblea eleva a las Cortes, por mediación del Gobierno, la súplica de que al legislar sobre la estructuración de los organismos locales reconozca la personalidad autonómica de la provincia, dentro de las condiciones que las respectivas leyes orgánicas determinen<sup>256</sup>.

Sobre este último asunto empezó un largo debate, que tuvo su desarrollo alrededor de la enmienda presentada por Buylla, representante de Oviedo. El delegado ovetense sostuvo que junto a la «personalidad autonómica de la provincia» se tuviese que dar cabida a otras dos, la de la Región y la de la comarca.

Vinieron entonces desarrollándose dos posturas básicas, que son las que se han encontrado básicamente a lo largo de este capítulo en otros momentos y en otros debates. Una que sostuvo la personalidad de la Provincia como ente local y su consiguiente derecho de autonomía. Un derecho que se fundamentaba al mismo tiempo en el reconocimiento de la personalidad provincial, desarrollada a lo largo de un siglo de existencia, y en la falta de sentimiento regionalista en muchas áreas<sup>257</sup>.

---

255 *ABC*, 10 de septiembre 1931, p. 30.

256 *Crisol*, 10 de septiembre 1931, p. 16.

257 Frente al pragmatismo del presidente de la Comisión primera de la Asamblea Jiménez, que sostuvo como el mismo hecho de la existencia de la Provincia fuese la prueba de su derecho a obtener un propio espacio de autonomía, hay que destacar los planteamientos de Gallego, representante por Ciudad Real, y del delegado de Segovia. El primero al defender la autonomía de la provincia se apela a un asociacionismo de sabor internacionalista, muy cercano a las posiciones de compenetración entre derecho público y derecho internacional que circulaban entre los bancos más progresistas de las Cortes. De sabor casi darwiniano es la noción “orgánico-biológica” que sostuvo el delegado de Segovia, en la cual la función de la autonomía provincial corresponde a

En el frente opuesto se sostuvo la idea de la provincia como *radix malorum* de la administración y vida política española, planteando la necesidad de su desaparición en el marco de la nueva estructura territorial de la república<sup>258</sup>. A pesar de la combatividad del frente anti-provincialista, la enmienda pasó con la abstención de las provincias vascas, dando vida a una solución que amparaba todas las posiciones:

Qué, asimismo, la Asamblea eleve a las Cortes, por mediación del Gobierno, la súplica de que, al legislar sobre la estructuración de los organismos locales, reconozca la personalidad autonómica de la provincia, de la Región y la comarca, las cuales podrán mancomunarse o federarse, dentro las condiciones que las respectivas leyes orgánicas determinen<sup>259</sup>.

La Asamblea siguió sus sesiones ocupándose de problemas de carácter económico y gestión de las atribuciones de las provincias, llegando a la sesión de clausura el día siguiente. Presidió el acto el nuevo Director de administración local, el destacado filósofo del derecho Recasens Siches, que cerró los trabajos con un breve discurso, en el cual puso de relieve como la renovación del Estado que comportaba la etapa constituyente hiciese de aquella Asamblea y de sus conclusiones una importante aportación, para cimentar las bases democráticas de la vida de la República. Una tarea en la cual los representantes de las provincias podían dar más que otros una aportación fundamental:

Porque cuando va a estructurarse de nuevo toda la arquitectura y el armazón de la vida local, convendría que a las Cortes Constituyentes en las cuales habrán de escucharse las voces autorizadas de quienes conocen la vida provinciana,

---

una función automática del cuerpo respecto a la voluntad del cerebro, es a decir de la Nación.

258 El mismo Buylla según lo reportado en *Crisol* de 10 de septiembre «Entiende que hay algo que debe desaparecer en un estado democrático, y que este algo es el nombre de provincia, nombre funesto en la política española, creado por la fantasía de aquellos políticos que querían ver a los pueblos sometidos al férreo látigo del caciquismo: nombre de sabor romano, de País sometido, sojuzgado, sujeto al poder central; sin realidad histórica ni política. [...] La Región, en cambio, es una cosa natural, geográfica, histórica, algo nacido de la propia naturaleza; tiene personalidad indiscutible y constituye junto al Municipio, los dos elementos primordiales de la vida nacional. Hay, además, un nombre de más sonoridad y tradición, un nombre noble, limpio, liberal, completamente moderno: la comarca: y aunque también es una ficción, no arrastra una vida de penuria de sacrificio».

259 *Crisol*, 12 de septiembre 1931, p. 12.

llegasen vuestros asesoramientos y orientaciones, que han de ser de verdadera eficacia y conveniencia<sup>260</sup>.

Cuanto las Cortes o la Comisión de Constitución hubiesen tomado en consideración las conclusiones de la Asamblea de las Diputaciones, es un asunto complicado de determinarse. Dos puntos parecen claros: por un lado, como las provincias y sus órganos demostraron de poder y querer ser parte activa del proyecto de una república democrática y, por el otro, de cómo consiguieron afirmar su derecho a una existencia autónoma.

La permanencia y autonomía de la Provincia no era para nada un hecho asentado entre los miembros de las Cortes Constituyentes. Desde el primer momento, muchos parlamentarios se empeñaron en borrar la que consideraban la cuña del caciquismo y de la corrupción, siendo no muchas las intervenciones favorables al mantenimiento de las instituciones provinciales.

Dejando la enmienda que propuso Castrillo, las pocas voces que se levantaron en defensa de la Provincia a lo largo del debate general sobre el proyecto, fueron las de Blanco Pérez del Partido Progresista y la de Sainz Rodríguez, independiente de la derecha. Todas ellas declaraciones que, de hecho, no modificaban de manera sustancial la postura fría, cuando no hostil, de la mayoría de las Cortes. Porque si las consideraciones de Blanco Pérez (muy parecidas a la de Castrillo), de alguna manera podían fortalecer la idea de la Provincia como entidad autónoma funcional a la democracia, dándole cabida en el desarrollo de las autonomías locales, el conservadurismo de marca centralista de Sainz Rodríguez mermaba las posibilidades de supervivencia de los órganos representativos provinciales, en el clima general de apoyo a las autonomías regionales<sup>261</sup>.

Como es obvio, el debate sobre el tema llegó a tener una relevancia y una virulencia aún mayor cuando se empezó el 10 de septiembre, de manera específica, el examen de los Títulos preliminar y primero.

---

260 *Crisol*, 11 de septiembre 1931, p. 16.

261 El discurso de Blanco Pérez esta en DSCC, n. 31, 2 de Septiembre 1931 p. 729-730; lo de Sainz Rodríguez en DSCC, n. 34, 8 di Septiembre 1931, pp. 796 – 802, aquí especialmente p. 799, un discurso en el cual las posiciones defendidas por el diputado hacen de una posible solución diferenciada al problema territorial el punto central para fortalecer el carácter tutor del Estado a través de la provincia. Todo lo contrario de una articulación progresiva de los niveles de autonomía: «Yo entiendo que la vida regional y la vida del Estado ha de ser un caso de simbiosis; que en unas zonas el Estado tiene que ejercer una función tutelar y civilizadora, y en otros casos, por haber un estado pasional que no acepta esa función tutelar del Estado, el Estado debe retirarse, en bien del progreso del País y de la región.»

Discursos como los de Terneiro y Torres Barberá intentaron demostrar de manera clara el carácter artificial y superfluo de la Provincia, apoyando una visión dicotómica Municipio – Región, mientras enmiendas como la que presentó García Valdecasas procuraron poner en plan de igualdad en la articulación nacional Regiones, Provincias y Municipios, reconociendo para todos una autonomía de tipo administrativo que excluyese cualquier forma de legado político<sup>262</sup>.

La Comisión de Constitución intentó, en este difícil clima, proporcionar unas líneas de base, unos puntos firmes entre los cuales encauzar el debate, sin de todas formas lograrlo del todo. El mejor y más conseguido intento fue sin ninguna duda el del destacado jurista Mariano Ruiz Fúnes<sup>263</sup>, que buscó un justo equilibrio y un correcto lugar a cada uno de los tres grados de articulación de la administración, haciendo de los conceptos de autonomía y diferenciación los motores de implantación de la democracia a nivel territorial:

Pues bien, nosotros tratamos de resumir estas dos posiciones: si se excedía el Estado unitario en funciones, si surgía una agrupación distinta dentro del Estado federal; con crear este Estado autónomo que tuviera sus funciones como Estado, pero que pudiera delegarlas en otras organizaciones colectivas, estaba resuelto, en cierto modo, el problema; en cierto modo digo, porque el Derecho no es todavía una ciencia exacta . Y así la Comisión, dentro de la organización nacional, estableció una unidad o célula elemental de viejo contenido democrático, de magnífica tradición, de pleno sentido natural; que era el Municipio. Se encontró, además, con que artificialmente, por una traducción francesa, se habían incorporado a la vida española las provincias ; con que en una existencia casi secular se habían\_ creado en ellas núcleos de intereses, núcleos de sentimientos, núcleos substanciales que permitían, si fueron artificiales en su origen, considerarlas ya como una institución fundamental dentro de la vida española; pero para que perdieran ese sentido exótico las provincias, les conservó

---

262 Terneiro y Torres Barberá hablaron el 10 de septiembre, en DSCC, pp. 843-847 y 847-849. La enmienda de García Valdecasas (Apéndice X del DSCC 36) de hecho es una nueva versión de lo que el ya sostuvo en la Comisión. Se trata de un voto particular muy largo, complejo y completo, que de hecho prevé una total modificación de los artículo entre el 8 y el 20, con la idea de incluir todas las distintas articulaciones administrativas como entidades territoriales.

263 Una buena contextualización del ilustre penalista en B. Gracia Arce, «Revisitar la Segunda República a través de la trayectoria política e intelectual de Mariano Ruiz-Funes», en P. Folguera, J. Carlos Pereira Castañares, C. García García, J. Izquierdo Martín, R. Pallol Trigueros, R. Sánchez García, C. Sanz Díaz, P. Toboso Sánchez, *Pensar con la historia desde el siglo XXI: actas del XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015, pp.4497-4507.

su consideración de, mancomunidades, de municipios, de unión de células, de unión de esos elementos naturales.

Y finalmente, ante la visión de la realidad española, la Comisión no podía olvidarse de que, por encima de ella, existía la región y hubiera sido ingenua toda posición de desconocimiento nuestro, puesto que la región era anterior y superior a la Constitución que elaboramos.

Reconocíamos, por lo tanto, un hecho, un hecho diferencial si queréis; lo que tratábamos era de dar a ese hecho las máximas garantías y las debidas caracterizaciones, debidas caracterizaciones que se precisaron al exigir debidas representaciones históricas, culturales y económicas para la región; garantías que se precisaron asimismo cuando pedíamos dentro de una República democrática que fuera el procedimiento democrático por antonomasia, el “referéndum” popular, el que construyera las regiones, y exigimos también que ese “referéndum” se manifestara como la mayor suma de opinión de las provincias que se agrupaban en las regiones y representara también el máximo de los sufragios del censo electoral de esas provincias. Pero, a la vez de esas garantías, necesitábamos establecer una forma de constituirse esas regiones, una forma jurídica por excelencia, y era la autodeterminación, una expresión de voluntad en la que las provincias manifestaran su deseo de constituirse en regiones. Era una forma, por lo tanto, esencialmente democrática<sup>264</sup>.

Sin embargo, muchos comisarios no se volcaron tanto en la defensa del proyecto propuesto por la Comisión, siguiendo con la práctica de proponer votos particulares a título personal, o en nombre de sus propios grupos parlamentarios. El caso de un personaje como García Valdecasas fue un claro ejemplo de los problemas que conllevaba este doble papel, sobre todo cuando esto afectaba a personajes como él, que tuvieron un papel relevante en momentos críticos del trayecto constitucional como los días 16 y 17 de septiembre<sup>265</sup>.

Se trató de dos sesiones intensas, un momento que determinó un antes y un después entre lo que habría podido y lo que fue efectivamente el resultado logrado por las Cortes Constituyentes. Porque si en estas sesiones se

---

264 DSCC, n. 37 de 11 de septiembre 1931, p. 884.

265 García Valdecasas fue un personaje complejo, que pasó de ser un activo miembro de la constituyente republicana a un opositor frontal de la República, para luego fundar bajo el franquismo el Instituto de Estudios Políticos, lo que fue la punta de lanza ideológica del régimen en el derecho público. Un buen perfil biográfico en [http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto\\_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/garciavaldecasas](http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/garciavaldecasas), 20/09/2015. Un García Valdecasas que dejó también un testimonio famoso, pero de difícil interpretación y uso, del proceso constituyente republicano, en «La elaboración del texto constitucional», *Revista de estudios políticos*, n. 31-32, 1983, pp. 57-70.

llegó a consagrar la definición de “República de trabajadores”, propuesta por Araquistáin, estos mismos dos días habrían podido determinar también la fijación del principio federal en el artículo primero, al presentarse por parte de Otero Pedrayo una enmienda que las Cortes estuvieron a punto de aprobar, cómplice también la ausencia en aquellos días del presidente de gobierno<sup>266</sup>.

Fue justamente la intervención de García Valdecasas, como miembro de la Comisión, apoyado por Azaña por el gobierno y por Besteiro como presidente de las Cortes, que permitió el aplazamiento de un día de la votación definitiva de la enmienda, permitiendo así la vuelta del presidente Alcalá Zamora. El presidente de gobierno intervino de manera decidida a favor del proyecto de la Comisión, aplazando el debate sobre el artículo primero al final de la discusión, permitiendo así que no se llegase a una votación que se prospectaba complicada<sup>267</sup>.

La postura de los partidos y de los parlamentarios en Cortes no era siempre muy nítida, sobre todo porque no era muy claro a veces el conocimiento que se tenía sobre el significado y las implicaciones de los distintos modelos territoriales. De hecho, muchas habían sido las intervenciones sobre el tema, debates que habían permitido a cada agrupación de dar voz a las distintas propuestas territoriales, a pesar de que en realidad sólo dos fuesen soluciones alternativas bien desarrolladas, a la sazón del regionalismo uniforme de Ortega y Gasset y la solución federal.

Lo que estaba claro era la falta de conocimiento que rodeaba un tema en el cual unos matices, unas pocas diferencias en le léxico, implicaban cambios radicales. Dejando de un lado un número bastante reducido de diputados, en general muchos de los miembros de las Cortes se movían entre las distintas posibilidades de desarrollo político-administrativo del territorio republicano sin una firme “brújula cultural”, que permitiese de manejar con firmeza con-

---

266 La enmienda Otero Pedrayo se encuentra en Apéndice I al 37, mientras la argumentación que desarrolló frente al rechazo de su voto por parte de la Comisión está en DSCC, n. 39 del 16 de septiembre, pp. 953-954.

267 El debate sobre el tema se reanudó solo el 25 de septiembre 1931, al momento de la aprobación general del título. La sesión n. 45 fue una de las más complejas u relevantes, además de ser el momento en el cual se consagra y se pone en el texto constitucional la definición de Estado integral: después de una primera orientación de la Comisión hacia la definición dudosa y poco clara esta sí, de federable, para dar cuenta de la flexibilidad de la estructura territorial del Estado (una solución esta del federable que encontró la firme oposición de Ortega), la Comisión llegó a usar el término ya propuesto en su momento por Asúa en su discurso. Se tendrá manera en las páginas siguientes de volver sobre el tema.

ceptos cuales federalismo, centralismo y autonomía. Todo eso causó una gran confusión semántica, contribuyendo no poco a fomentar el clima de tensión sobre el delicado tema<sup>268</sup>.

Para entender mejor esta complicada situación una fuente de gran utilidad es una encuesta realizada por el *Heraldo de Madrid* entre el 17 y el 20 de septiembre, sobre el tema «Unitarismo o federalismo»<sup>269</sup>.

Se trató de un análisis global, impulsado justo en el momento más complicado del debate, en el cual el popular periódico madrileño preguntó a los distintos representantes en Cortes cual era su propio planteamiento sobre el tema. En general, excluyendo un número bastante reducidos de casos, se trató casi siempre de respuestas bastante sintéticas, desarrolladas a partir de cuatro patrones de base, a la sazón federal, federable, autonomista y unitaria. Sin embargo, no siempre estos términos cobraban el mismo sentido, es decir, el unitarismo de unos socialistas no tenía el mismo sentido de los conservadores, igual que el uso que muchos radicales hacían del término federal tenía poco a que ver con la de los federalistas<sup>270</sup>. Tampoco se puede decir que hubiese una clara disciplina de partido, si hasta en una formación bastante jerarquizada como era el PSOE, no faltaban diferencias bastantes fuertes<sup>271</sup>.

---

268 El mismo Ortega estigmatizó de manera muy clara la confusión de términos sobre el tema en la famosa sesión del 25 de septiembre en DSCC n. 45, p. 1255: «No fue para mi sorpresa grande, pero fue confirmación dolorosa, ver que en uno de los temas más graves que nos plantea al presente el destino, el de la autonomía regional, existía una extrema confusión de ideas y que, apenas comenzaba la campaña electoral, en la propaganda, en el mitin, en el periódico, y hasta en esta misma Cámara, se padecía, en general, una lamentable confusión entre ambos principios».

269 *Heraldo de Madrid*, número 17, p. 1 y 15; n. 18, p. 13; n. 19, p. 9; n. 20, p. 16.

270 Una prueba de la confusión que había sobre las distintas teorías federales fue justo el éxito del término “federable”, defendido antes por Ossorio. Un término asimilable a la definición “de tendencia federativa” aparecida el 25 de septiembre en la penúltima redacción del título. Efectivamente no eran soluciones felices: lo aclaró como se ha dicho poco antes Ortega y Gasset, en el discurso ya referido en la nota 267: «Pues que, en este mismo artículo que se nos propone votar no se dice que la República española va a ser “de tendencia federal que permita la autonomía de Municipios y regiones”, como si para que fuera esto permisible fuese menester que un Estado se convirtiese en federal? Evidentemente, aquí hay gravísima confusión».

271 Pese a que el PSOE llegase a tener una posición oficial, bien resumida en D. Guerra Sesma, *Socialismo español y...*, pp. 150-151, en realidad a lo largo del debate los diputados socialistas tuvieron hondas divergencias. Como siempre Guerra Sesma subraya, «...la minoría socialista, en el fragor negociador, había acordado apoyar la enmienda Juarros por 43 votos a 39. Antes el estrecho resultado, se decidió dar un margen de libertad a

De todas formas, si un dato dejó claro este sondeo, fue como el número de parlamentarios que se identificaron en un ideal federal fue superior a lo que los programas oficiales de los partidos dejaban ver, haciendo así de la opción federal una posibilidad concreta.

Sin embargo, lo que había en juego era algo más que un simple problema de denominación, porque la fórmula federal habría comprometido los equilibrios internos que se habían logrado entre las distintas componentes republicanas, además de comprometer buena parte del trabajo elaborado por la Comisión de Constitución. Todo esto habría comportado el despertarse otra vez el debate sobre el problema nacional y de la definición del concepto de Nación, elevando más aún el nivel de tensión política e ideológica en las Cortes. Las distintas partes de los Títulos preliminar y primero, en lo que se ocupaban de la estructura territorial, resultaban tan entrelazadas entre ellas que cada cambio o desplazamiento habría implicado de hecho una completa puesta en discusión del sistema.

Otra prueba más de como el estatuto catalán funcionó de catalizador por las distintas proposiciones, sin que por eso el debate alrededor de la estructura territorial se agotase con una discusión sobre Cataluña. La finalidad del título primero era ver en su totalidad el problema de la constitución territorial y de la articulación de la soberanía en la República.

Por eso, el formalmente dudoso aplazamiento del debate sobre el artículo primero fue determinante para que no empezase una lucha de enmiendas, que habría podido quebrar las Cortes. Se consiguió la posibilidad de volver a debatir la articulación que habría tenido que asumir la República, sin que se hubiese votado ya por las Cortes una fórmula clara, pero problemática como la federal. Eso permitió que se volviese a examinar todo el abanico de posibilidades presentadas a lo largo del debate, desde los esquemas más centralistas hasta el federalismo más puro. Es más, al abrirse otra vez el tema se pudieron poner al orden del día distintas posturas alternativas que dibujaban articulaciones territoriales muy complejas, tal vez mirando a una solución comarcal, tal vez proponiendo un federalismo de marca organicista<sup>272</sup>.

---

los dirigentes para que intervinieran en función del debate que se desarrollara en el pleno. El resultado, en cualquier caso, refleja la división interna a la cuestión autonómica, lo que sucedía también en los otros grupos de izquierda y en el radical».

272 Probablemente la más peculiar fue la propuesta de Gordon Ordas, en Apéndice IV del DSCC n. 41, en la cual se prospecta una organización de *corporaciones*, que a partir del individuo con sus derechos naturales sube hasta organizaciones más complejas, con la mediación fundamental de las asociaciones de trabajo.

En este renovado clima, más centrado en las soluciones concretas y menos en las declaraciones de principios generales, cobró forma definitiva con una famosa definición de Pérez Serrano, es decir, la «venganza de la Provincia»<sup>273</sup>. A pesar de las críticas avanzadas por distintos sectores, no solo los federales, sino también por parte de los sectores del autonomismo progresista, la Provincia no solo seguía estando presente en los dos proyectos oficiales, con una reconocida autonomía político-administrativa, sino que se convertía en un momento central del proceso estatutario de las regiones<sup>274</sup>.

No se pudo ya eludir la pregunta de si hubiese o no cabida en el proyecto constitucional por una real autonomía provincial. Aparentemente dio una respuesta clara Leizaola en nombre de la Comisión de Constitución, afirmando como

En este sentido el criterio de la Comisión elimina una posible autonomía de la provincia, que nadie ha defendido desde luego.

Una afirmación tajante, que desarrolló poco después así

¿Por qué se elimina a la provincia como sujeto de autonomía? Debo advertir que se la elimina solo en cuanto una provincia no obtenga por si propia la declaración de Región autónoma mediante la aprobación de un Estatuto, es decir, que no es absoluta la negación a la provincia de la posibilidad de obtener autonomía; es que no se le concede a todas las provincias la autonomía en el proyecto constitucional. ¿Por qué? Porque, por una parte, se va a la Constitución de las regiones y a dotarlas de autonomía y no hay que cerrar el camino a la posibilidad de que las regiones no coincidan con la provincia, [...]. Además, es evidente, como caso general, que la provincia ha fracasado como sujeto de vida política administrativa<sup>275</sup>.

Sin embargo, esta intervención creaba muchas más dudas de cuantas consiguiese aclarar, sobre todo siendo que quien lo afirmaba era Leizaola, un vocal. Esto resultaba estar en contra con el mismo proyecto elaborado por la Comisión de Constitución. ¿Por qué los comisarios habrían puesto en su dic-

273 N. Pérez Serrano, *La constitución de....*, p. 87.

274 Sin embargo hay que acordarse como entre el *Anteproyecto* y la solución de la Comisión de Constitución se perdió algo de coherencia en un punto. El texto de la CJA tenía entre los requisitos para la aprobación del estatuto también de la aprobación de las Diputaciones, un requisito que desaparece en el texto final.

275 DSCC, n. 42 de 22 de septiembre 1931, p. 1050 – 1052.

tamen una institución considerada fracasada, y además le habrían atribuido una autonomía político-administrativa a la cual no tendría derecho? Todas contradicciones que permiten dudar de la neutralidad de la intervención de Leizaola, que parece más bien sostener una posición personal.

Las mejores pruebas de cómo la Provincia y su existencia como entidad autónoma fuese, en realidad, central en el proyecto elaborado por la Comisión, son las intervenciones de muchos diputados después del discurso de Leizaola, en los cuales siempre se destaca, de manera negativa o positiva, la relevancia que el nivel administrativo provincial mantuvo en dictamen. Véase, por ejemplo, el diputado Orozco, que habló justo después de la intervención de Leizaola, atacando el destacado papel que la Provincia cobraba en la dinámica territorial y más aún en la formación de la Región.

Orozco sostenía un planteamiento parecido al orteguiano, defendiendo la necesidad de que, desde el primer momento, se constituyese una planta regional completa, presuponiendo al mismo tiempo la imposibilidad de seguir con la provincia, lugar institucional manchado por el caciquismo y, por esto, imposible vehículo de autonomía. El debatido rechazo de su enmienda (con votación en Cortes) significó dejar de un lado los planes orteguianos de la gran comarca<sup>276</sup>.

Orozco no fue el único en poner de relieve las contradicciones en la respuesta elaborada por Leizaola. Desde una perspectiva opuesta la enmienda del diputado Jaén subrayó como el carácter distintivo de todo el proyecto era la autonomía, y que entonces no pudiese tener cabida la vinculación al poder central de las provincias<sup>277</sup>.

Una postura que en los días siguientes sostuvo, con mayor capacidad argumentativa, también Sánchez Albornoz, que en un pequeño, pero denso discurso, declaró como permitir la vinculación de las provincias directamente al poder central

...suena mal en muchos oídos, especialmente en gentes de Castilla, de provincias que, por ahora, no tienen el propósito de buscar su autonomía; frase que viene como a marcar una distinción peyoritaria en relación a otras provincias [...]. Es más : en realidad, no van a ser las provincias las que van a estar vinculadas al Poder central, puesto que si se establece el régimen de autonomía en

---

276 F. H. Llano Alonso, «Reforma territorial y política nacional...», pp. 136-138. Diferente, a la postre, fue la influencia del modelo de la gran comarca en el desarrollo práctico (no tanto en la elaboración teórica) del modelo territorial de la Constitución de 1978.

277 DSCC, n. 42 de 22 de septiembre 1931, p. 1059.

otras provincias, lo que resultará es que va a ser el Poder central el que está vinculado en ellas<sup>278</sup>.

Esta intervención permitió que se aprobase la enmienda, que quitaba la referencia a la vinculación directa, haciendo de las declaraciones de Leizaola un criterio superado por el mismo debate en las Cortes, que llegaba a amparar la autónoma existencia de la Provincia.

Coronaba la progresiva confirmación del institución provincial como ente territorial autónomo la enmienda, luego convertida en el artículo 22 del texto definitivo, del diputado Armino (perteneciente al partido Agrario), con la cual se daba la posibilidad a una Provincia perteneciente a una Región constituida, de volver a su estatus anterior, con sin embargo la vuelta al dudoso concepto de vinculación al poder central<sup>279</sup>. Al cerrarse el debate constituyente alrededor del título primero no solo se confirmó entonces la Provincia como momento central y promotor de la edificación del Estatuto regional, sino que también se amparaba su existencia real y potencial como ente autónomo, más allá de las distintas articulaciones administrativas que las Regiones pudiesen elaborar, según lo previsto en el texto constitucional.

Lo que entonces la Asamblea de las Diputaciones de 1931 había propuesto, y que Recasens como Director general de administración local había apoyado, llegó finalmente a cobrar forma. La administración provincial no tenía que transformarse en una institución en competencia con la autonomía regional, sino más bien en la pieza fundamental de un dipolo Provincia-Región, a través del cual los Constituyentes procuraban encontrar una articulación compleja del concepto de instancia intermedia<sup>280</sup>.

Esto conllevaba, por supuesto, la paralela transformación de la Provincia, fábrica de caciques, en una institución democrática, convirtiéndola en uno de los pilares sobre los cuales la República habría podido construir una administración que superase las lógicas del personalismo, consiguiendo hacer de España un verdadero Estado y una verdadera Democracia.

---

278 DSCC, n. 43 de 23 de septiembre 1931, p. 1079.

279 DSCC, n. 45 de 25 de septiembre 1931, p. 1250-1251.

280 No era ninguna novedad considerar la Provincia como entidad territorial intermedia: ya Posada en la primera edición de su *Tratado de Derecho Administrativo*, 1897, definía la Provincia como: «[...] una circunscripción territorial intermedia compuesta por un número dado de municipios, de carácter esencialmente administrativo.». Lo que se procuraba conseguir en la constituyente republicana era superar esta noción solo administrativa, a favor de una político-administrativa y por eso participativa.

Sin embargo, todo esto se cruzaba con el problema que muchos de los sectores más conservadores se pusieron también a defender la Provincia, pero con la idea de utilizar esta entidad local como medio para despojar el desarrollo de las autonomías regionales, siguiendo en la senda que había definido la temporada primoriverista. Todo esto complicó la posibilidad de una visión unívoca en del instituto provincial en el contexto constituyente, contribuyendo a lecturas estereotipadas que, como se ha visto, ya dieron los mismos contemporáneos.

Por eso la Provincia viene a ser uno de los mejores espejos en los cuales se reflejan los puntos de contacto de distintas ideologías, tradiciones y finalidades, que se van estructurando alrededor de un término complejo como lo de la autonomía, junto a otro, tal vez aún más controvertido, como Nación.

El resultado final de las convulsionadas sesiones de septiembre fue lo de llevar a cumplimiento el esquema trazado por la Comisión, haciendo del término *integral* la definición final de aquel modelo territorial. En la misma sesión en la cual se llegó a aprobar de manera definitiva el texto del título primero, después de la desafortunada propuesta del «Estado de tendencia federativa» por parte de la misma Comisión, se llegó a emplear por fin el término *integral*, sin que se apagasen del todo las polémicas.

Este resultado, que se logró a lo largo de una larga batalla en las Cortes Constituyentes, fue sin embargo la síntesis de un pluridecenal debate alrededor de las necesarias reformas constitucionales, que si por un lado miraba a la historia de la tradición constitucional española, por otro buscaba los instrumentos para realizar una reforma así de compleja en aquel mundo occidental, que al mismo tiempo atraía y asustaba. Principal referente fue el mundo alemán, cuña cultural de generaciones de intelectuales españoles, lugar de nacimiento del pensamiento krausista.

Por supuesto, la Primera Guerra Mundial había puesto no pocos problemas a buena parte de las élites intelectuales españolas. Weimar y la República Austriaca permitieron la paz con este mundo, logrando además de convertirse en los ejemplos de cómo una autocracia pudiese transformarse en una democracia, o por lo menos eso se creía y esperaba. Preuss, Kelsen Gierke y Jellinek fueron los nombres que más recurren en el debate constituyente, y aún más a la hora de fijar las coordenadas básicas que fueron luego los pilares de la República. No se trataba entonces de modas del momento o de influjos debidos a sugerencias personales, sino más bien al re-

sultado de una larga historia de conexiones entre las dos culturas jurídicas de estas dos áreas. En el próximo capítulo intentará arrojar un poco de luz sobre todo esto.

### CAPÍTULO III

#### Las Repúblicas y sus Territorios: Weimar, sus reformas y su influjo

##### 1. Una larga historia: la circulación de la cultura jurídica y constitucional entre España y Alemania

###### *Vidas paralelas*

En 1946 el Ministerio por la Constituyente de la naciente República italiana encargó a Costantino Mortati la traducción comentada de la Constitución de la República de Weimar. Esta edición se insertaba en un amplio proyecto de rastreo de las fuentes del constitucionalismo clásico y contemporáneo a nivel internacional, con la finalidad de proporcionar al debate constituyente los medios culturales necesarios para estructurar una conciencia constitucional en la Italia recién salida de la experiencia fascista<sup>1</sup>.

Muchos eran los estímulos y las lecciones que la primera República alemana podía proporcionar a un país como la Italia de la posguerra, involucrada en la edificación de las bases de la nueva experiencia republicana y democrática, después de veinte años de dictadura, de los horrores de una guerra mundial y de las fracturas de la Resistencia.

---

1 C. Mortati (ed. y notas), *La Costituzione della Repubblica di Weimar*, Milano, Sansoni, 1946. Dicha versión es disponible en castellano en *La constitución de Weimar*, Madrid, Tecnos, 2010, junto a la traducción del clásico comentario al proceso constituyente realizado a su tiempo por di W. Jellinek y a la edición comentada con notas de la Magna Carta alemana del 1919 realizado por O. Bühler (sobre la cual se tendrá manera de volver más adelante). Esta edición de Mortati era parte de un trabajo de traducción y comentario de textos clásicos y contemporáneos del constitucionalismo impulsado por aquella peculiar institución que fue el *Ministero per la Costituente* italiano (sobre el trabajo de dicho Ministerio: Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Scandicci 1995. Para un enfoque comparado sobre dicho tema me permito remitir a mi contribución «Le burocrazie costituenti. Tecnici del diritto e circolazione giuridica fra le due guerre mondiali», en D. Zardin (ed.), *Lombardia e Europa. Incroci di storia e cultura*, Vita e Pensiero, Milano, 2014, pp. 373-392.

El comentario de Mortati, que por decenas de años se ha convertido en la lectura probablemente más usada y conocida de la constitución de Weimar en el panorama italiano, empezaba dando al lector las coordenadas de base de la historia y la cultura constitucional alemana<sup>2</sup>. El esbozo histórico mortatiano quiso destacar cuales fueron los caracteres que habían dejado una clara huella en el movido contexto de la Asamblea constituyente weimariana. Entre estos destacaba, sin ninguna duda, el organicismo:

Pur nell'estrema varietà delle tendenze un elemento di omogeneità collega fra di loro questi raggruppamenti politici, ed esso è dato dalla comune concezione organicistica, tradizionale del pensiero tedesco, e da questo contrapposta alla dispreziata democrazia atomistica occidentale. Tale elemento, però, per la sua vaghezza e per le divergenze sul modo di intenderne l'attuazione, non agisce come un fattore effettivo di coesione, nè giova ad imprimere un carattere di armonia alla costruzione<sup>3</sup>.

Las palabras empleadas por el grande jurista italiano se podrían trasponer, sin demasiados problemas, al contexto español de la Segunda República. El organicismo fue el carácter más común de las más diferentes culturas políticas españolas, sin por eso cumplir algún papel aglutinador, sino todo lo contrario.

Ya se ha tenido la posibilidad de dar cuenta de cómo tanto en el contexto hispánico peninsular, así como en el mundo de la cultura alemana, el organicismo era solo el lenguaje común a una cultura constitucional decimonónica, en tensión entre la lección revolucionaria francesa y el liberalismo de marca anglosajona. Se trataba de un constitucionalismo con un fuerte sabor historicista y continuista, más allá de las diferentes y contrapuestas ideologías<sup>4</sup>. Dichos caracteres tuvieron como efecto que los mundos alemán y el español fuesen considerados, y se considerasen, al mismo tiempo partes integrantes y periferias del mundo occidental; representantes de culturas excéntricas y, sin embargo, vinculadas al viejo continente<sup>5</sup>.

---

2 En el contexto italiano siguió siendo la traducción clásica hasta la de F. Lanche-ster, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano Giuffrè, 1994. Desde 2008 es disponible una nueva traducción comentada por M. Carducci en la serie de "Il monitore costituzionale", dirigida por M. La Torre.

3 C. Mortati, *La costituzione...*, p. 19.

4 v. cap I.

5 M. Tuñón de Lara: *Medio siglo de cultura española – (1885 – 1936)*, Madrid, Tecnos, 1984; M. Ponso, *Una storia particolare - "Sonderweg" tedesco e identità europea*, Il Mulino, Bologna 2011.

A estos elementos, que habían creado conexiones culturales, más o menos visibles, entre estos dos mundos a lo largo del siglo XIX, hay que añadir factores contingentes, que aparejaron el destino y el desarrollo de estas dos áreas culturales en las respectivas experiencias constitucionales de la posguerra<sup>6</sup>. En primer lugar las dos jóvenes Repúblicas tuvieron que superar un ideal de unidad nacional básicamente construida, tanto desde una perspectiva simbólica como institucional, alrededor del elemento monárquico como núcleo de cohesión administrativa y territorial.

Tampoco era posible apelarse a una sólida tradición republicana de otras épocas. Si se excluyen las experiencias proto-comunales de la *Hansa*, Alemania como conjunto desconocía experiencias republicanas comunes, mientras que en el caso español la corta, desafortunada y desintegradora experiencia de la Primera República resultaba de muy poca ayuda. No se trataba sólo de un problema de teoría jurídica sobre la legitimación o el origen de la soberanía. El venir a menos de la Monarquía, y con ella de la fuerza legitimadora de la tradición, permitió cuestionar la estabilidad territorial y la participación política del conjunto de la población a la vida de los nuevos Estados republicanos.

Para los padres constituyentes de la Segunda República, Weimar no fue solo un referente para el desarrollo de un Estado democrático y social en la Europa de entreguerras. La admiración hacia la cultura jurídica weimariana fue un fenómeno mucho más complejo, que los comentaristas contemporáneos de la Constitución republicana española, de las más distintas tendencias, pusieron de relieve, tanto que se juzgase de manera positiva o más bien negativa.

La deuda que los constituyentes hispánicos contrajeron con el mundo constitucional weimariano no se limitó a una simple importación de términos o conceptos, sino que se extendió más bien a una reflexión alrededor de la vida concreta, del funcionamiento y de la efectividad de los preceptos constitucionales de la joven República alemana<sup>7</sup>.

---

6 S. Gómez Carbonero, «Dos procesos paralelos hacia el final trágico de la democracia: las culturas políticas de Weimar y de la Segunda República Española», *Investigaciones Históricas*, Univ. Valladolid, n. 21, a. 2001, pp. 281-299.

7 Muchos los estudio sobre la recepción del debate doctrinal, entre los cuales A. de Blas Guerrero, «El debate doctrinal sobre la autonomía en la Cortes Constituyentes de la II República», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 6, 1991, pp. 119-144; J. Varela Suanzes-Carpegna, «La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado», *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n. 10, 2013, pp. 323-354.

Si se hace tanto hincapié en esta relación, es porque la representación casi mítica, que alcanzó en la segunda posguerra la carta de 1919, hace muchas veces olvidar que, antes de ser la pieza fundacional del moderno constitucionalismo democrático, Weimar fue un experimento, puesto constantemente en tela de juicio a lo largo de su existencia, una apuesta con un débil entorno político y una fuerte envergadura doctrinaria<sup>8</sup>. Por eso, desde su nacimiento, la joven república alemana tuvo que enfrentarse con debilidades originarias y problemas de legitimidad, entre los cuales destacaba la problemática transformación de la organización territorial del federalismo alemán, tarea que la Constituyente de 1919 solo pudo esbozar. El *Reich*-República se transformó entonces en una fábrica constitucional, en constante debate consigo misma, generando numerosos y variados proyectos de reforma, con la solución de la anomalía prusiana en el centro. Ninguno de estos llegó a concretizarse, pero si se generó a lo largo de una década de intentos de estabilización y reformas, una extraordinaria producción doctrinal, con la finalidad de buscar soluciones prácticas y justificaciones teóricas a un federalismo que ya no podía ser el *instrumentum regni* del Imperio prusogermánico<sup>9</sup>.

Por eso, el mundo de la cultura jurídica española no habría nunca podido vivir la experiencia weimariana como la lectura de un texto constitucional estático: además de ser la Constitución de 1919 una carta viva y vigente, en el contexto de la primera República alemana estuvo constantemente sujeta a las tensiones que la *Nationalversammlung* de 1919 no pudo y no quiso solucionar. Entre todos ellos, sobre todo fue el nudo territorial el que se quedó en buena medida aplazado, dejando el título primero como una solución provisional, abierta a cambios.

Se trataba de una reforma compleja, que atentaba a uno de los corazones mismos de la *Sonderweg* alemana, y que sin embargo se intentó llevar a cabo en el marco constitucional, hasta los últimos momentos de vida democrática de la República<sup>10</sup>.

---

8 Un muy detallado panorama lo ofrece la muy recién síntesis de P. Ridola, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 27-76.

9 Como primeros textos de referencia general sobre el tema, imprescindibles: F. Lanchester: *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985; G. Gozzi, P. Schiera (eds.), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1987; C. Gusy: *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997.

10 M. Ponso, *Una Storia particolare...*, p. 312.

La tensión entre la recepción de modelos constitucionales innovadores y la complejidad de un momento que supera cualquier esquema o modelo, es un carácter imprescindible a la hora de aproximarse al proceso de lectura y asimilación, que se realizó en área hispana de la lección weimariana. Sobre todo porque ya los mismos contemporáneos, dejaron claro los supuestos fundamentales de una relación cargada de fascinación y preguntas.

De este clima hay muy buen reflejo en una obra colectiva de 1925, titulada *La crisis del moderno constitucionalismo en las naciones europeas*<sup>11</sup>. Se trataba de las actas de un ciclo de ponencias, que tuvo lugar a partir del 30 de octubre 1923 en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, de las cuales fueron ponentes unos de los más relevantes miembros del mundo de la cultura jurídica española de aquellos años, desde maestros como Posada o Ureña hasta jóvenes juristas tales como Goicoechea o Gascón y Marín, pasando por personalidades eclécticas cuales Alcalá Zamora. Al no haber transcurrido ni un mes desde la llegada al poder de Primo de Rivera, una de las más importantes y reconocidas instituciones del mundo de la cultura oficial española consideró un deber ocuparse de los cambios y las dificultades que estaban afectando el constitucionalismo del mundo occidental, llevando a cabo una obligada comparación con los acontecimientos en los cuales estaba involucrado el mundo español.

No se debe pensar en unas ponencias por simple sed de conocimientos, a charlas entre eruditos. Los argumentos tratados eran temas de actualidad, fomentados por razones contingentes y finalidades prácticas, que encontraban sus raíces en aquel largo intento de reforma constitucional interno en la Monarquía, empezado por lo menos con la crisis del 98 y culminado en el derrumbe de la Corona y en la llegada de la República. En este proceso el primoriverismo se interpuso como una posible solución, en la senda de un conservadurismo de nuevo cuño<sup>12</sup>.

En este clima cobraron forma las ponencias publicadas en *La crisis del nuevo constitucionalismo*, fruto de un debate entre quién, de manera directa o indirecta, fue protagonista luego en la temporada constituyente republicana.

El carácter común de muchas de las ponencias fue poner a la Constitución de Weimar como referencia obligada, a la hora de examinar la evolución

---

11 A. Posada, N. Alcalá-Zamora, A. Goicoechea, J. Gascón y Marín, L. Maricharal y Monreal, *La crisis del moderno constitucionalismo en las naciones europeas – Consideraciones acerca de este asunto*, Madrid, Viuda e hijos de Jaime Rates, 1925.

12 v. cap. II.

del constitucionalismo europeo. Posada puso el texto alemán como eje central de su comparación, mientras Gascón y Marín hizo de la norma fundamental del 1919 el hilo conductor a través del cual recorrer las novedades y las evoluciones a las cuales se iba enfrentando el constitucionalismo.

Claro que la mirada hacia Alemania no traía origen solo de la gran novedad que supuso Weimar, como bien se puede ver en un personaje de honda formación krausista como Posada. Pero, más en general, era la cultura jurídica alemana en su conjunto, con su organicismo en sus distintas declinaciones y su difícil marcha hacia Occidente, que resultaba sumamente interesante para los juristas autores de estas ponencias, sobre todo para aquellos que tenían en su punto de mira la siempre debatida crisis de las categorías del constitucionalismo liberal clásico. La nueva complejidad alcanzada por el cuerpo social, el avance del sindicalismo, las necesidades de representación democrática fueron los retos que empujaron hacia un hondo cambio en las categorías del constitucionalismo, cuestionando muchos de los pilares de la tradición del siglo XIX<sup>13</sup>.

Siguiendo las que eran las ideas fundamentalmente expresadas ya en su producción sobre el derecho público, Posada identificaba como reto básico del constitucionalismo contemporáneo la capacidad de superar el individualismo atomístico, alcanzando el reconocimiento de una pluralidad de cuerpos sociales y jurídicos. Esta misión, alcanzada por la tradición constitucional anglosajona gracias a su flexibilidad, en el contexto continental necesitaba de una refundación más honda y más traumática, tarea en la cual destacaba el ejemplo weimariano<sup>14</sup>.

---

13 M. Fioravanti, *Appunti di Storia delle Costituzioni moderne – le libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2014, 3.<sup>a</sup> ed., pp. 135-166.

14 De esta visión orgánica del Estado y de su superioridad, Posada daba una clara síntesis en su *Tratado de derecho político*: «La concepción orgánica de la sociedad y del Estado, frente a la mecánica y atomística de una sociedad resultante del equilibrio de los esfuerzos individuales contrapuestos -y de un Estado-rebaño de seres bajo un gobernante-, la concepción orgánica, digo, interpreta la realidad, penetrando por el análisis en la complejidad de sus elementos. y definiendo su contenido como un mundo de estímulos y de impulsos creadores, y como un complejo de intereses sociales que se estructura para realizar funciones en vista de fines necesarios» (T I, p. 246). Una superioridad que se hace manifiesta en superar el dogmatismo del concepto de soberanía, a favor de un concepto de autonomía que permitiría no sólo superar las categorías del federalismo tradicional, sino más bien, haciendo suyo un concepto ya elaborado por Backer, interpretar también aquellas estructuras formalmente unitarias como una forma de federación estatal: «Sin necesidad de definir la estructura del Estado como un régimen federalista - federación

Weimar se convertía entonces en la síntesis de la renovación y del desarrollo del constitucionalismo europeo hacia la democracia, el republicanismo y el estado social. Pero significaba a la vez destacar todas las contradicciones que suponía llevar a cabo un proyecto tan complejo en una realidad como la alemana, lastrada por una débil tradición de liberalismo político<sup>15</sup>. Se trataba de una apuesta con delicados equilibrios, de la cual los protagonistas fueron aquella clase de profesores y expertos de las ciencias jurídicas y sociales que el mundo de la universidad y de la *Kultur* alemana había formado.

En realidad, no se trataba de algo nuevo en absoluto, siendo el “constitucionalismo de la cátedra” una de las constantes del mundo cultural alemán (y más aún su declinación liberal), con la idea de poder transformar desde arriba una sociedad con fuertes rasgos de tradicionalismo, sin querer romper el hilo de la continuidad<sup>16</sup>. De alguna manera, los constituyentes de Weimar volvieron a estar en la misma situación de los reunidos en la *Pauluskirche* en 1848, con el agravio que, sin haber alcanzado un verdadero liberalismo y con una tradición parlamentaria débil y contradictoria, se pretendía edificar una modélica democracia política y social<sup>17</sup>. Por eso, fue en los años que precedieron al proceso constituyente weimariano, cuando la lección weberiana sobre

---

de municipios o de regiones o provincias, o federación de sindicatos, gremios-, se puede reconstruir la idea y la estructura del Estado concibiéndolo como una unidad orgánica compleja, síntesis jurídica de unidades vivas, como él, cada una para sí y formando todas, merced a una amplia colaboración, una unidad superior. El concepto social y jurídico de raíz ética, que puede iluminar y dar calor y fuerza y eficacia a la noción compleja del Estado, es la de autonomía, que entraña, como exigencia fundamental, la capacidad ética y económica en las unidades que integran, el Estado, para afirmar su propia personalidad distinta, dentro del régimen jurídico del mismo Estado, y aún fuera de él, y para establecer y mantener y transformar por si un orden jurídico privado, suyo» (T. I, pp. 258-259).

15 Posada siempre dejó claro en su II tomo del *Tratado de Derecho Político*, como Weimar fuese el mejor ejemplo de este proceso: «La Constitución de 1919 es quizá el ensayo más profundamente elaborado de una estructura de un Estado, según la exigencia de la concepción orgánica, política y social, y la, rectificación histórica más radical de la concepción del Estado gregario o’ suma de individuos recogidos en una unidad política pura. Y esto, sobre todo, como consecuencia de la parte segunda» (T. II – p. 249).

16 M. Ponso, *Una storia particolare...*, p. 294.

17 Un paralelo ya puesto en evidencia por la literatura de la época, como por ejemplo en H. Nawiasky, *Grundgedanken Reichsverfassung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1920 o en francés en E. Vermeil, *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande: essai d’histoire et de psychologie politiques*, París, Librairie Istra, 1923; en castellano el ensayo donde mejor se desarrolló este tema fue el ya citado *Tratado de Derecho Político* de Posada, vol. II, pp. 222-250.

la profesionalización de la política y de la administración cobró su máximo grado de madurez<sup>18</sup>. Para dar solidez a la construcción de la Primera República Alemana, era vital comprender como parlamentarismo y burocracia pudiesen convivir en el marco de unas sociedades democráticas siempre más complejas, necesitadas tanto de una gestión competente, como de espacios organizados de libertad pública.

Resulta entonces bastante claro porque se miraba con tanto interés al mundo alemán por parte de buena parte del mundo jurídico de cátedra español. Esta idea del cambio desde arriba, por parte de unas élites culturales como guías del proceso, estaba perfectamente en sintonía con el elitismo de marca krausista<sup>19</sup>.

Sin embargo, esta interpretación proto-schumpeteriana de la sociedad democrática, con al centro del proceso constituyente la actividad de cátedra, ponía no pocos problemas a la hora de elaborar un texto constitucional fundamentado en la soberanía popular. Fue Alcalá Zamora quien subrayó más que otros este aspecto en *Las crisis del nuevo constitucionalismo*, enarbolando la visión del constitucionalismo como hijo de la práctica política. El futuro primer presidente de la Segunda República veía en esta tendencia elitista unos cuantos rasgos peligrosos, que habrían alejado la construcción de un pensamiento constitucional de la realidad social<sup>20</sup>.

Si tanto nos hemos detenido sobre los escritos recompilados a partir de

---

18 Imposible es aquí dar un panorama mínimamente exhaustivo sobre Weber y sus reflexiones cerca de la burocracia. Como referencias muy generales: L. Marino (ed.), *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*; con una introducción de W. J. Mommsen, Torino, Einaudi, 1982; P. P. Portinaro, *Max Weber – La democrazia come problema e la burocrazia come destino*, Milano, Franco Angeli, 1987; W. J. Mommsen, *Max Weber e la politica tedesca: 1890-1920*, Bologna, Il Mulino, 1993; Sobre la recepción en el contexto español de Weber: Y. Ruano de la Fuente, «La presencia de Max Weber en el pensamiento español: historia de una doble recepción», *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n. 726, 2007, pp. 545-566.

19 Este elitismo tenía su fundamento en «la importancia de los factores culturales y éticos en los planes de reforma social», como ya hace tiempo detalló M. García Canales, *La teoría de la representación en la España del siglo XX (de la crisis de la Restauración a 1936)*, Murcia, Universidad de Murcia, 1977, p. 62.

20 En *La crisis del moderno...*, pp. 57-58 Alcalá Zamora critica como abstracta la metodología de Posada: «Parecía que sin corresponder a su filiación científica, propendía, llevado sin duda por la fuerza de su enorme cultura, a una explicación intelectual o ideológica de la historia, y más bien aparecía, a mi entender, el proceso de las ideas en orden a la doctrina constitucional, que la crisis del constitucionalismo europeo moderno, que es el tema».

estas ponencias, es porque nos permiten dar mejor fundamento a unos cuantos planteamientos generales que se han desarrollado hasta aquí. En primer lugar, como buena parte de los temas candentes del proceso constituyente de 1931, estos problemas estaban en el punto de mira ya desde hace tiempo. Estas ponencias bien nos dan cuenta de cómo la llegada del primoriverismo reflejaba una tensión hacia el cambio constitucional, que la crisis del modelo de la Restauración hacía no aplazable. En segundo lugar, estos textos demuestran como y cuanto la cultura política y jurídica española, en sus distintas declinaciones, quisiese y tuviese que integrarse en reformismo constitucional occidental. Este debate, congelado en un primer momento por la instauración del Directorio Militar, volvió con toda su fuerza, como se ha tenido manera de ver, con la convocación de la Asamblea Nacional, lo que sancionó de manera definitiva la crisis del modelo de la Restauración.

En este cuadro complejo la Monarquía española se sumaba al debate constitucional de la posguerra, teniendo que enfrentarse a la crisis que los valores del constitucionalismo del siglo XIX estaban sufriendo. Esto afectaba a los pilares mismos de la doctrina jurídico-constitucional, entre los cuales destacaba el problema de la soberanía<sup>21</sup>. Esta categoría fundamental, en la cual se fundían los demás problemas, como representación, control de constitucionalidad, ejercicio del poder, tenía su categoría complementaria en la de autonomía, que en el caso español se cruzaba con el problema de la reforma de la articulación territorial, tema que tuvo su momento culminante en la constituyente republicana.

Frente a las posibilidades que daba la refundación constitucional, volvía de absoluta actualidad el secular debate sobre cómo y qué modelos se escogerían de referencia, preguntándose hasta donde se pudiese mirar a ejemplos foráneos, en el intento de encontrar un punto de equilibrio entre cambio y continuidad. Bien expresó esta tensión un republicano conservador como Alcalá Zamora que, como se ha tenido ocasión de subrayar en el anterior capítulo, en su discurso de inauguración de las Cortes reivindicó la «soberanía plena» de la Asamblea constituyente republicana, definido luego de manera negativa la Constitución que se llegó a aprobar como «constitución de importación»<sup>22</sup>. Efectivamente, sectores importantes, y no solo del conserva-

---

21 M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della Storia e tendenze attuali*, Bari, Laterza, 2009, pp. 89-104.

22 N. Alcalá Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid, Imprenta de R. Espinosa, 1936.

durismo republicano, atacaron lo que consideraban ser el carácter extranjero de la constitución, de manera muy similar al caso que tuvo lugar en Weimar con la derecha tradicionalista. Críticas que no nacieron solo en los últimos momentos de vida de la República, sino que se levantaron ya en la misma temporada constituyente.

A estas críticas la mejor respuesta fue tal vez la de Ortega y Gasset, cuando habló como diputado en defensa del proyecto de la Comisión de Constitución. Nadie mejor que él, con su honda formación y proyección internacional, podía defender la necesidad de que una cualquier nueva constitución tuviese que si ser fruto de la cultura hispana, alegando como:

Este artículo o el otro, es decir, las piezas del aparato gubernamental, podrán haber sido incluso transcritas de Cartas forasteras. ¡No faltaba más! El abecedario jurídico, las piezas del edificio civil, son hoy comunes a todos los pueblos, y usar otros sonidos elementales no fuera sino arcaísmo o extravagancia. La originalidad, pues, sólo puede consistir en la combinación<sup>23</sup>.

Esta tensión entre la defensa de las varias construcciones que defendían una propia tradición cultural común interna al mundo hispano y la voluntad de abrirse al contexto occidental, apercebido al mismo tiempo como lugar de pertenencia y modelo de inspiración, encontraba en el debate alrededor de la originalidad de las soluciones constitucionales propuestas un natural momento de desenlace. Por supuesto, fundamental seguía siendo el protagonista de siempre, es decir, el problema de la construcción de un edificio nacional, con el supuesto esta vez de superar los obstáculos que la categoría de Nación seguía poniendo. La nueva Constitución tenía que ser a la vez el espejo no deformado del País y el motor de su desarrollo.

El cambio social y el ingreso de poderosos actores sociales en el juego político y económico, comportó la imposibilidad de pensar y construir cartas fundamentales que fuesen el simple reglamento del juego político e institucional, protagonizado por ciudadanos con unos cuantos derechos individuales. A lo que se tenía que dar cabida era a cuerpos sociales activos, reconociendo la existencia de derechos que sobrepasaban la dimensión individual. Todas cuestiones que supusieron una honda reflexión a nivel continental, con el nacimiento paulatino de un renovado léxico, que supiese formalizar estas nuevas realidades. Pese a los crónicos problemas de retraso que seguía padeciendo el mundo universitario español, la cultura

---

23 DSCC, n. 33 de 4 de Septiembre 1931, p. 773.

jurídica se movilizó a lo largo de los primeros treinta años del siglo veinte, moviéndose entre la admiración para el modelo anglosajón, la mirada hacia la vecina Francia y una siempre viva y aún mayor atención a las soluciones ofrecidas al problema individuo-sociedad por parte del *Rechtsstaat* alemán.

La atracción hacia Alemania se fundamentaba también en la común percepción que estas dos realidades tenían respecto a la propia pertenencia o menos a la llamada “cultura occidental”. No se quiere con eso menospreciar u olvidar las enormes diferencias existentes entre un mundo hispano vertebrado por el catolicismo, con una relativa marginalidad en el panorama económico y más aún industrial y una débil estructura educativa, frente a una realidad como la pluriconfesional, económicamente y culturalmente a la vanguardia Alemania.

Sin embargo, las razones de la atracción entre estas culturas políticas y jurídicas, encontraban su fuerza en otros factores más hondos y más antiguos. Ambas tuvieron que enfrentarse a la idea de Nación con un invasivo pasado imperial, una tarea que no podía no considerar un particularismo político y jurídico regional que iba mucho más allá del simple localismo. Pero sobre todo, ambas construyeron unos ideales de Nación y de Constitución que, lejos de las lógicas rupturistas buscaban un modelo que pudiese llevar a cabo una composición con el pasado.

Weimar y la Segunda República habrían tenido que ser por algunos un momento de ruptura. La realidad es que ni se quiso ni se pudo hacer del todo, siendo que tampoco la mayoría de los sectores progresistas pensaba en soluciones revolucionarias. Para entender entonces cómo y cuánto Weimar y su mundo llegasen a ser la principal fuente de inspiración de la constituyente republicana, siendo el espejo en el cual la joven República buscaba una propia imagen, hay que delinear unos rasgos básicos del intercambio cultural que tuvo lugar entre realidades tanto asimétricas en apariencia, como cercanas en el fondo.

### *El “destino por excelencia”: la JAE y la cultura jurídica alemana*

Hace ya más de treinta años Francisco Tomás y Valiente dio una ponencia, luego convertida en un texto clásico sobre el tema, con el título «El estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», con la idea de proporcionar unas primeras pistas alrededor de las raíces culturales del

Estado integral, modelo nacido para solucionar un problema tan profundo como el de la articulación territorial del contexto español<sup>24</sup>.

El ilustre catedrático ofreció unas cuantas sugerencias para poder construir unas líneas de investigación con el punto de mira hacia el extranjero, y más en concreto al laboratorio jurídico alemán de entreguerras. Sin lugar a duda, Alemania fue el lugar donde el debate alrededor del derecho público alcanzó una increíble riqueza, y donde a la vez las instituciones del Estado fueron víctimas de una profunda crisis de identidad, atrapados entre el estancamiento de las categorías clásicas del constitucionalismo liberal, la inestabilidad económica y la indiferencia hacia la política. Se trataba de un mundo que buscaba soluciones que consiguiesen dar de nuevo unidad a una sociedad que siempre menos se reconocía en la República. A estas preguntas contextó críticamente Smend en su *Integrationslehre*<sup>25</sup>, fomentando las respuestas de personajes del calibre de Heller y Kelsen<sup>26</sup>. Este complicado momento de cambio fue analizado por otro gran protagonista como Carl Schmitt, que supo analizar, con increíble pericia y capacidad, los distintos problemas que afligían la primera democracia alemana, pero sin tener un real interés en la salvaguardia de la misma<sup>27</sup>.

---

24 Este artículo, en origen una comunicación a un congreso, se encuentra en: *La Segunda República Española – el primer bienio; III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, Siglo XXI, 1987, pp. 379-385.

25 R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, Duncker & Humblot, 1928 (se utiliza aquí, debido a la excelente introducción de G. Zagrebelsky, la edición italiana *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988); Con tema la teoría de la integración de Smend G. Luther, «Rudolf Smend: genesi e sviluppo della dottrina dell'integrazione», en *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, pp. 177-206. En castellano, fundamental sobre el tema: P. Lucas Verdú, *La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar: la teoría constitucional de Rudolf Smend*, Madrid, Tecnos, 1987.

26 H. Kelsen, *Der Staat als Integration*, (en castellano está disponible una traducción de 1997 titulada *El Estado como integración: una controversia de principio*, edición de Juan Antonio García Amado, Madrid, Tecnos, 1997). Con tema la recepción del gran jurista austriaco a España, véase B. Rivaya García «Kelsen en España», *Revista de Estudios Políticos*, n. 107, 2000, pp. 151-177. Heller ocupa un lugar especial en el intercambio cultural hispano-alemán, debido a su permanencia y muerte en Madrid. Alrededor de las opiniones de Heller cerca de la doctrina de la integración smendiana, véanse las todavía actuales consideraciones de B. Sordi, «Sovranità e integrazione: rileggendo due teorie dello Stato (a proposito di: Hermann Heller, La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato)», *Quaderni Fiorentini*, 1989, n. 18, pp. 643-667.

27 J. A. López García, «La presencia de Carl Schmitt en España», *Revista de estudios políticos*, n. 91, 1996, pp. 139-168.

Lo que entonces Tomás y Valiente quiso y supo poner de relieve fue la relevancia que el intercambio cultural con el área alemana supuso para toda la ciencia jurídica española que se involucró en el nacimiento de la Constitución republicana, y de cómo entonces esto era uno de los caminos para llegar a entender las raíces y el sentido de una fórmula muchas veces con superficialidad tachada de oscuridad<sup>28</sup>.

La temporada constituyente española de 1931 estuvo compuesta por protagonistas de generaciones, culturas y formaciones muy diferentes, desde protagonistas del antiguo *entourage* monárquico hacia “rebeldes” que llegaban por primera vez al poder. Sin embargo, se habla siempre de una élite cultural bastante reducida en los números, buena parte de la cual tuvo la posibilidad de conocer el mundo cultural europeo, gracias al esfuerzo de unas cuantas instituciones en el atrófico mundo peninsular.

Casi no hace falta decir que se está hablando de la Junta de Ampliación de Estudios, entidad que si fue filiación directa al empezar del siglo XX del nuevo Ministerio de Instrucción Pública, en realidad su origen enlazaba con el legado de aquella universidad paralela, que fue el Instituto de Libre Enseñanza. No es casualidad, que precursores fueron unos catedráticos estrictamente vinculados a la lección krausista, con la idea de empujar una renovación cultural que tanto hacía falta al contexto hispánico.

Los primeros pasos de la JAE en 1907 no empezaron bajo los mejores auspicios. El apoyo de las instituciones y las dotaciones del Ministerio no parecían asegurarle un sólido porvenir:

La vida de la junta, en el año que acaba de espirar, ofrece mayor cantidad de esfuerzos y esperanzas que de resultados. [...]

En un país algo retardado, que apenas comienza a salir de un crítico período de decadencia, no es extraño que los Poderes públicos vacilen en largos tanteos antes de hallar la resultante de un sentir nacional, y, como en el individuo, ocupe el instinto, en momentos de angustia, el lugar de la reflexión.

Pero precisamente esa conciencia social difusa, que de un modo tan intenso ha respondido al llamamiento, cabe esperar que sea garantía del éxito.

La obra se condensaba en dos puntos principales: provocar una corriente de

---

28 F. Tomás y Valiente, «El estado integral: nacimiento...», p. 393: «La inclusión de un gesto, más o menos certero, en el artículo I de la Constitución, alusivo a la teoría de la integración de Smend, pudo venir de la mano de alguno de aquellos jóvenes profesores, entonces estudiosos en Berlín, preocupados por el problema regional catalán (entonces el más agudo) y por la necesidad de propiciar la voluntaria integración de integrar las partes en la totalidad, de las regiones autonómicas del Estado».

comunicación científica y pedagógica con el extranjero, y agrupar en núcleos de trabajo intenso y desinteresado los elementos disponibles en el país.<sup>29</sup>

Sin embargo, a los tres años la JAE empezó ya a funcionar con provecho, permitiendo aquella circulación cultural de alcance europeo y mundial que fue entre los factores fundamentales que dieron aliento a la que se conoce como *Edad de la Plata*, proporcionando una contribución imprescindible para la formación de generaciones de maduros y jóvenes investigadores<sup>30</sup>.

No es esta la sede para reconstruir la compleja historia del intercambio cultural que supuso la JAE entre España y Alemania. Es un tema muy amplio, que ha recibido una gran atención por parte de la comunidad científica<sup>31</sup>. Por eso, nos limitaremos a poner de relieve unos puntos, que permitan reconstruir como esta circulación cultural ha tenido un papel determinante en la gestación de un pensamiento y de una práctica constitucional.

En el mundo del derecho y de las ciencias sociales comparadas ya se ha tenido la ocasión de hablar de la que fue la precursora obra que Adolfo Posada organizó alrededor de su cátedra en la Universidad de Oviedo, de la cual él mismo relata en su *Derecho político comparado*<sup>32</sup>. En esta obra el catedrático

---

29 JAE, *Memoria correspondiente al año 1907*, Madrid, Est. Tipográfico de los Hijos de M. Tello, p. 3.

30 En la *Nota preliminar* de la *Memoria correspondiente a los años 1910-11*: «El año 1910 fue para la junta un periodo de expansión en que comenzaron a tomar cuerpo algunos de los gérmenes contenidos en su Decreto constitutivo. La mayor parte de las nuevas creaciones apenas pudieron sino iniciarse dentro de aquel año, y por ello pareció razonable aguardar a que en el siguiente dieran muestra de su actividad y publicar reunidas las Memorias referentes a ambos que, si en el orden del tiempo son distintas, en consideración a la obra apenas podrían separarse». Entre estas iniciativas cobra, por supuesto, un especial interés el Centro de Estudios Históricos (CEH), en el cual nació además el *Anuario de Historia del derecho español*. Con tema el CEH véase J. M. López Sánchez, *Heterodoxos españoles – El Centro de Estudios Históricos, 1910-1936*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

31 E. W. Pöppinghaus, *Moralische Eroberungen? Kultur und Politik in den deutsch-spanischen Beziehungen der Jahre 1919 bis 1933*, Frankfurt am Main, Vervuert, 1999. J. De la Hera Martínez, *La política cultural de Alemania en España en el periodo de entreguerras*, Madrid, Servicio de publicaciones del CSIC, 2002. S. Rebok (ed.), *Traspasar Fronteras – Un siglo de intercambio científico entre España y Alemania*, CSIC – DAAD, 2010.

32 v. cap. I. Posada a lo largo de toda su carrera destacó la importancia de los seminarios en la actividad de investigación, como todavía tuvo ocasión de recordar ya al final de su carrera en *El derecho político como espectáculo – cincuenta años de cátedra*, Madrid, Tipografía de archivos, 1933.

ovetense condensó aquellos ideales que estaban a fundamento de la lección krausista y ginerista, entre los cuales destacaba la enseñanza a partir de la práctica (desarrollada a través de seminarios con participación directa del alumno), unidos a la necesaria apertura hacia las demás experiencias culturales occidentales<sup>33</sup>.

La JAE hizo suyas estas líneas de conducta, permitiendo así que se cumpliera un cambio tanto necesario como fundamental. Superar la acción de unas personalidades aisladas, favoreciendo la construcción de un sistema institucionalizado, era imprescindible a la hora de construir una red de élites de mentalidad renovada, que hiciesen posible la salida del mundo español no sólo de su atrofia cultural, sino más bien de aquella política<sup>34</sup>.

Un rápido examen de las memorias y expedientes de los becados en ciencias humanas y derecho, expedidas con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, permite darse cuenta de la amplitud y de la extensión de los intereses y de las fuentes culturales de referencia. Todos elementos que es posible contrastar hasta limitando el campo de examen al tema del derecho local y administrativo.

Mírese como ejemplo a Francisco Bernis, innovador catedrático de economía política de la facultado de Derecho de Salamanca, además de miembro del Instituto de Reformas Sociales, que remitió una memoria en 1910 con tema «La hacienda local inglesa»; o José Ramón Pérez Bances, futuro traductor de Simmel y Spand, becado para viajar a Munich en 1911, año en el cual envió un trabajo sobre el «Derecho de asociación en Alemania» elaborado por Gierke, y en 1912, cuando remitió una memoria sobre la historia de la persona jurídica<sup>35</sup>. Siempre en el 1912 un joven Pablo de Azcárate realizó unas

---

33 A. Posada, *Derecho político...*, Prólogo, p. XI «La cátedra es, sin duda, un gran medio educador. No sabría, por lo que a mí toca, decir lo que le debo. Apenas he escrito un artículo, y no digamos un libro, que no haya surgido en la cátedra. Es ésta, en efecto, una sugestión constante, una invitación animadora a pensar y ver».

34 Además del ya citado M. Tuñón de Lara, *Medio siglo de cultura española (1885-1936)*, 3 ed. enmendada y ampliada, Madrid, Tecnos, 1984, véase J. L. García Delgado (coord.), *Los orígenes culturales de la II República*, Madrid, Siglo XXI, 1993 (donde se vean, sobre todo: M. Tuñón de Lara, «Grandes corrientes culturales», pp. 1-24 y P. Aubert, «Intelectuales y cambio político», pp. 25-100.). Siempre de Aubert, muy interesante «¿A la Sorbona, a Marburgo o a la Alpujarra? La Junta para Ampliación de Estudios», *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, n. 14, 2007.

35 *Memoria correspondiente a los años 1910-11*, respectivamente p. 38 y 81 y limitada a Pérez Bances *Memoria correspondiente a los años 1912-13*, p. 124 (sobre la

estancias entre Inglaterra y Francia eligiendo como tema el régimen local, y más específicamente:

Queriendo estudiar si la última fase de la administración inglesa significa una tendencia hacia el régimen francés de centralización, trató de conocer éste directamente en sus manifestaciones características<sup>36</sup>.

Carlos García Oviedo, quién fue profesor en la universidad de Granada y luego autor de una afortunada obra sobre el constitucionalismo europeo comparado, empezó en 1913 una primera investigación de diez meses, llevada a cabo en 1914, sobre el derecho administrativo alemán acudiendo a los cursos de Anschütz y Mayer, a partir de los cuales elaboró una memoria con tema «La ciencia administrativa en Alemania a partir del siglo XIX»<sup>37</sup>. En la misma temporada César Barja Carral, autor luego de una tesis doctoral dedicada a la filosofía política de Sócrates<sup>38</sup>, se centró en su estancia en «...el problema de las uniones de Estados y Estados compuestos, y dentro de éstos en el del Federalismo o Federación de Estados», antes estudiando el caso alemán y luego, gracias a otra beca en 1915 y una estancia de doce meses en Estados Unidos, ocupándose del federalismo estadounidense, tema sobre el cual elaboró una memoria conservada en su expediente de la JAE<sup>39</sup>.

---

figura de Bernis véase: E. Fuentes Quintana, «Francisco Bernis: el tercer intérprete de la modernización de los estudios económicos en España», en E. Fuentes Quintana (coord.), *Economía y economistas españoles*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 1999, Vol. 6, pp. 345-425. Todas las Memorias de la Junta son consultables en la web en la dirección [http://edaddeplata.org/tierrafirme\\_jae/memoriasJAE/index.html](http://edaddeplata.org/tierrafirme_jae/memoriasJAE/index.html), 30/03/2014, h. 21:40.

36 *Memoria correspondiente a los años 1912-13*, p. 46.

37 *Ibidem*, p. 78 y *Memoria correspondiente a los años 1914-15*, p. 61. Se ha tenido la oportunidad de hablar en el cap. II de García Oviedo y de su papel tanto en la *Comisión Constitucional* primoriverista, como divulgador del pensamiento constitucional europeo justo en las orillas de la constituyente republicana, convirtiéndose en un importante referente para el discurso introductorio de Jiménez de Asúa. Un papel de divulgador que siguió a nivel internacional después de la aprobación de la constitución de 1931, como demuestra su comentario en lengua italiana a la carta republicana española, publicado en 1932 en la *Rivista di Diritto Pubblico*, n. I, pp. 188 ss. Para un perfil de García Oviedo véase F. Sosa Wagner, *Juristas de la segunda República – Los juspublicistas*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 240-242.

38 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1914-15*, p. 44 y *Memoria correspondiente a los años 1916-17*, p. 24.

39 «Estudios del federalismo en los Estados Unidos», *Archivo JAE – B-3*. Archivo en línea: [http://archivojae.edaddeplata.org/jae\\_app/](http://archivojae.edaddeplata.org/jae_app/) 13/11/2011.

También la evolución del federalismo en el derecho suizo fue objeto de atención y de misiones de estudio, aunque enfocándose sobre todo en la reforma de los códigos y en la relevancia del instituto del referéndum<sup>40</sup>.

De este muy somero recorrido destaca ya, con toda claridad, la importancia renovadora que supuso el intercambio cultural con el mundo de habla alemana, en una temporada en la cual tanto se debatía el complicado problema de la reforma territorial.

De todas formas, es suficiente ampliar la mirada a otros campos de las ciencias jurídicas y sociales para darse cuenta de cuantos futuros protagonistas de la temporada republicana enriquecieron su formación cultural en tierra alemana gracias a la JAE, tanto antes como después de la Gran Guerra.

Justo limitándose a unos ejemplos, Besteiro viajó entre 1908 y 1911 entre Múnich y Berlín, acudiendo a las clases de Lipps, Wundt y Cassirer<sup>41</sup>. Conocida es la formación alemana de Fernando de los Ríos, que entre 1908 y 1910 participó en las clases de pedagogía de Rein en Jena, de lógica con Eucken y de Ciencia del Derecho con Thon. Colaboró también unos meses con la universidad de Greiswald, trabajando en la biblioteca del seminario de Ciencias del Estado<sup>42</sup>. Superfluo es hablar de la formación en Marburg de Ortega y Gasset y del profundo enlace que cultivó con la realidad alemana<sup>43</sup>.

Por el contrario, un personaje que necesita un examen más detenido es Jiménez de Asúa, uno de los protagonistas de la Constituyente republicana. Conocida es su aportación como traductor y difusor en el mundo hispano del

---

40 Significativo es el listado de las «PENSIONES QUE SUBSISTEN EN EL 31 DICIEMBRE 1915:

(114) A D. César Barja Carral, Licenciado en Derecho. Concesión: doce meses, Estados Unidos . Estudios acerca del Federalismo. Comenzó el 1 de Noviembre.

(115) A D. Blas Ramos Sobrino, Doctor en Derecho. Concesión: doce meses, Estados Unidos . Estudios de Ciencia Política. Comenzó el 12 de Noviembre.

(115) A D. Ramón Casariego y Casariego, Doctor en Derecho . Concesión: diez meses, Suiza. Centralización jurídica, en su doble aspecto político y privado. Comenzará en 1916.

(116) A D. Antonio Martín Lázaro, Doctor en Derecho. Concesión: diez meses, Suiza. Filosofía del Derecho y Legislación penal. Comenzará en 1916.

(117) A D . Marcelo Ramos Bascán, Licenciado en Derecho. Concesión: diez meses, Suiza. Derecho Internacional público. Comenzó el 13 de Diciembre».

41 JAE, *Memorias correspondiente a los años 1910-11*, p. 39.

42 *Ibidem*, p. 86. Fue después de este viaje que realizó la conocida, y todavía utilizada hoy, traducción castellana de la *Staatslehre* de Jellinek.

43 *Ibidem*, p. 78. S. Ribka «Ortega y la “Revolución conservadora”», *Historia y Política*, n. 8, 2002, pp. 167-196.

gran penalista von Liszt, del cual fue alumno directo en su permanencia de unos meses en Berlín en 1914. El intercambio cultural con el catedrático alemán no se limitó al derecho penal, como demuestra la traducción de aquel pequeño ensayo con tema la construcción de una confederación centro-europea del cual ya se ha tenido la oportunidad de hablar<sup>44</sup>.

Von Liszt fue también fundador y miembro de primer nivel del *Fortschrittliche Volkspartei*, formación nacida en el 1910 que reunía las distintas almas del *Linksliberalismus*. Entre los miembros más activos y controvertidos de esta agrupación estaba Hugo Preuss, el futuro padre del texto weimariano, que representó este partido como concejal del ayuntamiento de Berlín. En este cargo, el jurista puso sus conocimientos al servicio de la democratización del liberalismo prusiano, convirtiéndose en uno de los más activos promotores de la colaboración de la izquierda liberal con la socialdemocracia alemana<sup>45</sup>.

El mismo 1910 fue el año de publicación de *Zur preussischen Verwaltungsreform*, escrito en el cual Preuss se dedicaba de manera específica al problema de la reforma de la administración de Prusia y de la problemática sobre posición de niveles territoriales que se había originado en la gestión de lo local. Lo que sobre todo le preocupaba era la necesidad de construir un criterio con el cual poder distinguir entre la simple desconcentración y una real descentralización<sup>46</sup>.

Preuss fijó como punto firme de su teoría la autonomía fundada en la participación, lo que comportaba la necesidad de suprimir aquellos distritos que cobraban una función administrativa, a favor de aquellas instituciones que adquirirían también un papel representativo<sup>47</sup>. Este fue el clima de fermento cultural de la izquierda liberal alemana en el cual pudo formarse un joven

---

44 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1912-13* p. 94 y *Memoria correspondiente a los años 1914-15*, p.69. Para un perfil biográfico del destacado penalista: F. Sosa Wagner, *Los juristas de la...* pp. 137-145; la voz en el *Diccionario Biográfico del socialismo español*, Fundación Pablo Iglesias, en la dirección web <http://diccionariobiografico.psoe.es/30/03/2014>, h. 19:40; por último la completa voz recién actualizada en C. Petit (coord.), *Diccionario de catedráticos españoles de Derecho*, edición en línea, [http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto\\_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/jasua](http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/jasua), 30/03/2014, h. 20:30.

45 v. cap. II.

46 G. Gillessen, *Hugo Preuss...*, pp. 69-81; S. Mezzadra, *La Costituzione del...*, pp. 140-148.

47 H. Preuss, *Zur preussischen Verwaltungsreform*, Leipzig - Berlin, Teubner, 1910.

Jiménez de Asúa, que, no se olvide, no militaba todavía en el PSOE. No es de extrañar la admiración del ilustre penalista hacia el pensamiento de Hugo Preuss años después, a la hora de elaborar el proyecto constitucional<sup>48</sup>.

Jiménez de Asúa tuvo que abandonar Berlín por el comienzo de la Guerra. No fue el único, ya que todos los becarios tuvieron que regresar o terminar sus estancias en otros países, fuera de los que estaban involucrados en el conflicto. Tampoco la posición de neutralidad asumida por España permitió garantizar las estancias. Una neutralidad que, como se ha dicho con anterioridad, no impidió que se crease una honda fractura en las élites políticas y culturales españolas entre un frente pro-Intesa, mayoritario entre los intelectuales progresistas, y otro filo-Imperial, minoritario pero bien organizado en su mayoría alrededor de la Corona<sup>49</sup>.

Dicha situación provocó crisis y reflexiones entre amplios sectores intelectuales, que si no podían apoyar la política alemana, sin embargo tampoco querían renegar de la conexiones con un mundo cultural que tanta trascendencia había tenido en la formación de los más distintos sectores de las élites españolas. Este complicado conflicto interior prosiguió también con el acabar de la guerra, debido a que el *boicot* cultural que se había creado alrededor del mundo alemán dejó bloqueadas las relaciones culturales todavía unos años<sup>50</sup>.

De todas formas, ya en los años veinte empezaron a cobrar vida unas cuantas iniciativas, que tenían como finalidad la reconstrucción de una red cultural que permitiese un intercambio con el contexto de habla alemana. Proyectos de tal trascendencia en la formación de la cultura jurídica española, que un joven Ayala, unos años después, definió Alemania como la patria de elección de cualquier jurista<sup>51</sup>.

Un primer paso fue la abertura en Barcelona y Madrid de centros de intercambio culturales que permitiesen reactivar la circulación de ideas entre

---

48 Jiménez de Asúa entró en el PSOE solo en abril de 1931. Con anterioridad había militado, a partir de 1924, en la *Acción republicana* de Azaña.

49 A. Navarra Ordoño, *1914. Aliadófilos y germanófilos en la cultura española*, Madrid, Cátedra, 2014.

50 M. Fuentes Codera, «Germanófilos y neutralistas: proyectos tradicionalistas y regeneracionistas para España (1914-1918)» y S. Juliá Díaz, «La nueva generación: de neutrales a anti germanófilos pasando por aliadófilos», *Ayer*, n. 91, 2013, pp. 63-92 y pp. 121-144.

51 F. Ayala, *Recuerdos y olvidos (1906-2006)*, Madrid, Alianza Editorial, 2011 (2. ed.), pp. 153: «La meca de un joven universitario español que quisiera prepararse para la cátedra lo era en aquel entonces, con la mayor probabilidad, Alemania».

los dos países<sup>52</sup>. Sin embargo fue el nuevo impulso a las actividades de la JAE, las que permitieron en pocos años a lo largo de la década de los veinte, activar nuevos canales y modalidades de intercambio. Fundamentales fueron, por ejemplo, los hilos que se ataron entre muchas instituciones españolas y la *Notgemeinschaft der deutschen Wissenschaft*, sociedad nacida entre los intelectuales alemanes con el fin de solucionar el aislamiento cultural de la Alemania en la posguerra<sup>53</sup>. Esta complicada situación se debía, en buena medida, a la extrema dificultad económica en la cual versaba el *Reich*, estrechado entre las reparaciones, la ocupación y el riesgo de la hiperinflación. Una coyuntura que, de hecho, llegó a imposibilitar la compra de material científico en el extranjero. En esta situación de emergencia se empezaron a desarrollar relaciones estables entre la NgDW y la JAE. Como testimonio tenemos la memoria de 1926 de la misma JAE:

Fue una vuelta a la permuta cuando se hundía el sistema monetario; pero hecha con todo el espíritu de generosa asistencia a un país con quien tenemos una gran deuda de ciencia y de técnica. (Como consecuencia de ese cambio ha recibido la Junta publicaciones alemanas de gran interés, y sobre todo 37 Revistas científicas de Ciencias Naturales, Geografía, Biología, Anatomía, Filosofía, Estética, Arte, Filología, Historia y Pedagogía.)

Aunque la situación económica se normaliza en Alemania, una parte de las relaciones que se entablaron en los momentos de crisis está llamada a consolidarse, gracias sobre todo al Centro de intercambio germano-español establecido en Madrid, bajo la hábil dirección del señor Moldenhauer. Al mismo tiempo la junta, por medio del Centro de Estudios Históricos, satisface las peticiones de personal docente para auxiliar las enseñanzas de lengua española que de vez en cuando le hacen Universidades y escuelas alemanas<sup>54</sup>.

Empezó así una colaboración estable, que cobró siempre más fuerza a lo largo de los años, junto a la acción de los Centros culturales hispano-alemanes de Madrid y Barcelona y de los Institutos de estudios ibéricos en Alemania. Éstos últimos, que estuvieron en una primera fase respectivamente en Hamburgo y el Bonn, fueron las entidades que luego dieron origen al Instituto Iberoamericano de Berlín (IAI), que se convirtió en la central alemana de este intercambio<sup>55</sup>.

52 J. de la Hera Martínez, *La política cultural...*, pp. 56-76.

53 U. Marsch, *Notgemeinschaft der Deutschen Wissenschaft: Gründung und frühe Geschichte, 1920-1925*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1994.

54 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1924-25 y 1925-26*, p. 166.

55 J. de la Hera Martínez, *La política cultural...*, pp. 100-114 (donde es posible con-

Se pasaba entonces desde una circulación cultural basada en puntuales convergencias entre los intereses de investigación, a un esquema bien articulado de intercambio, organizado por las respectivas instituciones culturales oficiales del Estado, lo que permitió que la política cultural pudiera convertirse en instrumento de la política extranjera<sup>56</sup>. De esta posibilidad bien se dio cuenta la dictadura de Primo de Rivera, aunque el interés mostrado por el Directorio hacia el intercambio cultural internacional no haya sido constante a lo largo de su permanencia al poder. Frente a una primera fase de control y bloqueo de la circulación con el extranjero, ya con el Directorio civil empezó una inversión de tendencia, que culminó en una verdadera explosión de los viajes de estudio hacia Alemania en la temporada comprendida entre la convocación de la Asamblea Nacional consultiva y la llegada del gobierno Berenguer<sup>57</sup>.

El impulso dado a las actividades de la JAE en la fase proto-constituyente de la Dictadura tiene su explicación no solo en el ya detallado intento de involucrar las clases intelectuales en el proyecto del Directorio, sino también surgió con la idea de construir una imagen internacional dinámica de la Dictadura, una imagen de renovación política y cultural que permitiese encontrar aliados en el último y más complejo intento de estabilización del régimen de Primo de Rivera<sup>58</sup>.

La historia cogió una senda muy distinta, sin que además el Directorio hubiese sido capaz de coordinar de verdad esta nueva vitalidad cultural. Como las fuerzas invocadas por un aprendiz de brujo que se le escapan de control, el intercambio con el extranjero en general, y con Alemania en el específico, alimentó un debate siempre más intenso y crítico alrededor de la constituyente de la *Asamblea Nacional*, que arrastró al primoriverismo. Dicho de otra manera, el renovado interés y las nuevas posibilidades que proporcionaron

---

sultar una rica y exhaustiva bibliografía de las publicaciones realizadas por los dos centros culturales). Sobre la historia del IAI; R. Liehr, G. Maihold, G. Vollmer (ed.), *Ein Institut und sein General: Wilhelm Faupel und das Ibero-Amerikanische Institut in der Zeit des Nationalsozialismus*, Frankfurt am Main, Verveurt, 2003.

56 E. W. Pöppinghaus, "Moralische Eroberungen"? *Kultur und...*, pp. 337-402.

57 M. Januè i Miret, «La ciencia y la cultura alemana como espejo: pensionados de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE) en Alemania», en *Traspasar fronteras...*, pp. 169-192.

58 E. W. Pöppinghaus, "Moralische Eroberungen"? *Kultur und...*, pp. 136-147; E. González Calleja, *La España de Primo de Rivera: la modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 294-310.

las instituciones culturales oficiales, para que se investigase la moderna cultura jurídica europea y la evolución del constitucionalismo, proporcionaron recursos intelectuales y una nueva linfa cultural, que en lugar de ser de ayuda a la dictadura, fueron luego las herramientas jurídicas e intelectuales que vertebraron el debate constituyente republicano<sup>59</sup>. Limitando siempre el campo de interés a la Ciencia del Derecho y del Estado, un preclaro ejemplo fue un todavía joven Recasens Siches, personaje fundamental en la historia de la filosofía del derecho hispánica y que justo en la temporada constituyente republicana fue encargado de la delicada plaza de Director general de administración local (la misma que en su tiempo ocupó Calvo Sotelo). Becado en el 1925, Recasens realizó una estancia en Berlín participando en las clases en el primer semestre de profesores, entre los muchos, como Smend, Meyer y Bornhak, llevando a cabo al mismo tiempo una intensa actividad de investigación sobre las más novedosas tendencias de la filosofía del derecho alemana<sup>60</sup>. No menos intensa fue su actividad en el semestre de verano, en el cual acudió a las clases entre otros de Heller, Sombart, nuevamente Bornhak y Stammler, para luego viajar en octubre hacia Viena, donde entró en contacto con Kelsen, Kaufmann y Adler.

---

59 Entre 1926 y 1928 el número de becas hacia Alemania superó las concedidas hacia Francia. Sobre todo si se analizan los datos de los becados en Derecho a partir de las estadísticas publicadas en la web de la JAE se nota muy claramente esta dinámica. 1926: Francia 6 – Alemania 2; 1927: F. 11 – A. 7; 1928: F. 4 – A. 13; 1929: F. 4 – A. 11; 1930 F. 7 – A. 20; 1931: F. 4 – A. 7.

60 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1926 – 27 y 1927-28*, p. 69: «...si-guió durante el semestre de invierno los cursos de los siguientes profesores y temas: Rudolf Smend, teoría general del Estado; Bornhak, Filosofía del Derecho; Heinrich Maier, Filosofía kantiana y post-kantiana; Breysig, Psicología social y Filosofía de la Historia. Bajo la dirección de los profesores Smend y Bruns trabajó en el Seminario jurídico sobre la génesis y el desarrollo de las tendencias formalistas en Filosofía del Derecho y el pensamiento jurídico de Kant y sus múltiples derivaciones. Visitó varias veces al profesor Stammler en Wernigerode —su residencia de invierno—, cambiando con él impresiones sobre sus estudios y recogiendo sus consejos y orientaciones. Concluido el semestre de invierno, continuó trabajando en la Biblioteca del Seminario jurídico, bajo la dirección de los mencionados profesores, en vistas a ganar una clara idea de la situación actual de la Filosofía del Derecho germánico». Para un buen perfil de pensamiento de Recasens véase los ensayos en L. J. Molina Piñero, J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo, F. Serrano Migallón, (coord.). *El pensamiento filosófico-jurídico y político en Luis Recasens Siches*, México, Porrúa, 2003. Un buen perfil biográfico: B. Rivaya García, «Biografía política de Luis Recasens Siches», *Revista de las Cortes Generales*, n. 52, 2001, pp. 193-228.

Recasens fue de alguna forma el precursor de un segundo flujo de investigadores, que al poder utilizar los recursos de la JAE, construyeron parte de su formación jurídica en Alemania para luego poner estos conocimientos al servicio de la constituyente republicana. Tenemos, por ejemplo, a Alfonso García Valdecasas, que en 1927 empezó una estancia entre Alemania y Austria, o también un ya afirmado Sánchez Albornoz, que viajó entre Austria, Alemania y Francia para desarrollar su investigación sobre la «Historia de las instituciones sociales y políticas de la Europa occidental en los primeros siglos de la Edad Media»<sup>61</sup>. O, por ejemplo, Antonio de Luna, futuro miembro de la Comisión Jurídica Asesora, que realizó una estancia de nueve meses entre 1928 y 1929 con el objeto de profundizar sus conocimientos de filosofía del derecho, tarea que llevó a cabo entrando en contacto con protagonistas como Heidegger, Husserl o Radbruck<sup>62</sup>.

No se deben olvidar a otros becarios, que aunque no involucrados directamente en el taller constituyente republicano, contribuyeron desde distintas posturas ideológicas e intelectuales a la difusión de las novedades de la ciencia constitucional alemana. Mírese como ejemplo a un personaje tal vez menos conocido como Ramón Gil y Armada, profesor en la Universidad de Santiago y experto del naciente corporativismo fascista, que entre 1927 y 1929 viajó a Francia y Alemania para profundizar sus conocimientos de filosofía del Derecho y Derecho público. En esta estancia profundizó sobre todo el estudio de la crisis del concepto de soberanía, interesándose entre otros temas justo en la *Genossenschaftstheorie*, definiendo la misma como «moderna interpretación de la doctrina pluralista de la soberanía de Gierke»; se ocupó luego sobre todo de la evolución histórica del constitucionalismo, profundizando el estudio de la constitución de Weimar en el seminario de von Cracker, llegando así a manejar con bastante soltura la producción clásica de autores como Kelsen, Smend, Schmitt, Heller, Simmel, Stier Somlo y Stammler<sup>63</sup>.

Personajes mucho más conocidos entre los que en aquel entonces eran jóvenes becados fueron Legaz Lacambra, becario en Viena en 1930 en la escuela vienesa de Verdross y Kelsen, del cual fue traductor al español, o Álvarez Gendin, que el mismo año viajó a Zurig, dedicándose al examen del

---

61 *Ibidem*, p. 93 y JAE, *Memoria correspondiente a los años 1928-29 y 1929-30*, p. 89. R. Carande, «Sánchez Albornoz ante la cuña del Anuario», *Anuario de historia del derecho español*, n. 59, 1989, pp. 763-784; F. Tomás y Valiente, «Claudio Sánchez Albornoz», *Anuario de historia del derecho español*, n. 63-64, 1993-1994, pp. 1089-1099.

62 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1928-29 y 1929-30*, p. 65.

63 *Ibidem*, p. 48.

sistema de los cantones en el marco más general del estudio del federalismo, elaborando en paralelo la traducción del texto de Fritz Fleiner sobre la evolución del derecho administrativo<sup>64</sup>.

No se trató de un intercambio unidireccional, debido a que también desde Alemania se desarrolló un vivo interés hacia la evolución del constitucionalismo español. También aquí Posada se demostró pionero. El maestro ovetense fue entre los primeros a publicar en alemán, en la prestigiosa serie *Das Öffentliche Recht der Gegenwart*, un perfil del derecho público español<sup>65</sup>.

Entre los autores alemanes indudablemente dos fueron los personajes más interesados en el derecho público español: se habla de Wilhem von Rauchhaupt y Hans Gmelin.

Von Rauchhaupt, colaborador activo y prolífico del IAI antes en Bonn y luego en Berlín, se ocupó de los más variados aspectos del constitucionalismo hispano en general, con estudios que iban desde el proyecto cons-

---

64 El mismo Álvarez Gendín dos años después publicó un sintético y denso artículo en la *Revista de Derecho Público*, n. 6 de 1932, pp 167-170, titulado «Federalismo y autonomismo», fijando una interpretación ecléctica de las dos categorías que más influyeron en el debate de la constituyente republicana. En su opinión, los estados federales se fundamentaban en la unión de estados a partir de un pacto capaz de cimentar los elementos alrededor de los cuales se edifica la Nación (y entre los cuales destaca el factor lingüístico). Diferente es el autonomismo, que en opinión de Álvarez Gendin es la respuesta a aquellas realidades caracterizadas por el regionalismo, es decir, donde se realizaron «uniones que han contando un asentimiento unánime de los países, pero que han conservado las tradiciones y los elementos de cultura diferenciados». Sin embargo, esto no autorizaría ninguna forma de autodeterminación, como tampoco la capacidad de las regiones de redactar estatutos de manera independiente. Esta interpretación del concepto de autonomía se acerca mucho al discurso defendido a lo largo del primoriverismo, buscando un más sólido fundamento doctrinario en la idea de autonomía estrictamente administrativa. Por eso el autor utilizó, de manera bastante instrumental, la lectura realizada por Fischbach de la teoría de Jellinek sobre la autonomía local, esbozando una idea de autonomía regional lejana de la política.

65 A. Posada, «Spanisches Staatsrecht», *Das Oeffentliche Recht der Gegenwart*, Tübingen, Mohr, 1914. Para tener un panorama de la literatura alemana de la época sobre el tema muy útil sigue siendo el artículo de W. Boucsein, «Spanischer Regionalismus und der katalanische Nationalismus», en G. Leibholz, (dir.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1978, N.F., B. 27, pp. 41 – 67. Aunque más específico y proyectado más hacia el siglo XIX, muy interesante y más actual: S. Brinckmann, *Der Stolz der Provinzen: Regionalbewußtsein und Nationalstaatsbau im Spanien des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2005.

tituyente primoriverista hasta el desarrollo del “federalismo integral” en Iberoamérica<sup>66</sup>.

Gmelin se ocupó más en general de derecho público comparado. En este marco redactó unos cuantos estudios, con tema el derecho público español del siglo XIX, para luego traducir y comentar en alemán la Constitución de la República española a solo un año de su proclamación<sup>67</sup>.

Sin embargo, no se puede pensar que la circulación de la cultura jurídica se limitase a la acción desarrollada por estas instituciones, ya que muchos fueron los protagonistas que realizaron estancias en las universidades alemanas utilizando solo de manera marginal estos canales oficiales. Un claro ejemplo es un personaje como Eduardo Llorens y Clariana, el cual utilizó solo para su primera estancia las becas de la JAE, para luego llevar adelante una larga permanencia en Alemania, desarrollando un trayecto cultural entre la filología y el derecho. Con esta peculiar formación, volvió a España justo con el asentarse de la República, sobre la cuya Constitución y solución del problema político-territorial elaboró una compleja y articulada interpretación en *La autonomía en la integración política*<sup>68</sup>. O véase otro personaje todavía más

---

66 F. W. von Rauchhaupt, *Estudio comparativo entre el desarrollo del derecho español y el alemán*, Madrid, Reus, 1923; Id., *Importancia del derecho español para la Ciencia del derecho comparado*, Madrid, Tipografía de Archivos, 1930; «Spaniens neue Selbstverwaltung», *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1928. Del tema del “federalismo integral” se ocupó el mismo Rauchhaupt en Víctor Guevara-Cuzco: «Vorwort zu Víctor Guevara-Cuzco: Federalismo Integral oder Entwurf einer bundesstaatlichen Verfassung für Perú, 1929», *IberoAmerikanisches Archiv*, v.4. n.1 de 1930, pp. 85-91.

67 H. Gmelin, *Studien zur Spanischen Verfassungsgeschichte des Neunzehnten Jahrhunderts*, Stuttgart, Enke, 1905; Id., «Die Entwicklung des Verfassungsrechts in Spanien von 1913-1932», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band 21, 1933-34, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1934.

68 A pesar de su relevancia, hasta una fecha bastante reciente la figura de Llorens no ha merecido la debida consideración científica. Una primera aproximación es la de Gabriel Guillén Kalle y Joaquín Almoquera Carreres, *Eduardo L. Llorens y Clariana y el Derecho Constitucional en la Segunda República Española*, Madrid, Reus, 2006, un estudio que ha luego permitido una nueva edición comentada en 2008 de *La autonomía en la integración política: la autonomía en el estado moderno, el Estatuto de Cataluña, textos parlamentarios y legales*, por la editorial Reus. También está disponible un pequeño ensayo bibliográfico de F. Sosa Wagner en, *Los juristas en la...*, pp. 228-239. Sin embargo, el más interesante y pormenorizado trabajo monográfico es sin duda la Tesis de doctorado S. Martín Martín, *Derecho político e integración social - Biografía intelectual de Eduardo L. Llorens (1886-1943)*, dir. C. Petit, Uni Huelva, 2008, de la cual en parte deriva *El derecho político de la Segunda República - Francis-*

conocido, como Francisco Ayala, en aquel entonces joven jurista, que viajó en misiones organizadas por la Universidad central, convirtiéndose entre los más destacados comentaristas de las novedades políticas-jurídicas alemanas. No fue entonces ninguna casualidad que Ayala mismo fuese uno de los fundadores, todavía en el crepúsculo de la temporada primoriverista, de la revista *Política*. Publicación de corta duración, pero con amplios horizontes, fue el primer intento, en el seno de la Secretaría de Cortes, de construir un primer periódico especializado en el derecho comparado<sup>69</sup>. Entre los compañeros de Ayala en la Secretaría, que cogieron parte a esta primera experiencia, cabe destacar por lo menos dos miembros que tuvieron luego un papel muy activo en la constituyente republicana y en la formación de la cultural constitucional que se desarrolló alrededor.

El primero es el conocido y citado Pérez Serrano. Atento lector del constitucionalismo de habla alemana, aunque no hubiese ampliado su formación fuera de los confines peninsulares, su contribución no se limitó a asesorar como técnico los constituyentes en la tarea de la redacción de la carta magna republicana<sup>70</sup>. Como es sabido, fue la principal alma impulsora del proyecto que llevó a la *Revista de Derecho Público*, primer gran foro especializado en este tema, que vio la luz justo con la aprobación de la Constitución de la República<sup>71</sup>. El segundo es el hasta ahora poco investigado Miguel Cuevas, joven profesor ayudante de la Universidad Central, que amplió su formación en Francia a mediados de los veinte en el marco de una misión especial del Ministerio de Instrucción. En esta estancia recolectó el material necesario para redactar su tesis de doctorado, dedicada a *Las comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España*<sup>72</sup>.

---

co Ayala, Eduardo L. Llorens, Nicolás Pérez Serrano, Madrid, Dykinson-Univ. Carlos III, 2011.

69 *Política: revista mensual de doctrina y crítica*, Madrid, Departamento de Publicaciones, Secretaría General del Congreso de los Diputados, 2006, (Reprod. de la ed. de 1930), incluye el estudio introductorio G. Guillén Kalle, J. de Almaguera Carreres, «Hacia una nueva profesión de fe».

70 Además del los ya citados trabajos de F. Sosa Wagner, *Juristas en la...*, pp. 146-179 y de S. Martín Martín, *Derecho político e...*, véase N. Pérez Serrano Jáuregui, «Nicolás Pérez Serrano (1890-1961). Semblanza y datos biográficos», en J. Varela Suanzes-Carpegna (coord.), *Siete maestros del derecho político español*, Madrid, CEPC, 2015, pp. 143-168.

71 G. Guillén Kalle, *La "Revista de Derecho Público" (1932-1936) el "ideal" de la Segunda República Española*, Murcia, Isabor, 2004.

72 La tesis se publicó en el número 147, v. 74 del 1925 de la *RGLJ*, pp. 333-412. Para

En este trabajo el joven investigador no limitó su análisis al contexto francés y español: Reino Unido, Suiza, Austria, Estados Unidos, Alemania son los otros términos de paragón que quedaron incluidos, reflejando así el interés que Cuevas cultivó, ya en temprana fecha, por el derecho público comparado, moviéndose con soltura entre la teoría y la práctica jurídica<sup>73</sup>. Una versátil preparación cultural, que aportó una relevante contribución a la Constitución republicana, hasta el punto que el mismo Serrano llegó a atribuir a Cuevas la paternidad de la tan compleja como controvertida definición de Estado integral<sup>74</sup>.

Instituciones culturales, periódicos, enlaces personales, circulación de textos e ideas. Un panorama muy complejo, al cual resulta difícil y arriesgado aplicar esquemas y particiones rígidas, sin correr el riesgo de perder unos matices y unos pasajes, que se convierten en momentos fundamentales para la comprensión de unos mundos culturales con patrones comunes, que llegaron a dar soluciones compartidas, aunque en contextos muy distintos y lejanos entre ellos. Esta complejidad se manifestó en todas sus facetas en el contexto español, a la hora de dar nuevas soluciones a la *vexata quaestio* de la estructura territorial, a raíz de un debate de por lo menos dos décadas, que culminó en la solución elaborada por la Constituyente republicana. En una

---

un perfil de la primera parte de la vida profesional y cultural de Miguel Cuevas remito a G. Demarchi, «Técnicos parlamentarios y Cortes Constituyentes: Miguel Cuevas y Cuevas en la forja del constitucionalismo de la Segunda República Española», en: D. Repeto García (coord.), *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria*, Cádiz, Servicio de publicaciones de la Universidad, 2012.

73 Pruebas son las consideraciones que el mismo Cuevas ponía en su ensayo *La técnica jurídica – esbozo de estudio*, Huelves y Compañía, 1929. Como justamente evidencia S. Martín Martín, en «Funciones del jurista y transformaciones...», p. 120.: «...el desconocido pero influyente Miguel Cuevas, [...] evitaba las salidas extremas del formalismo “ultralogicista” y de la “estimativa” moralista, para proponer una conciliación de ambos extremos.» Efectivamente el punto central de este ensayo era definir la práctica jurídica como una técnica, una parte aplicativa de una ciencia teórica, que gozase de un método y de una propia claridad. En palabra del mismo Cuevas: «Este carácter a la vez científico y heterónomo de la técnica, nace necesariamente de su peculiar función meramente aplicadora de otra cosa, realizadora de algo que está fuera de ella; es la ciencia del cómo, bajo la subordinación y el imperio de la ciencia del que.» (*La técnica jurídica...*, p. 95).

74 En *La constitución de...*, pp. 62-63 Pérez Serrano afirma claramente como la elección del término *integral* «Obedece, probablemente, a un criterio personal y sugestivo, pero hartamente discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas, que sostiene la superación de los viejos conceptos del Estado unitario y del Estado federal por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea».

encrucijada muy parecida se encontró la tan admirada y estudiada Alemania de entreguerras, a la búsqueda de una solución a través de una redefinición de soberanía, autonomía y forma de Estado que permitiese alcanzar la primera república democrática de la historia alemana. Lo que se logró en 1919 fue una solución territorial provisional e inestable, que afectó toda la vida de Weimar y que se intentó reformar y solucionar a lo largo de toda su existencia.

El arco temporal que va desde 1928 hasta 1932 fue, tanto para la realidad española como para aquella alemana, el momento más alto y complejo de búsqueda de nuevas soluciones a problemas antiguos. Entre estos nudos por solucionar, primaba la edificación de una estructura territorial y política capaz de superar los problemas de identidad que, aunque de manera distinta, afectaban a las dos realidades.

Es necesario entonces, para ver los hilos que llegan a componer un entramado común de dos realidades institucionales que viven vidas paralelas, ir más allá de la simple comparación formal de la producción legal, sin tampoco limitarse al nivel de la simple historia cultural, aunque los dos sean inexcusables puntos de partida, como se ha tenido manera de poner de manifiesto. Por eso es necesario recorrer, aunque de manera sumaria, unos cuantos aspectos del largo y complejo taller constitucional, político y territorial que significó Weimar.

## 2. Revolución, Democracia y Organicismo: Estado y Territorio en Weimar

### *La “Constitución que no pudo ser”: Preuss y el problema territorial*

Cuando el 14 de noviembre de 1918 Philip Scheidemann anunció a la muchedumbre de Berlín el nacimiento de la República, nadie habría podido asegurar lo que hubiese suplantado el *Reich* guillermiano. Las opciones iban desde la revolución socialista hasta la dictadura militar, con el trasfondo del fantasma de la disgregación de la unidad estatal<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Entre las historias generales sobre la República de Weimar, véase: la clásica de E. Eyck, *Storia della repubblica di Weimar*, Torino, Einaudi, 1950; K. D. Bracher, M. Funke, H. A. Jacobsen, *Die Weimarer Republik*, Düsseldorf, Droste, 1987; H. Schulze, *Storia della repubblica di Weimar*, Bologna, il Mulino, 1989; H. A. Winkler, *Storia della repubblica di Weimar*, Milano, Donzelli, 2001; Una interpretación menos ortodoxa, pero en algunos aspectos interesantes: H. Nolte, *La repubblica di Weimar – Una instabile democrazia fra Stalin e Hitler*, Milano, Christian Marinotti, 2006. En castellano además del

El riesgo de que el *Reich* se derrumbase, o que fuese la misma *Entente* a dividirlo, era real, mientras que la fidelidad y la disciplina del ejército estaban garantizados solo por un pacto personal entre el general Groener y secretario de la SPD Ebert. El secretario de la socialdemocracia alemana era oficialmente un miembro paritario en el consejo de los comisarios del pueblo, pero oficialmente era el nuevo chanciller. Lo era en fuerza de un nombramiento, hecho a título personal y fuera de la legalidad, por parte del último chanciller imperial, von Bulow<sup>76</sup>. Sin embargo, esta medida garantizó la fidelidad de los altos cargos de la burocracia, que reconocieron en este gesto la garantía frente a la revolución (aunque al final esta fidelidad variase mucho en función de cada ministerio)<sup>77</sup>.

El nacimiento de la primera democracia alemana empezó con unas bases todavía más frágiles que la República Española, necesitando aún más de una rápida solución, capaz de zanjar de raíz la posibilidad de salidas revolucionarias, de cualquier cuño.

En este sentido, la convocatoria de la Asamblea constituyente el 6 de febrero de 1919 en Weimar, significó un punto de no vuelta atrás. La nueva Alemania se habría dado una Constitución democrática y liberal, en la senda de las grandes democracias occidentales consolidadas, persiguiendo además la inclusión de aquel mundo de los derechos y de las partes sociales, que reclamaban un lugar en la Europa salida de la Gran Guerra.

---

bastante desigual ensayo de C. Roa Llamazares, *La República de Weimar. Manual para destruir una democracia*, Madrid, Libros de la Catarata, 2010, véase la reciente traducción de H. Möller, *La república de Weimar: una democracia inacabada*, Boadilla del Monte - Madrid, Antonio Machado Libros, 2012.

<sup>76</sup> Con tema la fidelidad del cuerpo de funcionarios prusiano, la superación del personalismo y de la práctica del secreto véase von A. Klimö, «Fra stato centralistico e periferia. Alti funzionari statali in Italia e nella Germania prussiana dal 1870 al 1914», en O. Janz, P. Schiera, H. Siegrist (ed.), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino 1997.

<sup>77</sup> Llamativo es el caso de Otto Braun: puesto en la cartera de Agricultura, desde siempre lugar de la influencia del conservadurismo *Ostpreußen*, el diputado de la SPD, hijo de un ferroviario, consiguió coger las riendas del Ministerio gracias al estudio de los procedimientos y reglamentos internos de la burocracia y de la capacidad de entablar buenas relaciones personales con los altos cargos, en buena medida por sus modales. Sobre Otto Braun la mejor monografía sigue siendo H. Schulze, *Otto Braun oder Preussens demokratische Sendung: eine Biographie*, Frankfurt am Main, Berlin, Wien, Propyläen, 1981. Con tema la fidelidad de la burocracia a la República: E. Czerwick, «Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Von Weimar zur Bundesrepublik», *Geschichte und Gesellschaft*, a. 28, n. 2, 2002, pp. 183-203.

El doble desafío que presuponía el pasaje de un Imperio conservador a una república liberal-democrática se jugó subiendo la apuesta, queriendo hacer de la futura carta weimariana una constitución social de vanguardia, que permitiese transformar un Estado conservador y una Nación imperial hacia la democracia social<sup>78</sup>. Se trataba de un proyecto ambicioso y necesario, fundamental para mermar de fuerza la izquierda más radical y al mismo tiempo superar una visión individualista del liberalismo, que en Alemania encontraba poco fundamento y menor seguimiento<sup>79</sup>. Una elección que correspondía a lo que los ciudadanos habían decretado a través de las urnas, en el momento de elegir la Asamblea constituyente. La clara mayoría que alcanzó la que desde aquel entonces se conoció como la “Coalición de Weimar” reflejaba la voluntad de obtener una nueva Constitución que significase renovación sin revolución<sup>80</sup>.

---

78 K. O. von Aretin, *Nation, Staat und Demokratie in Deutschland*, Mainz, Verlag Philipp von Zabern, 1993.

79 M. Ponso, *Una storia particolare - “Sonderweg” tedesco e identità europea*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 207-211.

80 Los primeros relatos sistemáticos del proceso constituyente weimariano remontan ya a los años veinte del siglo XX, acompañando en la mayoría de los casos versiones glosadas de la Constitución, realizadas tanto en Alemania como en otros países: una de las primeras ediciones fu aquella realizada por Stier-Somlo, *Die Verfassungen des Deutschen Reichs von 11. August 1919 – Eine systemtische Überblick*, Bonn, Markus&Weber Verlag, 1919, mientras entre las más utilizadas y famosas destacan la de Anschutz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919; Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, Berlin, Stike Verlag, 1932 (se realizaron 14 ediciones), la de F. Giese, *Die Verfassung des Deutschen Reiches - Taschenausgabe für Studium und Praxis*, Berlin, Heymann Verlag, 1931 y la de W. Jellinek, en la obra colectiva de G. Anschütz y R. Thoma, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1930 (este comentario ha sido traducido por Tecnos y puesto en la colección de textos titulada *La Constitución de Weimar*). En Europa tuvo larga difusión, gracias a su redacción en francés y a su atento y pormenorizado análisis, la de E. Vermeil, *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande: essai d'histoire et de psychologie politiques*, Strasbourg, Librairie Istra, 1923. Entre las monografías contemporáneas cabe destacar: E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, vol. 5 y 6, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1978; G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur – Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik: Band I “Die periode der Konsolidierung und Revision des Bismarckeschen Reichsaufbaus 1919 – 1930; Band II “Deutschland am Vorabend der Großen Krise”*, Berlin, de Gruyter, 1987; C. Gusy: *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997; M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur*, München, Beck, 1999. Un excelente perfil en lengua castella-

Grandes fueron las dificultades que se encontraron al mantener el equilibrio en un universo político fragmentado, caracterizado por una marcada tendencia al absolutismo ideológico, para nada propenso a la mediación. Los efectos del parlamentarismo sin responsabilidades de la temporada guillermina tardaron mucho en desaparecer<sup>81</sup>.

Dichos problemas habrían podido comprometer la misma puesta en marcha de cualquier proceso constituyente. Sin embargo, Ebert jugó también esta vez un papel determinante a la hora de dar estabilidad al precario equilibrio de la posguerra, anticipándose a todos con la elección de Hugo Preuss a subsecretario de Estado, encargado de redactar un primer anteproyecto gubernamental de constitución<sup>82</sup>. El chanciller-comisario del pueblo se dio cuenta de cuanto era necesario encontrar un jurista de alto perfil, que sin pertenecer a ninguna formación socialista, sí pudiera inclinarse al diálogo con el socialismo demócrata; un personaje que tuviese una conexión con la

---

na es el de R. Rürup, «Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar», *Ayer*, n. 5, 1992, pp. 125-158.

81 Para una historia en general de los partidos en Alemania: R. Hoffmann, *Geschichte der deutschen Parteien: von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München – Zürich, Piper, 1993; como fuente para consultar las diferentes líneas programáticas: W. Treue, *Deutsche Parteiprogramme seit 1861*, Göttingen – Zürich – Berlin – Frankfurt, Musterschmidt, 1968. Alrededor de los partidos en Weimar, muy interesantes las consideraciones de E. D. Weitz en *La Germania di Weimar...*, pp. 93-147.

82 La bibliografía sobre Hugo Preuss no es demasiado extensa, sobre todo si se piensa en su relevancia dentro de la historia del constitucionalismo. Entre los trabajos clásicos: G. Gillisen, *Hugo Preuss – Studien zur Ideen und Verfassungsgeschichte der weimarer Republik*, Freiburg in Breisgau, Univ. Dissertation, 1955 (aquí en la edición del 2000 de Dunker von Humboldt); S. Grassmann, *Hugo Preuss und die deutsche Selbstverwaltung*, Lübeck - Hamburg, Matthiesen, 1965; J. Mauserberg, *Ideen und Konzeption Hugo Preuss für die Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1991. Fundamental es la investigación de S. Mezzadra, *La costituzione del sociale – Il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, Il Mulino, 1999. Un ágil perfil bastante actualizado es el de C. Müller, «Hugo Preuß und der lange deutsche Weg zur Vernunft», en *Vorgesehen zur Veröffentlichung in den Oppermann-Studien*, 2009. Más referencias específicas se darán a lo largo del texto. El corpus completo de las obras de di Preuss, en cinco volúmenes (Hugo Preuß: *Gesammelte Schriften*, edición de D. Lehnert y C. Mülle, Tübinghen, Mohr – Siebeck – Hugo-Preuß-Gesellschaft), cuya edición ha empezado en 2007 y se ha acabado en 2015, con la publicación del volumen III, dedicado al trabajo de Preuss en la constituyente de Weimar. De todas formas, donde no diversamente indicado, se hará referencia a las obras consultadas en su versión original.

política, sin ser un alto cargo de los partidos gubernamentales anteriores a la Gran guerra. Sobre todo se necesitaba un experto de la burocracia y de la administración prusiana, que no fuese parte de ella, con una firme voluntad de democratizar el tejido político tradicional prusiano.

Pocos encarnaban como Preuss estos caracteres. Jurista en temprana fecha cercano al *Linksliberalismus* más avanzado, desde los primeros pasos de su carrera se posicionó en ruta de colisión con la ideología conservadora guillermina<sup>83</sup>. Una elección que en parte lo marginó de la vida política imperial, pero que sobre todo le bloqueó el acceso a la docencia en la universidad. Este estatuto de “paria” respecto a la máquina imperial, pero al mismo tiempo de curtido estudioso de los mecanismos de aquella, fue la mejor credencial porque toda la coalición constitucional aceptase a Preuss como encargado de la delicada tarea<sup>84</sup>. Sin embargo, Preuss no era el único gran jurista reformador y progresista que la SPD habría podido encontrar en el mundo del liberalismo progresista de la DDP, cuales Weber, Jellinek, Anschütz, Thoma, Stier-Slomo, justo para recordar unos nombres<sup>85</sup>.

Otros factores determinaron entonces la elección de Preuss, entre los cuales un papel determinante jugó la publicación el 14 de noviembre, en las columnas del folio liberal *Berliner Tageblatt*, del célebre artículo titulado *Volksstaat oder verkherter Obrigkeitsstaat?*<sup>86</sup>. El texto, publicado justo el día anterior al que Ebert lo nombrase subsecretario de Interior, era una clara y

---

83 K. Wegner, «Linksliberalismus im wilhelminischen Deutschland und in der Weimarer Republik», *Geschichte und Gesellschaft*, a. 4, H. 1, 1978, pp. 120-137. Más en general sobre la evolución del liberalismo en Alemania: D. Langewiesche, *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1988.

84 P. Brandt, «Hugo Preuss – Der Verfassungspatriot», *IEV-Online*, 2009, nr. 5, <https://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/brandtievonline2009nr5.pdf>, 14/12/2015.

85 Mírese a un personaje como Weber, que si no llegó a presidir el comité constitucional, si participó de manera muy activa en los trabajos. Véase con referencia a este tema el clásico de W. J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik – 1890-1920*, Tübingen, Mohr, Paul Siebeck, 1974 pp.356-415. Para un actualizado perfil en castellano: C. Miguel Herrera, «La herencia weberiana en la República de Weimar», *Res publica*, n. 20, 2008, pp. 95-118.

86 H. Preuss, «Volksstaat oder verkherter Obrigkeitsstaat?», *Berliner Tageblatt*, a. 47, n. 583, 14-11-1918 (el artículo es disponible en la colección de textos de Preuss *Staat, Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren deutscher Politik u. Geschichte*, ed. de Theodor Heuss, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1926, pp. 365-368). Un atento comentario de este artículo se encuentra en: S. Mezzadra, *La Costituzione del...*, p. 281-283.

firme defensa de la necesidad de construir un régimen representativo y verdaderamente democrático abierto a lo social, que superase los problemas del conservadurismo del antiguo *Reich* y de la clase apoderada prusiana, con la firme voluntad de bloquear cualquier desemboque de tipo revolucionario o dictatorial (fuese de izquierda o de derecha). Ebert entendía bien como la posición defendida por Preuss era un puente, que podía juntar en el mismo arco constitucional el liberalismo progresista y la SPD, logrando así perseguir una evolución hacia una constitución de alto contenido reformador, pero fiel a los patrones del constitucionalismo republicano democrático occidental<sup>87</sup>.

De todas formas, la elección de buscar fuera de la SPD al hombre más apropiado para la elaboración de un primer borrador y la coordinación de los trabajos constituyentes no respondió solo a la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre las distintas almas de las fuerzas democráticas. Es necesario también añadir un factor que atañe a las raíces más profundas de la cultura política y jurídica alemana. A partir del efímero experimento de Frankfurt de mediados del siglo XIX, la formación y la construcción de una cultura y de una práctica constitucionales se consideraban como tareas de juristas más que de políticos. Como de manera muy acertada dijo Schiera, hablando del mundo de los liberales alemanes del 1849:

Gruppi veramente dirigenti, se riuscirono, da una parte, a fornire strumenti tecnici sempre piú raffinati per accompagnare e sostenere il cammino dello stato e della società di cui essi erano componenti essenziali e formalmente riconosciute, ma dall'altra poterono evitare a lungo (praticamente fino alla catastrofe) di assumere responsabilità dirette sul piano politico<sup>88</sup>.

Fue entonces casi obligada la elección del moderador del debate constituyente entre los miembros del recién constituido DDP, heredero de aquel mundo del *Linksliberalismus*, que puso como fundamento de su programa el contemporáneo desarrollo del liberalismo y de la democracia sobre las ruinas del conservador segundo *Reich*.

Pocos llevaron adelante esta batalla con la fuerza de Preuss, que ya en el 1909, recordando la muerte del amigo Theodor Barth, escribió como se había

---

<sup>87</sup> Flexibilidad que no significaba en absoluto moderantismo. Como H. Schulze recuerda Preuss no llegó nunca a tener una cátedra en la universidad de la Alemania guillermina debido a su credo liberal-progresista (*La repubblica di Weimar...*, p. 107.)

<sup>88</sup> P. Schiera, *Il laboratorio borghese: scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 13.

apartado siempre de los encargos de gobierno a aquel eminente liberal reformador. Esto era la prueba de la

...incapacidad del pueblo [...] alemán de elegir sus gobernantes no entre los hombres nombrados de autoridad y de oficio, sino más bien entre los elegidos por la voluntad común<sup>89</sup>.

Una declaración fuerte, que denotaba un involucramiento en la práctica política que chocaba con la imagen típica del científico del derecho de la Alemania tardo-imperial. Una frase en la cual bien destaca la voluntad de reforma y acción política de un personaje que, consciente del *déficit* de democracia real del *Reich* bismarckiano, quiere superar el conservadurismo del Imperio alemán a través de una unión de teoría jurídica y praxis política y administrativa, que bien lo distinguía respecto a la mayoría del mundo académico alemán<sup>90</sup>. Ya con anterioridad al desplome del *Reich*, Preuss persiguió una reforma global del constitucionalismo conservador de Bismarck, para poder llegar a un estado democrático y liberal, con su fundamento último en una noción de *Volk* antitética a la retórica guillermina.

Dicha voluntad de renovación, en la senda de la tradición del liberalismo de izquierda, se desarrolló a partir de presupuestos distintos y opuestos respecto a la teoría del Estado de molde labandiano y al imperante positivismo jurídico. Ya con su escrito de habilitación *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Preuss se puso como objetivo dar forma a una idea de poder público regido por un esquema ascendente desde abajo, que no construía un límite entre Estado y sociedad y capaz de superar la rigidez de la soberanía monolítica<sup>91</sup>.

Una metodología que encontraba sus herramientas formales en *Genossenschaftstheorie* de Gierke, elaborándola en una perspectiva nueva y reformadora. Como afirmó el mismo Preuss: «En ningún caso me siento tan discípulo de Gierke como cuando le combato»<sup>92</sup>.

89 H. Preuss, «Zum 60. Geburtstag Theodor Barths», *Berliner Tageblatt*, del 16/07/1909 (en *Staat, Recht, Freiheit...*, pp.550-554. La traducción es mía).

90 M. Stolleis, *Storia del diritto pubblico in Germania – vol. II. Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 510-536.

91 H. Preuss, *Gemeinde, Staat, Rechts als Gebietskörperschaften*, Berlin, Verlag von Julius Springer, 1889. Con tema el Preuss del siglo XIX véase además del clásico de S. Grassmann, *Hugo Preuss und die deutsche...*, pp. 16-43 y el primer capítulo de S. Mezzadra, *La Costituzione del...*

92 H. Preuss, *Gemeinde, Staat...*, p. VII (la traducción es mía). Sobre Gierke como

Depurada la teoría gierkiana de sus caracteres más conservadores, el principio de la *Genossenschaft* habría permitido construir una sociedad jurídica progresiva, en la cual desde las pequeñas agrupaciones se llega al Estado, el nivel más alto, pero no el último, de la organización jurídica de la sociedad<sup>93</sup>. De aquí desciende, que para Preuss no hubiese una diferencia de calidad entre el Estado y cualquier otra agrupación que desarrollase la gestión de los intereses políticos y de las cosas públicas, primeros entre todos los Municipios. La comunidad municipal se convierte en la “célula” base de la organización, en la cual los individuos, es decir, el pueblo (que en el esquema preussiano siempre se concibe como una unidad de tipo jurídico), han desplegado su capacidad de mancomunarse en una escala reducida, llegando luego a la más extensa estructura del Estado. El momento estatal no se encuentra entonces por encima o frente a la sociedad, sino más bien es la forma de organización política más compleja hasta aquel entonces. Es a la luz de esta noción de Estado, que recuerda el anillo de una cadena evolutiva sin un término último, que bien puede llegar a entenderse como Preuss criticaba cualquier interpretación que hiciese del modelo de la monarquía constitucional prusiana y de la Constitución del 1871, el punto de llegada último del proceso de construcción de un Estado alemán<sup>94</sup>.

El pensamiento preussiano en la temporada imperial se movió básicamente entre estas dos coordenadas: por un lado, la crítica al conservadurismo de la Constitución y del *Obrigkeitsstaat*; y por otro la idea de llegar a una real presa en cargo por parte de la burguesía de la vida política del Estado, a través de una estrategia triple de valorización de las administraciones autónomas municipales, de una verdadera democratización del *Reich* y de una alianza con una socialdemocracia siempre más alejada de la idea de la revolución proletaria.

---

innovador del pensamiento social contemporáneo en ámbito jurídico, véase G. Dilcher, «Genossenschaftstheorie und Sozialrecht: ein “juristensozialismus” Otto V. Gierkes?», *Quaderni Fiorentini*, n. 3-4. 1974-75, pp. 319-365.

93 G. Gillisen, *Hugo Preuss – Studien zur...*, especialmente pp. 21-34; S. Grassmann, *Hugo Preuss und die deutsche...*, pp. 20-22.

94 Para entender el modelo constitucional de la constitución imperial de 1871, además del clásico E.-W. Böckenförde, «Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie», en *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, Kiepenheuer & Witsch Köln, 1972, véase R. Car, “*Un nuovo Vangelo per i tedeschi*”. *Dittatura del Cancelliere e Stato popolare nel dibattito costituzionale tedesco del secondo Ottocento*, Macerata, EUM, 2011.

Todos planes que encontraban su pieza base en una honda reforma de aquella peculiar forma de federalismo conservador desarrollado por Bismarck, que a través de la centralidad del *Bundesrat*, permitió la permanencia de una hegemonía indirecta de la Prusia en todos los aspectos de la vida pública del *Reich*<sup>95</sup>.

Justo por eso Preuss, en muchos ensayos, atacó la historicidad e inviolabilidad de los poderes y de la soberanía de los antiguos Estados alemanes, queriendo demostrar como no conformaban la natural Constitución alemana, sino más bien eran el resultado de una artificial creación del siglo XVIII. Esta interpretación tenía en su punto de mira hacia la Prusia como gigante sin continuidad espacial, que nacido de progresivas expansiones territoriales, se fortaleció gracias a un aparato burocrático siempre más eficiente. La burocracia y el ejército prusiano fueron, en definitiva, los elementos conservadores que paralizaban la evolución del *Reich* hacia una verdadera dimensión nacional y democrática<sup>96</sup>.

Obvio entonces que al recibir, por parte de Ebert, el encargo del 15 noviembre 1918 de redactar un primer borrador de proyecto constitucional, Preuss hiciese de la disolución de Prusia el motor de la democratización de la vida pública alemana, con la conciencia que una remodelación del gigante prusiano habría significado una dura batalla<sup>97</sup>.

---

95 H. Boldt, «Das Deutsche Reich 1871-1918: "Konstitutionalismus" statt "Parlamentarismus"», en A. G. Manca, W. Brauneder (ed.), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19 Jahrhundert. Ein Vergleich*, Bologna-Berlin, Il Mulino, Dunker & Humbolt, 2000, pp. 223-235.

96 El texto de divulgación que Preuss dedicó al tema fue probablemente *Das deutsche Volk und die Politik*, Jena, Eugens Diederichs, 1916. Asumir el problema de la reforma administrativa prusiana como fundamento de la reforma constitucional del *Reich* fue el *filo rosso* que conectaba el Preuss del siglo XIX de la *Genosenschaftstheorie* con el constituyente de los años 20 del siglo XX. No fue casual la atención dedicada a la obra de vom Stein tanto en los años de la Gran Guerra (véase «Stein-Hardenbergsche Neueorientierung», *Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung*, vol. 5, n. 1 y 2, Berlin, Julius Springer, 1917, aquí en *Staats, Recht...*, pp. 109-129), como en los últimos años de su vida, cuando volvió a hablar del problema de la reforma territorial prusiana (véase «Deutschland und die Preußische Verwaltungsreform», artículo publicado en el *Frankfurter Zeitung* el 13 de octubre 1925, este también presente en *Staat, Recht...*, pp. 129-143).

97 J. Mauserberg, *Ideen und Konzeption Hugo Preuss für die Verfassungen der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1991. Sobre el pensamiento de Preuss en Alemania y Europa: C. Tommasi, «Dal "Kaiserreich" a Weimar: la forma di governo in Germania e Hugo Preuss», en G. Gozzi, y P. Schiera (coord.), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in*

Puede entonces parecer bastante chocante que en el primer proyecto gubernamental, el *Entwurf* publicado el 20 de enero en la Gaceta Oficial alemana, no hubiera ni rastro de una clara división de la Prusia. Aunque se dejaran amplias posibilidades para las reformas territoriales de los *Länder* y se remarcara el carácter unitario del proyecto, no se pormenorizaba ninguna nueva distribución territorial. Eso a diferencia de un primer borrador interno, que tuvo en un primer momento solo difusión privada y que Preuss el tres de enero expuso al Consejo de los delegados del pueblo. En dicho borrador si había un pormenorizado proyecto de reforma territorial y administrativa, puesto como fulcro de la nueva estructura estatal.

En el borrador se pueden reconocer con claridad los pilares del modelo de Estado que Preuss quería implantar para superar el federalismo conservador imperial. Los puntos claves eran la desaparición del *Bundesrath* como cámara de delegados de los gobiernos de los *Länder*, con en su lugar una *Staatenhaus* compuesta por representantes elegidos por los *Landtäge*; la reducción significativa de los poderes económicos y normativos de los *Länder*; la uniformidad de unos principios básicos en las Constituciones de cada *Land*, que habrían tenido que ser republicanas y adoptar sistemas electorales libres y democráticos; la normalización de las distintas administraciones locales. Como se ha dicho el punto crucial era el borrador de división la Prusia (par. 29), comprendido en los artículos que describían las posibilidades de reconfiguración territorial de todos los *Länder*<sup>98</sup>. En este borrador Preuss propuso la versión más pura y consiguiente de su solución a lo que había sido, en su opinión, el principal obstáculo para un cambio real hacia el liberalismo de la Nación alemana. La disolución de aquel gigante geográfico y demográfico (la Prusia sola ocupaba dos tercios del territorio nacional, incluyendo las tres quintas partes de población del *Reich*) era el pasaje fundamental que habría permitido superar de una vez la anomalía prusiana. La división de Prusia en entidades más pequeñas resultaba entonces para Preuss inexcusable. Sin esta medida se habría reproducido el mismo desequilibrio ya existente en el *Reich* guillermiano, sobreviviendo así un *Land* con bastante fuerza para poder oponerse al gobierno central e influir de manera relevante sus decisiones. Este

---

*Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1987; D. Lehnert, «Hugo Preuss in der europäischen Verfassungsgeschichte», *IEV-Online*, 2009, n. 6, <http://deposit.fernuni-hagen.de/2845/1/lehnertievonline2009nr6.pdf>, 10-04-2015.

<sup>98</sup> El proyecto provisional se puede consultar en H. Triepel, *Quellensammlung zum deutschen Reichstaatsrecht*, Aalen, Scientia-Verlag, 1926, pp. 6-10.

peligro habría viciado la entera estructura del nuevo Estado, comportando el regreso «alla sterilità della politica interna e all'insuccesso della politica estera» causadas según el por el gigantismo prusiano<sup>99</sup>.

El plan de Preuss, redactado teniendo en cuenta como base el mapa anterior a las revisiones de Versailles, proponía la división de Prusia en siete nuevos *Länder* (Brandenburg, Preussen, Schlesien al este del río Elbe, Obersachsen, Niedersachsen, Westfalen y Rheinland por la parte occidental), cada uno más o menos resultante de la unificación de dos o tres provincias prusianas; además se planteó la creación de un *Hauptstaatsland* para Berlín y la incorporación de los pequeñas enclaves personales de los Hohenzollern situadas en la Alemania meridional al Württemberg<sup>100</sup>.

De esa manera Preuss quería alcanzar a la vez dos objetivos: primero hacer imposible la hegemonía de algún *Land* en la nueva *Staatenhaus*; segundo hacer posible una reforma global de la administración pública, trasladando muchas prerrogativas que antes eran del gobierno de Prusia a la administración del *Reich*. Algo necesario para poder superar la paradoja, con anterioridad existente, de un chanciller que podía ejercer un poder real como primer ministro de Prusia, y que entonces hacía depender una instancia superior de una inferior. Si se quería acabar con la “excepción Prusia”, era necesario llegar a un punto de equilibrio entre las competencias de la administración del *Reich* y las de los *Länder*, llegando a aquella que Preuss veía como la normal autonomía administrativa de cualquier realidad federal occidental<sup>101</sup>.

99 H. Schulze, *La Repubblica di...*, p. 108.

100 El esbozo elaborado por Preuss vino a ser la base del mapa territorial de la República federal de Alemania elaborado en la segunda posguerra. Un modelo que se conoció en fecha temprana también en el mundo académico de Estados Unidos. Ya en 1945 Arnold Brecht, director general de la administración prusiana y personaje del cual tendremos oportunidad de hablar más adelante, publicó en su exilio estadounidense *Federalism and regionalism in Germany: the division of Prussia*, en el cual relataba de manera atenta y puntual las diversas etapas y los diferentes planes de reforma territorial, hasta los últimos intentos pre-hitlerianos. En general, para mejor comprender en general el papel de los exiliados alemanes en la preparación por parte de los aliados de los planes de reconstrucción institucional de la Alemania post-hitleriana: R. Laudani, *Il nemico tedesco: scritti e rapporti riservati sulla Germania nazista (1943-1945)*, Bologna, Il Mulino, 2012.

101 Es la que Preuss en su *Entwurf* de enero de 1919 definió como «autonomía administrativa altamente potenciada» (*hochpotenzierte Selbstverwaltung*), concebida como núcleo fuerte de la superación de la ecuación federalismo-conservadurismo que el modelo constitucional guillermino había edificado. D. Langewiesche, «Zentralstaat – Föderativstaat. Nationalstaatsmodelle in Europa in 19. und 20. Jahrhundert», en *Reich, Nation...*, pp. 180-194.

El primer proyecto de Preuss era entonces un proyecto global, coherente y bastante radical, con un marcado uniformismo en el centro y la idea de poner fin a la hegemonía prusiana. Finalidad era poner la Nación (entendida como Pueblo alemán de ciudadanos), como protagonista del texto Constitucional, en oposición al particularismo que permitió a Prusia de ser el motor del Imperio a través del modelo del *Obrigkeitsstaat*.

Un proyecto claro, que fue considerado por parte de los Comisarios del pueblo demasiado radical, y no porque no compartiesen los contenidos. Pese a que SPD hubiese siempre mantenido una postura, sobre todo en su componente en el *Reichstag*, de marco firmemente centralizador<sup>102</sup>, Ebert y su entorno se dieron cuenta de cómo ponerse firmes en estos temas habría podido romper la unidad del *Reich*. Las amenazas separatistas ventiladas por parte de unos territorios y los proyectos de disolución de la unidad alemana que estaba elaborando Francia parecían amenazas concretas, tal vez más de cuanto en realidad lo fuesen<sup>103</sup>. Además la SPD no quería perder el apoyo del *Zentrum* antes del comienzo de la tarea constituyente. El partido católico siempre fue fiel a un planteamiento federalista por razones al mismo tiempo ideológicas y electorales (uno de los más grandes depósitos de votos, Bavaria, ya en el Imperio guillermino se opuso resolutamente a cualquier medida de tipo centralizador), convirtiéndose así en el más firme defensor del federalismo en el frente demócrata.

Frente a estas críticas, Preuss puso mano a su borrador, defendiendo los puntos claves de su proyecto. Al publicar lo que luego se conoció como primer proyecto gubernamental, redactó en el *Reichsanzeiger* el 20 de enero una defensa de su plan original, a través de una larga introducción titulada *Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919*<sup>104</sup>. Se trataba de unas cuantas consideraciones, articuladas en cuatro apartados, en las cuales Preuss quería demostrar la profunda rela-

---

102 Diferente postura asumieron los miembros de la SPD involucrados en los gobiernos de los Länder: mírese el caso más emblemático, el de presidente de gobierno prusiano Otto Braun: siempre a la cabeza del *Freistaat Preussen* a lo largo de la república de Weimar, Braun y, más en general, la SPD prusiana defendieron el papel y las funciones del Estado prusiano y, de reflejo, la de los demás Länder.

103 Para comprender el entramado diplomático en el cual se fue formando este debate véase: E. Fattorini, *Germania e Santa Sede – La nunziatura di Pacelli fra la Grande Guerra e la repubblica di Weimar*, Bologna, il Mulino, 1992.

104 H. Preuss, «Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919», *Deutscher Reichsanzeiger*, n. 15, 20-1-1919.

ción entre el conservadurismo prusiano y el federalismo de la Constitución de 1871, dejando claro que si se quisiera construir un nuevo *Reich* democrático no había otra opción que sustituir el antiguo federalismo conservador, que servía solo para encubrir el control ejercido por parte de la Prusia con una verdadera «autonomía administrativa potenciada»<sup>105</sup>.

A pesar de todo, el proyecto gubernamental del 20 de enero, que ya no incluía el proyecto de división de Prusia y dejaba abierta la puerta a modificaciones territoriales y a una evolución de tipo unitarista, fue atacado desde todos los lados. Las derechas acusaron el gobierno de querer instaurar un centralismo “a la francesa”, el *Zentrum* amenazó con abandonar la “Coalición de Weimar” y todos los gobiernos de los *Länder*, sobre todo los meridionales, percibieron este proyecto como una amenaza a la propia existencia<sup>106</sup>.

La oposición manifestada indujo al Gabinete presidido por Ebert a convocar una conferencia de los gobiernos de los *Länder* el 25 de enero, con la esperanza de encontrar una mediación. El resultado fue la institución de una Junta de los Estados, con el papel de velar la preservación de las prerrogativas de los *Länder* en el nuevo esquema constitucional, lo que comportó el fortalecimiento del poder de contratación de los gobierno de las distintas componentes del *Reich*.

Se llegó así al segundo proyecto gubernamental fechado el 21 de febrero, un texto en el cual bien se nota como las ideas de reforma territorial y admi-

---

105 El primer apartado trataba de la necesidad de superar el modelo imperial fundamentado en la supremacía prusiana para poder de verdad dar cabida a una república democrática espejo de la Nación alemana, realizando los ideales de 1848 sin la necesidad de un monarca. El segundo se centraba justamente en la necesidad de superar la paradoja de una Prusia Estado en el Estado, para poder desplegar una verdadera autonomía administrativa en un Estado unitario. El tercero se enfrentaba al problema de la contención del legislativo a través de la figura de un presidente del *Reich* legitimado por la elección directa, realizándose así aquella noción de “verdadero parlamentarismo” teorizada por Redslob. El último apartado apostaba por un sistema bicameral, capaz de superar a la paradoja del *Bundesrat*, cámara con funciones tanto legislativas como de gobierno compuesta por representantes de los gobiernos de los *Länder*, a través de una *Staatenhaus*, con funciones legislativas y expresión de los diferentes *Landtage*.

106 Empieza aquí a configurarse la que luego será aquella peculiar y curiosa alianza indirecta entre la reformista Prusia de Weimar y Bavaria (tanto bajo la dirección *roja* de Kurt Eisner, cuanto como lo largo del gobierno *völkisch* de von Kahr): los dos mayores *Länder* del *Reich*, sin finalidades comunes, llegaron por razones diferentes a amparar las prerrogativas y el papel de los Estados federados frente a los diferentes proyectos de reforma.

nistrativas de Preuss, hubiesen tenido que dejar espacio frente a la resistencia de la Junta de los Estados y de las fuerzas que no se reconocían en el uniformismo autonomista preussiano. De hecho, la nueva redacción era una vuelta al pasado, con la reintroducción del *Bundesrath*, ahora llamado *Reichsrat*, como Cámara representante los gobiernos de los *Länder* y como canal de influencia, aunque con poderes mucho más limitados, en la actividad legislativa y administrativa del *Reich*; además se introdujeron de nuevo muchos de los privilegios especiales que la Constitución imperial garantizaba a unos *Länder*, Bavaria en primer lugar.

Esta tipología de venganza de los *Länder* fue bien resumida por Jellinek cuando afirmó que

Si el proyecto de Constitución de Preuss estaba bajo las orientaciones de un Estado alemán unitario, el proyecto gubernamental lo estaría bajo el influjo de los principios del Estado federal, prestando atención a los derechos particulares de los Estados miembros.<sup>107</sup>

De todas formas, largo era el trayecto constituyente. Este segundo proyecto gubernamental se debatió en la constituida Asamblea Nacional, la cual se creó el 4 de marzo una Comisión, presidida por el miembro de la DDP Haussmann, para que se revisase y modificase el texto; después de dos sesiones, de las cuales una muy larga y compleja, el 18 de junio la Comisión presentó un nuevo proyecto, considerablemente ampliado en lo que era la sección dedicada a los derechos y deberes fundamentales<sup>108</sup>. No tan evidente, pero sí relevante, fue la supresión por segunda vez de los derechos particula-

---

107 W. Jellinek, *Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung*, p. 133 (aquí en la traducción presente en *La constitución de Weimar...*, p. 105). El proyecto del 21 de febrero tuvo una gran trascendencia en el debate jurídico internacional, en general, y español en lo específico. Prueba es la traducción, que ya en julio de 1919 el *Boletín Analítico de los principales documentos parlamentarios extranjeros* realizó del proyecto. Publicación realizada por la Secretaría del Congreso de los Diputados, muy pocas veces el *Boletín* dedicó sus esfuerzos a la traducción de proyectos o borradores (no se olvide como fue una de las primeras publicaciones periódicas a traducir solo de lengua original). En éste caso hasta integró la traducción con unos votos particulares: concretamente insertó la redacción alternativa realizada por la Conferencia de los *Länder* al apartado dedicado al *Reichsrat*. No se puede ignorar como estos fueron los meses en los cuales en España estalló el problema de reforma de la constitución canovista en toda su virulencia.

108 K. Bendix, *Die Arbeit des Verfassungsausschusses: Achter Ausschuss der Verfassungsgebenden Nationalversammlung von Weimar*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2002.

res de unos *Länder*, hace poco reconquistados, consecuencia probablemente de los sangrientos acontecimientos revolucionarios de Bavaria.

El texto de la comisión (*Entwurf des Verfassungsausschuß*) pasó por otras dos lecturas por parte de la Asamblea antes de que el 31 de julio se llegase a la aprobación definitiva del texto de la nueva Constitución con 262 votos favorables y 75 en contra.

El 14 de agosto 1919 entraba oficialmente en vigor la nueva Constitución republicana del *Reich*. Un texto fundamental y atormentado, hijo de una derrota y de una revolución, que por detrás de la voluntad de hacer de la democracia alemana «la más demócrata del mundo»<sup>109</sup>, celaba la necesidad, cuando no la voluntad, de no romper con un pasado que gravaba desde el primer momento el futuro de la nueva República.

### *La génesis de un paradigma: Weimar y su Constitución territorial*

Ernst Friesenhan dijo que «Quien cuestiona la Constitución de la República de Weimar por su carácter compromisorio en el fondo rechaza de partida el principio democrático»<sup>110</sup>. Tenía razón, ya que el fundamento mismo de cualquier debate constitucional, que tenga como finalidad la redacción de una carta fundamental compartida, no puede ser otro que el compromiso, la búsqueda de un punto medio de encuentro entre fuerzas que compartan unos mínimos comunes. Hablando de Weimar, el problema no era solo el de las fuerzas que no aceptaron de entrada el principio democrático-republicano como base fundamental del Estado. Hasta los partidos que llegaron a tener una plataforma común, como fue la llamada coalición de Weimar, muchas veces no consiguieron apartar los intereses particulares, para estabilizar la convulsionada vida pública alemana de los años veinte.

La crónica falta de costumbre al compromiso político, algo que afectaba la vida de los partidos alemanes ya desde el siglo XIX, jugaba en contra a cualquier forma de pacto finalizado al desarrollo de una clara capacidad de gobierno, como los catorce años de existencia de Weimar demostraron.

Sin embargo, en la Asamblea Nacional se consiguió una mayoría democrática amplia que, pese a las hondas diferencias, logró aprobar una Consti-

109 H. Schulze, *la Repubblica di...* p. 103.

110 E. Friesenhahn, «Zur Legitimation und zum Scheitern der Weimarer Reichsverfassung», en K. D. Erdmann; H. Schulze (ed.), *Weimar: Selbstpreisgabe einer Demokratie. Eine Bilanz heute*, Düsseldorf, Droste, 1980, p. 82.

tución avanzada socialmente, democrática y con unas garantías de derechos tan amplias que resultaban tal vez contradictorias. Aun así, se trató de un compromiso demasiado precario, en que pervivieron elementos de distinta proveniencia, sin que fuese posible alcanzar una real fusión entre ellos. La Constitución se transformó en un texto siempre puesto en tela de juicio, un compromiso provisional incapaz de lograr estabilidad para nueva democracia alemana.

Esta precariedad era aún más palpable en lo que afectaba a la organización territorial y las relaciones entre *Reich* y *Länder*. A pesar del difícil compromiso alcanzado, probablemente el único posible en los convulsionados meses del proceso constituyente (y por las circunstancias tal vez el mejor alcanzable), el modelo de federalismo racionalizado o “federalismo unitario” que se había llevado a cabo, resultaba bloqueado por la persistencia de dos gigantes territoriales como Prusia y Bavaria, que no permitían acabar aquel proceso de transformación de una estructura en parte todavía confederal en un sistema federal uniforme<sup>111</sup>.

¿Cómo se concretaba en el texto de Weimar este punto de mediación entre racionalización y federalismo tradicional?<sup>112</sup> No cabe duda, que el preámbulo y el artículo primero de la Constitución de 1919 representaron la victoria de la idea de la unidad del Pueblo alemán como fundamento último del poder público, aunque las contradicciones en el contemporáneo uso de los términos

---

111 El autor que, probablemente, participó más en definir en el debate internacional y español del concepto de federalismo racionalizado, en el marco de una global reforma del constitucionalismo occidental, fue Boris Mirkine-Guetzevitch, que dedicó al tema su libro *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934. En Alemania el autor que con mas claridad y atención esquematizó las diferentes opciones del federalismo alemán fue tal vez Hans Nawiasky en su *Grundprobleme der Reichsverfassung. t.1, Das Reich als Bundesstaat*, Berlin, Julius Springer, 1928. Para una visión global sobre el federalismo global y sus fundamentos, imprescindible R. Koselleck, «Bund Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat», en O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (coord.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, pp. 582-671.

112 Muchos fueron los comentarios redactados en la época en Alemania al texto del 1919. Entre todos, probablemente los más utilizados fueron el G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, Georg Stilke 1930 (13<sup>a</sup> ed.) y 1932 (14<sup>a</sup> ed); O. Bühler, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Leipzig un Berlin, Teubner, 3.<sup>a</sup> ed., 1929, pp. 39-40; Stier-Somlo, Fritz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs von 11. August 1919*, Bonn, A. Marcus & E. Weber, 1919, pp. 84-90; Poetzsch-Heffter, Fritz, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Berlin, O. Liebmann, 1928. Entre los comentarios actuales, véase C. Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997.

*Reich* y República a la hora de definir el nuevo Estado no crearon pocos problemas. De todas formas, afirmar ya desde el primer artículo que «el poder estatal emanaba desde el pueblo» permitía sustituir a la idea de un Estado nacido como pacto entre príncipes soberanos el principio de la soberanía de ciudadanos antes de todo alemanes<sup>113</sup>.

Sin embargo, el artículo 2 dio nuevo protagonismo a los Estados miembros, al declarar como el territorio del *Reich* consista en (*besteht aus*) los territorios de los *Länder*. Pese a que no se detallasen cuales fuesen los estados, de esa manera se convertían en la pieza básica de la estructura territorial de la República<sup>114</sup>.

Ya en los dos primeros artículos vale lo dicho con anterioridad: no tanto el compromiso, como el querer que principios con orígenes y finalidades muy distintas entre ellos pudiesen vivir juntos fue el principio fundamental. En otras palabras, se eludía el problema, en lugar de solucionarlo.

El ejemplo más claro y llamativo de lo que se acaba de relatar fue el conocido artículo tres, que declaró la bandera negra-roja-oro el emblema de la República, permitiendo, sin embargo, la supervivencia del antiguo estandarte imperial en la marina mercantil. La incapacidad de afirmar una simbología clara, de fomentar valores comunes era el símbolo más evidente del no buscar un verdadero compromiso, capaz de coordinar y armonizar las distintas partes de la Constitución<sup>115</sup>.

---

113 Esta traducción es la realizada en 1931 por Rovira Armengol de la edición de la Constitución de la República de Weimar comentada por O. Bühler (se tendrá ocasión más adelante de analizar la relevancia de dicha edición). Es significativo como la primera edición disponible en España, realizada por la Secretaria del Congreso de los Diputados español y publicada en el *Boletín analítico de los principales documentos parlamentarios extranjeros*, n. 117, enero 1921, pp. 5-52, realizase una traducción menos fidedigna, que acercaba más el texto a la tradición jurídica del tardo siglo XIX. Véase como se tradujo, por ejemplo, el primer artículo: «Art. 1 – La nación alemana es una república. La soberanía procede del pueblo» (p. 5).

114 Había también otra razón para no enumerar los estados vinculados a la federación. En principio, a la hora de redactar la Constitución, seguía pendiente el asunto de la posible incorporación de Austria a Alemania.

115 Es muy significativo como este problema seguía sin solución hasta el final de Weimar. Todavía en 1929 Ottmar Bühler, en su conocido comentario *Die Reichsverfassung ...*, del que se realizó una traducción en los primeros meses de la República española (*La Constitución alemana de 11 de agosto 1919 - texto completo, comentarios, introducción histórica y juicio general por el Dr. Ottmar Bühler*, Barcelona, Editorial Labor. Sobre esta traducción volveremos más adelante), al comentar el artículo 3 comentaba como

Uno de los el artículos que más resumió en si los enfrentados criterios que se tuvieron que tomar en la debida consideración fue el 5, que investía del poder estatal (*Staatsgewalt*) tanto el Gobierno federal como los gobiernos locales<sup>116</sup>.

Pese a que luego el artículo 13 afirmase el prevalecer del derecho del *Reich* sobre lo de los *Länder*, y el artículo 17 fijase unos criterios (bastante mínimos) que tenían que respetar las respectivas constituciones de los *Länder*, el artículo 5 permitía tanto al *Reich* como a los *Länder* de actuar a través de órganos propios y respondiendo a sus propias Constituciones.

Reconocer la capacidad de actuación como Estados de los *Länder* era un clásico elemento de cualquier constitución federal, lo que obliga a preguntarse porque tanto en la época, como en la historiografía siguiente, se ha tachado la Constitución de 1919 de haber acabado con una real estructura federal<sup>117</sup>. El reparto de competencias y su sistemática, pese a tener unas cuantas novedades, no se alejaba demasiado de la sistemática clásica de un modelo federal. El artículo 6 reportaba las competencias exclusivas del *Reich*, mientras el 7 enfocaba los ámbitos de legislación compartida; seguían el reparto de los impuestos (art. 8 y 11) y la posibilidad por el *Reich* de dictaminar reglamentos generales (art. 9 y 10). Todo este sistema, que indudablemente uniformaba

---

«Mientras que para otras naciones el acto de izar la bandera en el país o en el extranjero es el símbolo de la reconciliación, de la superación de todas las rivalidades, resulta para Alemania motivo de disputas, que se manifiestan al exterior, en forma muy perjudicial, en los congresos que se celebran tanto en Alemania como en el extranjero, y a veces se opta por evitar que ondeen los colores del Reich, con gran asombro de los no alemanes» (p.41).

116 Se note che no se emplea el término *Souveranität*, algo que responde perfectamente a los criterios preussiano de lucha en contra del principio de soberanía como base del Estado. Sin embargo, es muy interesante notar como en la traducción del texto al castellano realizada en 1921 por la Secretaria del Congreso, se emplease el término “soberanía”, mientras en la traducción del texto comentado por Bühler en 1931 se utilizó un más fidedigno “poder político”.

117 Se trató de un mito construido en parte por los contemporáneos, pero sobre todo “a posteriori”, después de la Segunda Guerra Mundial, que hizo del proceso de racionalización del federalismo el primer peldaño de una paulatina centralización, luego llevada a cabo con otro medios y finalidades por el Nacionalsocialismo. Mírense como ejemplo las consideraciones realizadas por Gaspare Ambrosini en su *Autonomia Regionale e Federalismo. Austria-Spagna-Germania Urss*, (texto publicado en 1946, pero que recompila artículo de mediados de los 30) a la hora de hablar del modelo federal weimariano: «La costituzione di Weimar, pur non arrivando ad abbattere completamente il sistema federale, gli diede senza alcun dubbio un colpo gravissimo, che lo minó nelle basi e ne preparò la caduta» (p. 127).

y reglamentaba el despliegue institucional del federalismo alemán, tenía su broche en el artículo 13, donde se daba sanción a la superioridad del derecho del *Reich* sobre el de los *Länder*, y en los siguientes art. 14 y 15, que definían los límites y los cauces de base de la relación entre administración periférica y central.

¿Es entonces posible hablar del fin del federalismo? En realidad no. Lo dejó claro el mismo Preuss, que no criticó el federalismo, pero si la anomalía prusiana, que hacía del federalismo un *instrumentum regni* de los reinantes Hohenzollern.

Como resumió Mirkine en sus *Modernas Tendencias del Derecho Constitucional*:

El problema del Federalismo, que tantas discusiones, ha provocado, se simplifica en cuanto el aspecto político ha sido reemplazado por el aspecto jurídico. Mientras el federalismo se basa en la política (tradicción dinástica, etc.) el problema escapa a la racionalización; pero así que recibe una solución puramente jurídica y que la Constitución no se dirige a proteger intereses políticos o nacionales, sino a introducir un elemento objetivo de defensa jurídica del interés local y del interés central, la política es remplazada por el Derecho. Por cierto que los tratadistas del federalismo «clásico» objetan que el federalismo austríaco es artificial y que tan solo tenemos ante nosotros un Estado unitario con una amplia autonomía. Esta objeción apenas si es aceptable. Austria es, en efecto, un Estado federal, y el federalismo austríaco es la última etapa del proceso de la racionalización del federalismo. Al establecerlo, los creadores del nuevo Estado no se detuvieron a tener en cuenta las tradiciones políticas del pasado, como sucedió en Alemania; pero en el fondo la tendencia unitaria en ambos países tiene el mismo fundamento: la racionalización democrática subordinando la Política al Derecho<sup>118</sup>.

El modelo territorial weimariano se insertaba como pieza clave un proceso de re-definición conceptual del fundamento y de la función del federalismo, que procuraba desplazar el centro de atención desde la composición de los equilibrios entre centro y periferia hacia la construcción de un sistema territorial capaz de actuar como multiplicador democrático, consiguiendo el máximo grado de representación de los distintos intereses. De allí que, tanto en Preuss como en Kelsen, el modelo federal se redujese a la última y más perfecta aplicación de la idea de Autonomía, permitiendo su más coherente inserción en un modelo de Soberanía popular limitada por el Derecho<sup>119</sup>.

118 B.Mirkine-Guetzevitch, *Modernas tendencias...*, pp. 56-57.

119 D. Schefold, «L'omogeneità nei sistemi multilevel: cenni sull'attualità di Hugo

A la luz de lo dicho, no extraña la importancia que cobró la controvertida reglamentación de los procesos de reforma territorial de los términos de los *Länder*, enunciada en el art. 18.

Pese a no conseguir una global reforma territorial, Hugo Preuss concretó en este artículo sus esperanzas de solucionar el problema que, en su opinión, más que cualquier otro minaba las posibilidades de asentamiento de la democracia en Alemania, es decir,

la permanencia de una República unitaria de cuarenta millones de habitantes en una República de setenta millones de habitantes, separadas como organización, es algo absolutamente imposible en sentido jurídico, político y económico<sup>120</sup>.

Todos los miembros de la Comisión que redactaron los primeros borradores, y Preuss el primero, tenían bien claro los riesgos al abrir un debate global alrededor del federalismo alemán. El enfrentamiento que se produjo con los *Länder* y la tajante oposición del *Zentrum* en el bloque constitucional impidieron que se pudiese alcanzar el objetivo de una global remodulación en sentido unitarista de la estructura territorial.

Sin embargo, Preuss no tuvo la menor intención de no proporcionar unos cuantos instrumentos que permitiesen, por lo menos en potencia, alcanzar, en futuro, el fin del gigante Prusia.

Las esperanzas del heredero demócrata de Gierke quedaron repuestas en el artículo 18, donde se enunciaban las posibles salidas de reforma territorial de los *Länder*, permitiendo tanto la unificación de unos Estados entre ellos, como la división en entidades más pequeñas. Un instrumento en apariencia neutral, sin una clara caracterización hacia el unitarismo y la consiguiente división de Prusia.

En realidad, los cauces dispuestos para la aglutinación de Estados eran bastante más débiles de los que permitían el nacimiento de nuevas entidades territoriales a partir de antiguas, sobre todo de mayor envergadura.

Se mire, por ejemplo, como el punto 5 rebajase los requisitos para que un territorio sin continuidad espacial se emancipase del perteneciente *Land*. Pese a que la discontinuidad territorial no afectase solo Prusia, es bastante evidente como una disposición así enunciada, estuviese pensada para permitir, entre otras, la separación de la Renania del *Freistaat* Preussen.

---

Preuss tra sviluppo storico, vecchie analisi e nuova terminologia», *Giornale di storia costituzionale*, n.19-I, 2010, pp. 141-155.

120 H. Preuss, *Denkschrift zur Entwurf...*, p. 374 (la traducción es mía).

Con el artículo 18 la reforma territorial y administrativa del *Reich* pareció ubicarse en un plan de concreta virtualidad: pese a no especificar como y en que tiempos, las posibilidades otorgadas por la Constitución dibujaban los posibles cauces a través de los cuales dar salida desde abajo a una nueva estructura federal.

Sin embargo, su aplicación se quedó casi en letra muerta. Su uso se limitó a pocos y aislados casos, casi siempre de menor relevancia (con la excepción del nacimiento de la Turingia), y ninguno que afectase el gigante-Prusia, si se excluye el tardío caso del Waldeck, que además se incorporó al *Freistaat* prusiano. Las pocas veces que se consiguió dar actuación a las disposiciones del artículo 18, eso no fue el resultado de la iniciativa popular, sino más bien de los *Länder* involucrados. Hasta en Renania la voluntad autonomista menguó entre la población, sobre todo por el miedo que con la separación de Prusia se generase una mayor dependencia respecto al *Reich*.

Con mucho acierto Sandro Mezzadra subrayó el venir menos del plan preussiano de reforma, porque

Contrariamente alle speranze di Preuss, convinto che in futuro lo sviluppo delle competenze unitarie del *Reich* avrebbe naturalmente determinato una riduzione dell'importanza dei confini tra i *Länder* rendendo così più facile la soluzione del problema, l'articolo 18 della Costituzione weimariana trovò ben poca applicazione nel corso degli anni Venti<sup>121</sup>.

Se trataba de un recorrido difícil y experimental, desarrollado de manera no lineal, con la permanencia de mecanismos antiguos juntos a una nueva centralidad del concepto de autonomía. Ideas nuevas, que compartió con la pequeña Austria alemana, que igual que su gran vecino, sufrió las tensiones de la puesta en marcha de un federalismo fundamentado en la idea de la autonomía político-administrativa.

El modelo austriaco de federación, hijo de la reflexión de Kelsen sobre el modelo de descentralización *durch Länder* esbozado por Jellinek en el contexto imperial de Austria-Hungría, procuró hacer del federalismo un instrumento más del constitucionalismo democrático, sin lograrlo de manera estable<sup>122</sup>.

121 S. Mezzadra, *La Costituzione del...*, p. 328.

122 Se volverá más adelante sobre el modelo de federalismo “*durch Länder*”. Con tema el federalismo austriaco: H. Kelsen (ed.), *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich: mit einer historischen Übersicht und kritischen Erläuterungen*, Deu-

La constitución de Weimar no alcanzó en 1919 un modelo territorial completo y estable, consiguiendo asentar una solución provisional, incapaz de llegar a un más perfecto cumplimiento a través de los mecanismo de reformas dispuestos. Pese a todo, el texto de la Constitución puso las bases de una diferente manera de entender la estructura y la función del federalismo alemán, con la voluntad de hacer del modelo federal el motor de un más perfecto desarrollo de principio democrático. Con este espíritu se intentaron llevar a cabo los siguientes planes de reforma

*La constante del problema territorial en Weimar y el proyecto de la Länderkonferenz*

El año 1929, la primera República democrática alemana cumplió diez años. El momento era propicio para hacer un balance de la “experiencia Weimar”, mirando hasta donde se había llegado y donde se tuviese que reconsiderar el proyecto original del 1919. Si se tienen en cuenta el contexto, los antecedentes y las condiciones materiales en los que nació la democracia weimariana, había muchas razones para festejar, a pesar de todas la dificultades.

De una manera u otra, Weimar había superado el riesgo de la fragmentación territorial del *Reich*, resistió a intentonas de golpes de Estado de variada naturaleza y diferente envergadura y consiguió no hundirse con la hiperinflación del 1923, un acontecimiento económico sin precedentes. Entre los logros, la clase política podía reivindicar una democracia social que había avanzado mucho, la paulatina vuelta al escenario de la política internacional y una vitalidad cultural sin pares<sup>123</sup>.

Sin embargo, la primavera que Weimar empezó a vivir después de 1925 no significó en absoluto solidez o estabilidad. El mundo de los grandes intereses, la alta burocracia y el ejército seguían, en su mayoría, en las órbitas de las

---

ticke, 1919; *Österreichisches Staatsrecht: ein Grundriss entwicklungsgesichtlich dargestellt*, Scientia Verlag, 1970. Con tema la evolución reciente del modelo federal austriaco, no se debe olvidar que, pese a la reforma de 1929, la Constitución vigente en Austria es la kelseniana de 1920), una excelente síntesis es la de P. Pernthaler, *Der differenzierte Bundesstaat: theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbeispiele in der Reform des österreichischen Bundesstaates*, Braumuller, 1992. Una buena síntesis en castellano de los contenidos fundamentales del federalismo austriaco en C. de Cueto Noguerras, «La organización territorial del Estado austríaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?», *Revista de estudios regionales*, n. 60, 2001, pp. 111-132.

123 E. D. Weitz, *La Germania di Weimar...*, pp. 49-92.

fuerzas antisistema de la derecha, mientras que a la izquierda una oposición no menos peligrosa de la KPD conseguía siempre más apoyo sobre todo entre la masa de parados y marginados de una sociedad que, a pesar de todo, seguía todavía poco equilibrada.

Se había logrado el parlamentarismo, pero no la capacidad de los partidos de ser verdaderas fuerzas de gobierno responsables y, menos aún, que pareciesen al electorado como tales. No fue un caso que, a la hora de elegir el nuevo presidente del *Reich* después del fallecimiento de Ebert, ganase las elecciones un hombre como Hindenburg, símbolo de aquel ejército imperial que había hecho de su oficial apoliticidad la mayor defensa de su papel político<sup>124</sup>.

A lo largo de diez años Weimar no había conseguido solucionar lo que, con toda probabilidad, fue su vicio y problema más grave desde su instauración hasta su muerte, es decir, lograr un sentimiento común de adhesión a la República. No lo consiguió tampoco entre los intelectuales, que si en algunos sectores apoyaron el proyecto weimariano, no pasaron muchas veces de ser “republicanos de la razón”<sup>125</sup>.

Pese a todo, hubo grandes intelectuales que se comprometieron con el ideario republicano, como el gran neo-kantiano Ernst Cassirer. En un ensayo escrito en el marco de los festejos del decenal de Weimar, el filósofo procuró demostrar como sin fundamento fuesen las acusaciones que se movían a la Constitución del 1919.

El espíritu liberal, la declaración de los derechos, la soberanía popular no eran elementos ajenos a la tradición cultural alemana, importados desde la tradición revolucionaria francesa, sino todo lo contrario. Las raíces profundas de lo que luego fueron los pilares del constitucionalismo contemporáneo tendrían que buscarse en la lección de Leibniz, que asimilada por Wolff, llegaba sin solución de continuidad hacia la filosofía crítica de Kant<sup>126</sup>.

---

124 G. MacDonogh, *Prussia. La perversione di un'idea: da Federico il Grande a Adolf Hitler*, Mondadori, Milano 1998.

125 Esta conocida definición es de F. Meinecke, *Werke*, v. II, Darmstad, 1958, p. 376. Sobre el tema se mire L. Álvarez Álvarez, «La Constitución de Weimar: ¿Una República sin republicanos?», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 12, 2011.

126 E. Cassirer, «La idea de la constitución republicana (Conferencia dictada el 11.08.1928 para festejar la Constitución de la República de Weimar)», *Isegoria - Revista de Filosofía Moral y Política* n. 40, enero-junio, 2009, pp. 155-168, trad. y comentario (aparecido en el mismo número titulado «Cassirer, la Constitución de Weimar y el papel regulativo de las ideas político-morales», pp. 149-154) de Roberto R. Aramayo.

Pese el esfuerzo, no era sencillo fomentar apego a la República en la sociedad real, una identificación de la mayoría de los ciudadanos con el nuevo Estado. La imagen de un *Reich* bismarkiano, ganador y forjador de la unidad alemana a través de las armas prusianas, era mucho más llamativa, y ganaba bastante sencillamente a una realidad como Weimar, sin remedio conectada con la derrota.

Se creaba un círculo vicioso, en que la Constitución necesitaba de apoyo y popularidad para poder funcionar y superar sus aporías internas. Sin embargo, justo la inestabilidad institucional fomentaba el desapego respecto a los principios constitucionales y a sus estructuras, que demostraban toda su debilidad.

Muy diferente (si no casi opuesta) era, por lo contrario, la capacidad de acción política que se encontraba en los gobiernos de los *Länder*, sobre todo de los dos mayores, como ya se ha tenido manera de adelantar. Envidiable fue a la estabilidad del gobierno conservador de Held en Bavaria, así como la permanencia al poder en Prusia del bloque constitucional SPD-DDP-*Zentrum* bajo la guía de Otto Braun como primer ministro.

Prusia pasó de ser un reducto de la conservación, a baluarte de la democracia. Pero eso no significó que no se necesitase elaborar una solución al problema de la organización territorial y de las relaciones *Reich-Länder*.

El texto del 1919 no permitía alcanzar la deseada normalización del federalismo alemán, pese haber permitido unos logros a nivel institucional, como la reducción de la hegemonía prusiana en el *Reichsrat* y una objetiva extensión de las competencias del gobierno del *Reich*, aunque muchas veces todo eso fuese el fisiológico resultado de la dilatación de los campos de actuación del Estado en la vida económica y social. Lo que si fracasó rotundamente fue la puesta en marcha de los mecanismos permitidos por el artículo 18, que nunca funcionó como motor de una reforma territorial deseada, pero imposible.

En ningún campo como el de la definición de confines políticos y físicos de los *Länder*, la Constitución del 1919 fue percibida como una solución provisional de un problema fundamental, al punto que ya en el 1923 empezaron a cobrar forma proyectos de reforma del título primero<sup>127</sup>. Se trataba

---

<sup>127</sup> Para un examen sistemático de los diferentes proyectos de reforma territorial weimarianos, además del clásico trabajo de Brecht, ya citado con anterioridad, véase: L. Biewer, *Reichsreformbestrebungen in der Weimarer Republik - Fragen zur Funktional-*

de propuestas que se quedaron en un nivel muy teórico, sin que llegasen a discutirse en los lugares institucionales apropiados, por lo menos en los años en los cuales se redactaron. La crisis económica y política de aquellos años y el estado de tutela internacional en la que seguía viviendo el *Reich*, causaron el aplazamiento del asunto.

Se tuvo que esperar al año 1928 para que se creasen los presupuestos para un verdadero cambio de rumbo. La vuelta de Alemania al escenario internacional, las nuevas condiciones de pago de las reparaciones en el marco del “Plan Young” y una economía que volvía a despertarse permitieron plantearse, con más tranquilidad, el asunto de la reforma constitucional y del fortalecimiento de la democracia alemana<sup>128</sup>.

A todo esto hay que sumar el resultado de las elecciones del 20 de mayo, en las cuales por primera vez desde las votaciones para la Asamblea Nacional (habían pasado 9 años), los partidos del “Bloque de Weimar” volvieron a tener una clara mayoría. La SPD, sobre todo, llegó a rozar el 30%, un resultado que sumado a los de DDP, *Zentrum*, y DVP, entregaban a los partidos constitucionales una sólida mayoría del 60%<sup>129</sup>.

Se trató claramente de una manifestación de apoyo a la República, prueba de la voluntad del electorado de conferir un claro mandato reformador, capaz de interrumpir el crónico problema de los gobiernos técnicos y de minoría. Lo que esto suponía fue que la SPD, el partido más grande y más organizado, volviese a asumir la responsabilidad de primer partido y de gobierno, poniendo fin a la paradoja de una Socialdemocracia retirada en una cómoda, pero irresponsable oposición.

La *Großkoalition* y el gabinete Müller habrían tenido que cambiar el curso y el ritmo de la vida política republicana, que parecía a los demás sin eficacia y privada de un proyecto claro.

---

*reform und zur Neugliederung im Südwesten des Deutschen Reiches*, Frankfurt am Main, P. Lang, 1980; K. Düwell, «Fra federalismo, unitarismo e centralismo – La riforma del Reich e la ristrutturazione dei Länder nella repubblica di Weimar», en O. Janz; P. Schiera; H. Siegrist (ed.), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino 1997, pp. 293-307; H. Klaus, *Der Dualismus Preussen versus Reich in der Weimarer Republik in Politik und Verwaltung*, Forum Verlag Goedesber, 2006, pp. 101-168.

128 E. Eyck, *Storia della repubblica...*, pp. 549 y ss.

129 Sin embargo, se note como la DDP estuviese experimentando un constante descenso electoral, mientras la DVP se estaba paulatinamente radicalizando a derecha. Se trataba de una coalición parecida, pero no igual, a la de 1919.

Sin embargo, desde el primer momento esta coalición no dio una buena prueba de sí. Ya las primeras discusiones acerca de la formación del gabinete, la tensión entre los diferentes partidos y las consultas infinitas sobre nombres, sillas y programas, dieron una imagen de un gobierno hijo de los intereses de los partidos<sup>130</sup>.

La misma elección de Müller dio de alguna forma la idea de la debilidad de este gobierno. El nuevo chanciller era de un personaje preparado, orgánico del SPD, excelente político y burócrata, pero sin una gran capacidad de guía y liderazgo; una elección que pareció absurda, si se piensa que había a disposición un personaje de carisma como Otto Braun. Sin embargo, prevaleció la lógica de control de los partidos sobre el ejecutivo, dejando así el chancillerado en una debilidad crónica, con el resultado que ya al final de 1929 las ilusiones acerca de la capacidad de acción de la *Großkoalition* habían terminado<sup>131</sup>. Dicho eso, los primeros meses fueron fecundos de esperanzas sobre la posibilidad de poder resolver y estabilizar por fin el problema de la estructuración territorial del *Reich*. La gran mayoría parlamentaria demócrata, de la cual disponía el gobierno, daba buenas esperanzas de que se pudiese dar nuevo impulso a una iniciativa que había cobrado forma en los últimos meses de la anterior legislatura.

En enero de 1928 el entonces chanciller Marx y el ministro del Interior von Keudell convocaron la sesión inaugural de una Conferencia de los *Länder*, con la finalidad de dar una definitiva solución al complicado problema *Reich-Länder*. Esta iniciativa se desarrolló paralela a otra de origen “privada”, aunque impulsada por eminentes personajes públicos. Siempre en el enero del 1928, vio la luz el *Bund zur Erneuerung des Reiches* (Liga para la renovación del *Reich*), una asociación en la cual protagonistas de los más distintos campos, desde la política hasta la administración, desde el ejército hasta la universidad, se reunieron en búsqueda de una solución compartida, que permitiese de dar un nuevo impulso a la capacidad de acción del gobierno central<sup>132</sup>. Aunque se tratase de una Liga compuesta por personajes de distintas afiliaciones políticas, la componente de marco liberal-conservador resultaba mayoritaria, un carácter que bien era reconocible en la visión del

---

130 Como bien dijo H. Schulze, *La repubblica...*, pp. 373-374 se trataba de «un gabinete con crisis política incorporada».

131 H. Schulze, *La repubblica...*, pp.372-373.

132 *Bund zur Erneuerung des Reiches, Reich und Länder – Vorschläge Begründung Gesetzentwürfe*, Berlin, Verlag Georg Stlike, 1928, p. 11-17.

Estado y de las reformas necesarias como medidas pragmáticas y técnicas del fundador de la liga, Hans Luther<sup>133</sup>.

El ideal de la Liga fue generar un amplio debate alrededor de la renovación y del fortalecimiento de la República, capaz de gestar soluciones prácticas de reforma que fuesen al mismo tiempo viables para las instituciones y conocidas por la sociedad, logrando así un movimiento de remodulación global del *Reich*, que fuese compartido y apoyado por los ciudadanos.

De aquí el porqué de un extenso número de publicaciones que comparían, como solución para el fortalecimiento de la acción legislativa y gubernamental del *Reich*, la superación de la complicada relación entre centro y periferia. Textos como *Reich un Länder* y *Reichsratreform: Warum und Wie?*, ambos editados en 1928, eran representativos de como la Liga se preocupaba de dar relieve público a la centralidad del problema territorial y administrativo para alcanzar un correcto funcionamiento de las instituciones republicanas<sup>134</sup>.

La solución de la Liga no se preocupaba tanto de mermar el poder de Prusia, sino más bien de poner esto al servicio del *Reich*. El proyecto elaborado, a pesar de su complejidad, se basaba en un supuesto sencillo. Reconocida la amplitud de competencias de Prusia, la manera más sencilla de trasladar este poder real prusiano al gobierno del *Reich*, sin tener que pasar a través de las complicaciones que suponía una reforma territorial según el artículo 18, habría sido unificar el cargo de chanciller con el de primer ministro de Prusia, poniendo al presidente del *Reich* a la cabeza de una nueva estructura denominada *Reichsland*, en la cual habrían podido confluír otras entidades menores y, en perspectiva, cualquier otro *Land* lo desease.

---

133 E.C. Clingan, *The Lives of Hans Luther, 1879 - 1962: German Chancellor, Reichsbank President, and Hitler's Ambassador*, Lanham, Lexington Books, 2010.

134 En *Ein Bund zur Erneuerung des Reiches, Reich und Länder – Vorschläge Begründung Gesetzenwürfe*, Berlin, Verlag Georg Stilke, 1928, primer texto oficial publicado por la Liga, la solución del problema prusiano cobraba un papel de primaria relevancia: «El problema de una diferente impostación de las relaciones existentes entre *Reich* y *Länder* tiene que solucionarse rápidamente porque: - La inorgánica yuxtaposición del *Reichstag* y del gobierno del *Reich* por un lado, del *Lantag* prusiano y de su gobierno, con competencias propias que se extienden por las dos terceras partes del *Reich*, por otro lado, ha llegado a ser algo insostenible y la eficacia de las medidas de política interior y hacia el extranjero del *Reich* alemán ha quedado en entredicho. [...] - . El caos que merodea la construcción de administraciones del *Reich* y de los *Länder* separadas y totalmente independientes las unas de las otras, conduce también al nivel provincial, a una dispendiosa multiplicación de centros de poderes y a la parálisis de la fuerza administrativa» (la traducción es mía).

Fuente de inspiración, como se puede intuir por el nombre *Reichsland*, fue indudablemente el modelo de administración directa que el *Reich* guillermo implantó en Alsacia-Lorena, después de la paz de Versalles de 1871, aunque fuese más en general la constitución bismarkiana el referente último<sup>135</sup>. Como es sabido, en el Imperio alemán emperador y chanciller debían mucho de sus poderes reales al hecho de ser al mismo tiempo rey y primer ministro de Prusia. La idea no era la de reconstituir el bloque de poder conservador de Prusia, sino más bien todo lo contrario.

Se trataba de un amplio proyecto de renovación administrativa a través del *Reichsland*, que habría permitido construir una descentralización fundamentalmente administrativa, haciendo de los Ayuntamientos el verdadero punto neurálgico de la administración local.

Más en detalle, el proyecto preveía una paralela reforma constitucional de *Reich* y Prusia, con la cual se habría también estipulado un acuerdo previo con los demás *Länder* que se habrían fusionado en el *Reichsland*. En la Constitución de Weimar, además de la introducción de la figura del *Reichsland* en el artículo 2, se habría reformado el artículo 18, de manera que fuese posible la entrada de un *Land* cualquiera a través de ley ordinaria en el *Reichsland*. También se habrían modificados los criterios de representación en el *Reichsrat* (art. 61, 62 y 63), introduciendo delegados de las provincias en la cual se habría articulado el *Reichsland* con un aumento de los miembros nombrados por los *Länder* tradicionales, de manera que esta nueva configuración no amenazase sus autonomías. Las instituciones de gobierno prusianas habrían desaparecido: el chanciller habría absorbido las funciones del primer ministro, el presidente de la República habría asumido la presidencia del *Reichsland* y el *Reichstag* habría asumido las prerrogativas del *Landtag*, mientras habría nacido una nueva cámara de las Provincias (*Staatsrat*), como lugar de representación e integración de la acción legislativa en los temas pertenecientes al *Reichsland*. Las provincias prusianas habrían tenido que mantener los mismos confines, permitiéndose solo pequeñas modificaciones debidas a la incorporación de menores entidades territoriales. Todas las funciones que con anterioridad pertenecían a los *Länder* involucrados en este proceso se habrían convertido en funciones del gobierno central, que, sin embargo, habría descentralizado su desarrollo y aplicación apoyándose en las Provincias y en los Ayuntamientos.

Se trataba de un proyecto amplio y ambicioso, que, sin embargo, recono-

---

135 v. cap. I.

cía la imposibilidad de solucionar el problema prusiano en el contexto weimariano a través de la disolución de su territorio.

Una dificultad que se complicaba a medida que el tema de la reforma territorial de Prusia estaba estrechamente conectada con la supervivencia de los *Länder* del sur, sobre todo de Bavaria. Abrir las puertas a ondas reformas territoriales en el área prusiana habría permitido cuestionar también la existencia del *Land* bávaro, que solo alcanzaba una superficie igual a la de Bélgica. Eso comportó no solo que el gobierno de Múnich se convirtiese, casi paradójicamente, en un defensor firme de la existencia autónoma de Prusia, sino más bien que aspirase a un desarrollo de la carta de Weimar que retomase posturas parecidas a las del federalismo bismarkiano<sup>136</sup>.

En ese contexto empezó la Conferencia de los *Länder*. Ya no representantes territoriales particulares, que avanzaban proyectos parciales de reforma, o debates académicos elaborados en círculos privados o entre los muros de las Universidades, sino más bien una acción oficial y coordinada del Estado, que se daba cuenta de como era necesario reunir todos los actores involucrados en el problema territorial del *Reich*, para lograr un punto de convergencia entre el mantenimiento de una estructura federal y las necesidades de fortalecimiento del gobierno central<sup>137</sup>. Una necesidad que ya se dejó clara en una primera reunión entre el gobierno del *Reich* y los representantes de los *Länder*, que tuvo lugar el 3 de octubre 1927, en la cual

se ha debatido la relación entre el *Reich* y los *Länder* en sus caracteres generales. Como resultado de la reunión se ha decidido abrir una atenta discusión

---

136 W. Benz, *Süddeutschland in der Weimarer Republik* Berlin, Duncker und Humblot, 1970; M. P. Heimers, *Unitarismus und süddeutsches Selbstbewusstsein: Weimarer Koalition und SPD in Baden in der Reichsreformdiskussion 1918 – 1933*, Düsseldorf, Droste, 1992.

137 El tema de la reforma territorial y del dualismo *Reich* – Prusia fue objeto de múltiples estudios monográficos, tanto por parte de reconocidos expertos del constitucionalismo alemán, como por jóvenes doctores que eligieron el argumento para su *Dissertationarbeit*. Entre los muchos, véase: K. Behnke, *Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaat*, Berlin, 1926; E. Ritter, *Freie Reichsländer*, Köln, Gilde-Verlag, 1927; K. Elleser, *Die Verfassungs-autonomie der deutschen Länder*, Heidelberg, 1928; H. Peters, *Zentralisation und Dezentralisation*, Berlin, 1928. Como estudios posteriores sobre el tema, además del clásico trabajo de Brecht, véanse los ya citados de L. Biewer y H. Klaus. En España se han dedicado, aunque de manera muy somera al tema E. Alberti Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1986, pp. 184-186 y F. Sosa Wagner, *Los Maestros alemanes...*, pp. 237 y ss.

alrededor de este difícil y complejo bloque de peticiones en una reunión específica, en la cual habrían tenido que participar los miembros de los gobierno del *Reich* y de los *Länder*. Para cada relevante y específico tema se ha decidido crear comisiones específicas compuestas por los diferentes consejeros<sup>138</sup>.

El gobierno Marx fijó una primera sesión preliminar el 16 de enero de 1928, con la finalidad de definir que problemas se abrían afrontado y en qué orden, siendo que «el gobierno del *Reich* manifestaba por primera vez la voluntad de tomar en consideración la petición de reforma del *Reich*». Tres eran los temas principales: el cambio de los vínculos y las relaciones entre *Reich* y *Länder*, las medidas de prevención hacia una más atenta y coordinada política económica y una general reforma administrativa en el *Reich* y en los *Länder*.

Se trataba de finalidades ambiciosas y genéricas al mismo tiempo, una estrategia para no fomentar, desde el primer momento, la hostilidad de los que ya se daban como claros protagonistas, es a decir Prusia y Bavaria<sup>139</sup>.

Sin embargo, la prudencia demostrada se resolvió en una generalizada reducción del ritmo de marcha de la Conferencia, que todavía en mayo no había delineado un claro *modus procedendi*. A eso, debe añadirse que la crónica inestabilidad de las relaciones *Reichstag*-ejecutivo del *Reich* comportó en el bienio 1928-30 cuatro gobiernos y tres chancilleres, cuando por el contrario los *Länder* seguían representados por los mismos miembros (que, además, dependían de manera muy estrecha de los respectivos gobiernos, en fuerza

---

138 F.A. Medicus, *Reichsreform und Länderkonferenz – Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse*, Berlin, Karl Hermann Verlag, 1930, p. 3 (la traducción es mía).

139 La discusión (de la cual se encuentra la versión completa en Reichsministerium des Innern, *Die Länderkonferenz - Januar 1928*, Berlin, Reichs und Staatsverlag G.m.b.H., 1928) fue poco más de un encuentro preliminar, para delinear un simple borrador de marcha. En síntesis se fijaron los siguientes puntos: I) El gobierno del *Reich* y los representantes de los *Länder* se acordaron a cerca de la necesidad de reformar la relación centro-periferia y la estructura territorial del *Reich*, sin definir de antemano un proyecto en sentido federalista o unitarista. II) En general, abocaban a una solución unitaria del problema, capaz de crear un punto de encuentro entre las necesidades de reforma territorial y económica del *Reich* y las exigencias de participación activa en la reforma de los *Länder*. III) Se consideró no deseable llegar a soluciones parciales (*Teillösung*), en favor de una solución global y diferenciada (*differenzierte Gesamtlösung*). IV) Se subrayó lo importante que era solucionar el nudo de la existencia de los *Länder* más pequeños y de las *enclaves*. V) Por último, se declaró la voluntad gubernamental de proponer al *Reichsrat* un proyecto de simplificación global de la administración.

de un mandato de tipo imperativo) a lo largo de toda la Conferencia, gracias a una mayor continuidad y estabilidad de la acción política local.

A pesar de todo, se consiguió constituir la comisión de reforma constitucional, que desde octubre se articuló en dos secciones: la primera encargada de elaborar un plan general de reforma de la división territorial del *Reich*, la segunda con el papel de articular un nuevo reparto de competencia entre *Reich* y *Länder*, con la consiguiente solución del dualismo *Reich*-Prusia. Solo la segunda de estas subcomisiones llevó adelante un trabajo concreto de discusión y elaboración, un límite esta vez no imputable a falta de voluntad o intentos de obstrucción por parte de algún protagonista. Simplemente el reparto de competencias entre las comisiones resultó desde el primer momento del todo artificial, siendo que el la solución del dualismo prusiano agotaba buena parte del problema de la reforma territorial<sup>140</sup>. La segunda subcomisión articuló su trabajo alrededor de tres directrices básicas, sobre las cuales se redactaron distintas relaciones (*Referat*) por parte de los miembros de la subcomisión, es decir: el reparto de competencias entre *Reich* y *Länder*, la solución del problema de la armonización de la administración económica, la reforma territorial de los *Länder*, poniendo una atención especial en el problema prusiano<sup>141</sup>.

Desde el primer momento, Prusia y Bavaria se convirtieron en las protagonistas de todos los debates, gracias también a dos representantes de peso y prestigio: el primer ministro bávaro Held y del plenipotenciario prusiano Brecht, director general de la administración prusiana<sup>142</sup>.

Con el comienzo de las discusiones, Brecht fue un personaje determinante, sobre todo en la búsqueda de fórmulas, que permitiesen aglutinar las distintas almas representadas. Gracias justamente a su papel oficial de técnico de la administración, pudo aparecer como más desvinculado de los partidos, adquiriendo así gran prestigio. A todo esto se debe añadir la gran fuerza contractual que significaba ser el representante principal del *Land* más grande y poblado de la República, aunque su acción se ejerciese siempre bajo la dirección del ejecutivo prusiano, y de Braun en lo específico<sup>143</sup>.

140 F. A. Medicus, *Reichsreform und...*, pp. 7-9.

141 *Ibidem*, pp. 30-36.

142 C.-D. Krohn, C. R. Unger (ed.), *Arnold Brecht: 1884-1977 - demokratischer Beamter und politischer Wissenschaftler in Berlin und New York*, Stuttgart, Franz Steiner, 2006.

143 No se olvide como el mismo Braun intervino ya en 1927 en el debate jurídico sobre el tema, con un importante *pamphlet* titulado *Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem?*

Por otro lado, Held al ser la cabeza política del más importante *Land* del sur, se convirtió desde un principio en el defensor de todas aquellas proposiciones de tipo particularista, que fueron descartadas en la temporada constituyente y que volvieron de actualidad al cuestionar la estructura global del *Reich*. El primer ministro bávaro subrayó la existencia de graves deficiencias en el texto weimariano y que solo una nueva redistribución de las competencias administrativas que favoreciese los *Länder*, junto a una renovada centralidad del *Reichsrat*, habrían podido estabilizar el *Reich*<sup>144</sup>. Planteamiento muy distinto tenía Brecht, que tanto en la comisión como fuera de ella, sostuvo como, por lo menos en perspectiva, fuese necesaria una reforma global del *Reich*, siendo que soluciones *ad hoc* que satisficiesen cada *Land*, o algunas áreas geográficas de la República, solo habrían empeorado la crónica debilidad de acción del gobierno. De la misma manera, Braun sostuvo que la senda que había que recorrer para fortalecer el poder real de la República, era «La unificación de los centros de poder del *Reich* y de la Prusia» y la creación de una administración descentralizada, controlada directamente por parte del gobierno central.

En perspectiva, estas medidas no habrían tenido que interesar solo a la Alemania del norte, sino más bien el *Reich* en su conjunto.

Entre estos dos extremos se podían colocar la opiniones de los primeros ministros Bolz y Adelung, como también los ministros del *Reich* Hamm y Koch-Weser. Este último, al revés de Brecht, sostuvo como era muy difícil en la práctica una solución unitaria del problema, teniendo en cuentas las grandes diferencias de cultura política y administrativa entre los *Länder*.

Consideraciones distintas aportaron Nawiasky y el *ministerial-direktor* Poetsch-Heffter. El primero, en estas primeras sesiones, enfocó su examen sobre las problemáticas de los pequeños *Länder*; el segundo procuró empujar hacia la creación de dos fuertes administraciones, una local y una central, con claras y bien distinguidas competencias, de manera que no entrasen en conflicto entre ellas<sup>145</sup>.

Estas proposiciones previas, unas de las cuales habían ya encontrado un desarrollo autónomo y anterior a la convocación de la Conferencia, fueron

144 Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz: Beratungsunterlagen 1928*, Berlin, Reichs- und Staatsverlag, 1929, p. 386-447.

145 Ambos juristas dieron a la imprenta sus planteamientos sobre el tema ya en los primeros años del debate: H. Nawiasky, *Grundprobleme der Reichsverfassung. t.1, Das Reich als Bundesstaat*, Berlin, Julius Springer, 1928; F. Poetsch-Heffter, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Berlin, O. Liebmann, 1928.

las bases de todos los debates sucesivos, junto a las bases de la “solución *Reichsland*”, elaborada por el *Lutherbund* y asumida oficialmente por la *Länderkonferenz* como una de las posibles soluciones<sup>146</sup>.

Cuatro fueron las posiciones de base que se discutieron, de las cuales tres asimilables por la tensión hacia el unitarismo, aunque con relevantes diferencias. La primera miraba a la creación de una administración del *Reich* unificada, que permitiese un desarrollo de las funciones del gobierno central prescindiendo del asunto territorial. Luego existía, con unos cuantos matices, la vuelta al plan de Hugo Preuss de reparto de Prusia en sus provincias, convirtiéndolas en *Länder* y subordinando a este factor, la reforma de las competencias locales. Tercera, la que se inspiraba en el proyecto *Reichsland*<sup>147</sup>.

Al lado de los tres proyectos unitaristas había el planteamiento “confederalista” de signo opuesto, apoyado básicamente por Bavaria y Württemberg, que se inspiraba en el modelo federal imperial.

Muy representativa de esta postura fue la intervención del primer ministro Held en la reunión de noviembre 1929. En un largo y muy bien calibrado discurso subrayó su contrariedad de que se votase aquella “solución global diferenciada”, que poco a poco estaba concretándose como acuerdo entre las distintas posiciones unitaristas. En opinión de Held, todos los planes unitaristas a diferencia que la vuelta al federalismo de estilo bismarckiano, habrían comportado el nacimiento de dos Alemanias, una del norte y otra del sur, con un derecho tan distinto que habrían quebrado la unidad del *Reich*<sup>148</sup>.

En apariencia esquizofrénica, la defensa de la unidad del *Reich* y de Prusia por parte del primer ministro bávaro tenía una fuerte lógica interna. Las argumentaciones utilizadas por Held no se alejaban mucho de las que en aquellos años sostuvo Rudolf Smend, hablando de la superioridad del modelo federal bismarckiano, en comparación con la estructura territorial weimariana<sup>149</sup>. Además, se trataba de una buena estrategia, con la finalidad de dividir las opiniones de los demás representantes, procurando provocar una reacción prusiano-centrica por parte de Brecht. Held tenía bastante claro que, una vez disuelto el gigante prusiano, se habría podido plantear el mismo plan para Bavaria.

---

146 Un panorama completo de los nuevos materiales aportados a la comisión en F. A. Medicus, *Reichreform und...*, pp. 18-20.

147 O. Bühler, *Die Reichsverfassung vom 11...*, pp. 173-174.

148 La larga y articulada intervención de Held se recoge en Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Verhandlungen der Unterausschüsse vom 18. und 19. November 1929*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1930, pp. 9-23.

149 R. Smend, *Costituzione e...*, pp. 192-197.

A pesar de los apuntes bávaros, la confrontación y absorción de las ideas que se desarrolló entre el *Lutherbund* y la *Länderkonferenz*, fue el eje central de buena parte de las discusiones desarrolladas por parte de unos miembros de la segunda subcomisión, es decir, el director ministerial Poetsch-Heffter, el *Staatspräsident* Bolz, el *Bürgermeister* Petersen y el omnipresente Brecht, que eran los encargados de redactar el tercer *Referat* sobre el tema<sup>150</sup>.

La posición oficial que alcanzó este comité fue que la solución *Reichsland* en si, fuese de difícil aplicación a la realidad alemana, siendo que la división del *Land* prusiano en sus provincias directamente vinculadas a la administración del *Reich*, *habría* resultado incompatible con la estructura básicamente federal sancionada en la Constitución. La crítica tenía una doble fundamentación, tanto de orden histórico como de orden constitucional.

La provincia como entidad administrativa, sobre la cual el *Reich* podía ejercer un control, era al mismo tiempo contraria a la tradición histórica alemana, además de necesitar de una global redefinición de las entidades locales en la Constitución vigente. El problema levantado por los comisarios encargados del *Referat*, no significó no aprovecharse de la línea sugerida por el *Lutherbund*, pero hacía falta encontrar un marco formal, que permitiese no romper la tradición constitucional alemana y que encontrase la manera de reformar la Constitución, dando cabida a un cambio necesario, sin enfrentarse demasiado con los *Länder* meridionales.

En alternativa al proyecto del *Erneuerbund* se propuso la creación de una nueva forma de *Land*, caracterizado por una administración de cuño bastante centralista, bajo el control directo del gobierno del *Reich*, que se llegó justamente a definir *Länder neuer art*, frente a la supervivencia en el sur de unos *Länder* dotados de las prerrogativas que el texto weimariano reconocía (*Länder älter art*).

Esto habría permitido dar cabida a la creación de nuevas realidades a partir de las antiguas provincias prusianas, englobando también los pequeños enclaves existentes, con la posibilidad por los demás *Länder* de poder optar para este nuevo régimen. De todas formas, muchas cuestiones quedaban todavía en suspenso en este primer borrador, como por ejemplo el asunto de la redefinición de las prerrogativas de los parlamentos locales, sobre el cual se delinearon dos frentes. El primero, más radical, suponía la fusión del *Landtag* con el *Reichstag* sin más, mientras que la segunda opción, era de constituir unas representaciones locales de los nuevos *Länder*, pero dotadas solo de un papel consultivo.

---

150 F. A. Medicus, *Reichsreform und...*, p. 29-35.

Lo que efectivamente extraña en las proposiciones del *Referat*, es el rechazo del proyecto *Reichsland* por parte de los delegados, siendo que las diferencias podrían parecer muy reducidas. Donde el *Erneuerbund* habló de provincias, los delegados de la *Länderkonferenz* hablaron de *Länder* de nuevo cuño, concordando el final en la mayor parte de los objetivos.

Unas semejanzas todavía mayores, si se consideran las conclusiones redactadas por el primer comité de la segunda subcomisión, encargado como se ha dicho de examinar un posible nuevo reparto de competencias entre el centro y la periferia (*Zuständigkeitsreferat*). Esto limitó su obra a una posible nueva modulación de funciones, investigando la posibilidad de la creación de una administración imperial específica de nuevo cuño. Después de confirmar la competencia única del *Reich* sobre las materias ya señaladas en la Constitución, se proponía uniformar y coordinar no solo de las administraciones del *Reich*, sino más bien un análogo desarrollo uniformador entre las distintas administraciones de los *Länder* en los respectivos ámbitos.

Lo que resultaba claro fue la considerable correspondencia entre los planes propuesto por el *Erneuerbund* y el proyecto del *Referat* I, un hecho que no hace más que fortalecer la pregunta que ya nos hemos puesto: ¿por que la subcomisión constitucional de la *Länderkonferenz* quiso marcar un claro límite entre su proyecto y lo del *Lutherbund*? Un primer factor se puede individuar en una mayor atención al dato jurídico-cultural, necesario no solo para lograr una mayor coherencia, sino más bien para alcanzar un compromiso político más aceptable, en el marco de la tradición administrativa alemana.

El mundo cultural alemán, sobre todo prusiano, subrayó siempre la alteridad de su desarrollo administrativo y constitucional en comparación con el modelo napoleónico. Sin querer juzgar cuanto todo esta imagen fuese real, o cuanto por lo contrario fruto de una lectura construida adrede, es indudable que el termino Provincia podía justo tener cabida en la administración interna de la Prusia o más en general de un *Land*. Sin embargo, no habría encontrado cabida como estructura territorial de Alemania entendida como un todo, fuese esta Confederación Imperio o República, evocando un centralismo de marca francesa, que no podía sobrepasar la dimensión de la administración interna y llegar al nivel federal.

La elección de los miembros de la *Länderkonferenz* del uso del término *Land*, por las nuevas entidades territoriales que habrían suplantado las provincias prusianas, no dejaba espacios a hipótesis de una paulatina “provin-

cialización” del *Reich* que, empezando por la Prusia, habría luego interesado todo el territorio federal.

Además, la idea de que se crease un gigante territorial como un *Reichsland*, organizado en provincias directamente vinculadas al gobierno central, sería al final resultado de más difícil aceptación respecto a la creación de *Länder* autónomos, aunque unificados en su gestión administrativa y privados de buena parte de sus funciones políticas. Los miembros de la comisión bien se daban cuenta del riesgo que habría significado una radicalización del debate, siendo que los *Länder* sur, en general, y la Bavaria de Held sobre todo, se aprovecharon de todas las posibilidades para romper el delicado equilibrio que se estaba procurando construir.

Sin embargo, la elección de una solución más articulada y matizada no fue solo una manera de presentar, de una manera más aceptable, unos contenidos compartidos. Otros factores contribuyeron a que se encauzase la vía del modelo propuesto por la subcomisión.

La solución propuesta por el *Lutherbund* presuponía una reforma más honda y compleja del dictado constitucional, con la introducción de un nuevo marco territorial como lo de *Reichsland*, mientras que la creación de *Länder* de nuevo cuño habría permitido utilizar de forma, por lo menos parcial, los instrumentos del artículo 18.

A esto se añada como la creación de este nuevo “Superland” habría podido parecer a muchos el renacimiento de una “Gran Prusia”, algo que habría echado leña al nunca apagado fuego del autonomismo prusiano. Además, estos mismos argumentos habrían podido servir al independentismo más radical, presente de manera minoritaria, en el sur de Alemania.

El trabajo de las comisiones de la *Länderkonferenz* no se redujo en definitiva a la búsqueda de un compromiso que matizase el proyecto *Reichsland* del *Lutherbund*, sino más bien fue una elaboración original, con la intención de fusionar el original proyecto de Preuss de división de la Prusia con una reforma constitucional, administrativa y territorial “diferenciada”, que permitiese la creación en el norte de Alemania del primer núcleo de una administración del *Reich* bien articulada, capaz de proporcionar al gobierno la fuerza necesaria para actuar. Todas medidas que habrían permitido alcanzar una real descentralización político-administrativa, fortaleciendo las competencias de los Ayuntamientos y equilibrando su posición frente a los *Länder*. Este modelo habría transformado el *Land* en una pieza más del entramado político-constitucional, en la senda de las demás democracias occidentales.

Además, no hay que subestimar como el mantenimiento del *Land* como pieza clave y única, aunque diferenciada, de la estructura territorial del estado federal, permitía mantener el equilibrio entre el momento político y aquello administrativo, en la construcción y desarrollo del concepto de autonomía de los cuerpos territoriales intermedios. Esta última idea constituyó, al fin y al cabo, el sentido más profundo de todo el ideal prussianno en lo que atañe a la reforma del federalismo conservador alemán.

Entre todas estas dificultades en junio 1930 se llegó a redactar las conclusiones de las distintas comisiones. Después de más de dos años, tres diferentes gobiernos del *Reich* y metidos de lleno en la crisis del sistema parlamentario de Weimar, se llegó a exponer las conclusiones de lo que, a pesar de todo, fue el más orgánico proyecto de reforma con el cual la República procuró de estabilizar la democracia weimariana.

Las conclusiones a las cuales llegó la subcomisión constitucional se resumían en dos documentos, los dos *Referaten* con los cuales se cerraban las taquigrafías de la reunión del 21 de junio 1930<sup>151</sup>.

El primero, titulado «El reparto de competencias entre el *Reich* y los *Länder*», eran las conclusiones del *Referat* I, articuladas en dos secciones. De estas, la segunda se limitaba a una sintética exposición de las competencias legislativas de los *Länder* de nuevo y antiguo cuño, mientras la primera sección, dedicada a las esferas de actuación de las administraciones y sus dependencias, resultaba mucho más extensa, articulándose en «Ámbitos de actuación directa de la administración del *Reich*» (apartado A); «Ámbitos de actuación del *Reich* a través de las administraciones de los *Länder*» (apartado B); «Administración autónoma del *Land*» (apartado C). Seguía también un apartado D, dónde se daban indicaciones hacia una «unificación reglamentaria general de las administraciones»<sup>152</sup>.

En resumen, se habrían trasladado las prerrogativas de policía, hacienda y suelo público prusianas a una nueva administración centralizada del *Reich*, que habría también funcionado de dirección general de la administración de los *Länder* de nuevo tipo. Nada habría variado en Bavaria, Sajonia, Württemberg y Baden, que se habrían quedado con las competencias fijadas en la Constitución.

---

151 Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz - Niederschrift über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses vom 21. Juni 1930 und Beschlüsse des Verfassungsausschusses über 1. Die Abgrenzung d. Zuständigkeit zwischen Reich u. Ländern 2. Organisation d. Länder u. d. Einfluß d. Länder auf d. Reich*, Berlin, Reichs- und Staatsverlag, 1930.

152 *Ibidem*, pp. 58-61.

Los *Länder* de nuevo tipo no habrían gozado de capacidad legislativa propia, siendo que todos los que eran los ámbitos de legislación de Prusia se habrían transferido al *Reichstag*, mientras que los demás *Länder* habrían mantenido sus ámbitos de legislación. Se planeaba también la introducción, entre las competencias compartidas en la Constitución ex art. 7, de la posibilidad del *Reich* de legislar sobre la jurisdicción administrativa, ampliando también la capacidad de dictar leyes marco por parte del gobierno del *Reich* en el derecho administrativo, en la organización de la administración y en la redacción de los estatutos municipales.

El segundo documento, titulado «La organización de los *Länder* y la influencia de los *Länder* en el *Reich*» eran los resultados que el *Referat* III había alcanzado entre noviembre 1929 y junio 1930.

En la primera sección, denominada «Organización de los *Länder*», se establecía la creación de los *Länder* de nuevo cuño a partir de las provincias prusianas, confirmando el contemporáneo pasaje de todos los poderes administrativos y jurisdiccionales de Prusia al *Reich*. La segunda y la tercera sección volvían a ocuparse del reparto de las competencias administrativas y de su gestión, con un mayor nivel de detalle a la hora de definir la posible estructura de los cuadros administrativos, subrayando una vez más que todas estas medidas no afectasen los *Länder* de antiguo cuño.

Sin embargo el verdadero corazón de este *Referat* era la sección cuarta (Organización del gobierno y de la legislación central). En este apartado se establecía que:

- Un gobierno único prusiano habría dejado de existir.
- Las funciones de los ministerios prusianos se habrían convertido en competencias de los ministerios del *Reich*, incluidas las funciones del Primer Ministro de Prusia, que se habrían fusionado con las del Chanciller.
- El *Landtag* prusiano se habría unificado con el *Reichstag*. Todas las competencias legislativas prusianas habrían pasado al *Reichstag*.
- Por eso, habría desaparecido la representación en el *Reichsrat* de la Prusia como entidad única, suplantada por representantes de los nuevos *Länder* surgidos.

En estos puntos se concentraba el núcleo fuerte y fundamental de la reforma: la Prusia no habría ya existido como *Land*, pasando al *Reich* republicano todas sus prerrogativas y solucionando de esta manera en buena medida el desequilibrio territorial entre los varios *Länder*.

Si el proyecto del gobierno se alejaba en unos cuantos aspectos de los

planes de la Liga por la regeneración del *Reich*, lo que de todas formas permitía una convergencia entre ellos era la finalidad que se quería alcanzar, es decir, la reproducción formalizada de aquella fusión de hecho entre poder prusiano y gobierno central que fue el centro de la Constitución de Bismarck.

Se trataba de planes con fundamentos y finalidades totalmente diferentes, siendo que no se quería volver a la Prusia controladora del Imperio, a través de la unión personal de Emperador y Rey (y de primer ministro y Canciller), sino más bien de la República que hacía suya la fuerza prusiana, para vivificar una Alemania democrática de los alemanes frente a una Alemania prusiana conservadora.

Eso habría significado el primer paso relevante hacia una verdadera afirmación de uno de los ideales de la tradición liberal alemana, es decir, dar vida y cabida constitucional a una Nación alemana fundamentada en una variable, pero recurrente noción de Pueblo y no en la fuerza de un casado, fuese esto lo de los Hohenzollern o de los Habsburgos.

Claro resulta entonces que la reforma territorial no significaba la superación del federalismo, sino más bien el acabar con una específica noción de este concepto, que en ausencia de la unión personal encabezado por el rey prusiano, permitiese atraer hacia la República aquel núcleo duro de poder real, que Prusia representaba y que habría permitido fortalecer la débil democracia prusiana.

Como ya se sabe, todos estos proyectos quedaron sin realizarse. El gobierno presidencial Brüning consideró llevar a cabo alguno de los aspectos, pero sin éxito, mientras que Prusia se convertía, con su sólida mayoría democrática y bajo la firme y constante dirección de Braun, en el único baluarte frente a la avanzada del nacionalsocialismo<sup>153</sup>. Solo la gestión comisaria bajo el último gobierno anterior a lo de Hitler, el gabinete "militar" de von Papen acabó con un autónomo gobierno de Prusia, aunque no con su existencia.

Una reforma territorial y administrativa fue llevada a cabo ya por los nazistas una vez llegados al poder. Se trató de una medida de alcance limitado, y vaciada de real sentido por el construirse de un doble sistema de administración paralela, la del Estado y la del Partido; el resultado fue una yuxtaposición de diferentes instancias intermedias, en un contexto donde cualquier jerarquía y cadena de comando perdía sentido en homenaje al *Führerprinzip*<sup>154</sup>.

153 M. Broszat, *Da Weimar a Hitler*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 41-70.

154 H. Mommsen, «La riforma del Reich e le competenze regionali: il fantasma delle istanze intermedie fra il 1933 e il 1945», en *Centralismo e federalismo tra Otto e*

De los proyectos de reforma territorial del *Reich* elaborados a lo largo de la República de Weimar permanecían ya solo unos cuantos aspectos formales, la realidad ya era otra<sup>155</sup>.

La lucha para la uniformidad y la racionalización del federalismo alemán, en nombre del fortalecimiento de la soberanía popular, se desplomó por la debilidad político-parlamentaria que habría tenido que solucionar, además que por la resistencia de muchas realidades locales que defendían su tradicional capacidad de acción política. Este clima permitió al Nacionalsocialismo acabar con la democracia y con cualquier forma de autonomía local, sobre todo con la existencia de la nueva Prusia de Braun, uno de los pocos verdaderos adversarios del régimen. Sin embargo, el hecho que el proyecto de la *Länderkoferenz* nunca hubiesen llegado a realizarse, no merma de ninguna forma la relevancia y la portada del debate que se desarrolló alrededor de lo que fue el más orgánico y completo proyecto de reforma político-institucional de la democracia weimariana.

---

*Novecento. Italia e Germania a confronto*, ed. de O. Janz; P. Schiera; H. Siegrist, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 309-325.

155 Es de los más interesante, como ya en los años de la segunda guerra mundial se asentase aquella interpretación “continuista” entre el unitarismo weimariano y el centralismo nacionalsocialista, que luego a guerra terminada, se transformó en un *topos* clásico a la hora de interpretar Weimar como antesala a la dictadura hitleriana. En este sentido es muy llamativo como en la cultura jurídica del primer franquismo, en los años de más fuerte acercamiento a las potencias del Eje, se siguiese mirando al mundo alemán como una referencia en temas administrativos y territoriales, aunque por razones totalmente diferentes. Mírese, por ejemplo un artículo de Mesa Segura, publicado en 1943, en uno de los primeros números de la *Revista de estudios de la vida local*, titulado «La unificación del régimen político y administrativo alemán – La organización municipal como Ley fundamental del Reich». El que luego fue uno de los primeros comentaristas contemporáneos de la reforma provincial de Javier de Burgos destacó como: «Instaurado el régimen nacionalsocialista en los comienzos del año 1933, se han dictado una serie de leyes destinadas a establecer sobre fundamentos completamente nuevos la estructura constitucional del Reich y de los Países alemanes». Entre estas un papel fundamental habría cobrado la nueva legislación municipal y local, superando el modelo federal alemán. Con estas reformas se habría alcanzado aquella unificación que, en opinión del autor, ni Bismarck ni Weimar lograron asentar, solucionando el problema de la unidad alemana. La propaganda nacionalsocialista intentó de esta manera crear un paralelismo entre la misión histórica del conservadurismo prusiano, capaz de lograr una primera unificación, y la del tercer *Reich* como última etapa de la afirmación de la nación alemana. La desaparición de la dimensión política de la autonomía se configuraba entonces como el paso previo a una mejor aplicación del *Führerprinzip*.

Entre finales de los veinte y empezar de los treinta, Weimar fue uno de los más relevantes e innovadores talleres constitucionales, involucrado en aquel proceso de racionalización del federalismo, como tuvo manera de definirlo con esta afortunada formulación Mirkine, empezado en 1918 y que terminó con la trágica solución del *Preussenschlagen* de von Papen<sup>156</sup>. Un taller vivo, estudiado y comentado por la doctrina de la época y un punto de referencia fundamental para una realidad como la española, que desde la crisis de Cuba del 98 intentaba solucionar un problema territorial que era a la vez identitario e institucional. Una fuente obligada a la cual acudir para la joven República Española, en búsqueda de equilibrio y legitimidad.

### 3. El «Estado integral» como «differenzierte Gesamtlösung»

Ya se ha tenido la oportunidad de hacer referencia al famoso discurso que Jiménez de Asúa hizo como presidente de la Comisión de Constitución, a la hora de presentar el borrador constitucional<sup>157</sup>. A pesar de lo conocido y comentado que es, creo que dicha presentación sea el inexcusable punto de partida para cualquier consideración a cerca de los modelos y las paternidades de aquella controvertida fórmula que es el *Estado integral*<sup>158</sup>.

Como es notorio, el punto central del apartado dedicado a la Organización territorial fue el pasaje en el en que se destacó como ya resultaban su-

---

156 T. Trump, *Franz von Papen: der preussisch-deutsche Dualismus und die NS-DAP in Preussen; ein Beitrag zur Vorgeschichte des 20. Juli 1932*, Görlich und Weiershäuser, 1963.

157 Pese a existir relatos que minimizaban la discordia interna (mírese, por ejemplo, al ya citado de Araquistain en el capítulo anterior), los trabajos fueron una tarea complicada. Como prueba de lo dicho, es muy llamativa una carta de Jiménez de Asúa, donde el presidente de la comisión, todavía a mitad de noviembre, amenazó dimitir: «Mi querido amigo (no hay destinatario): no es desconocido para usted el inútil esfuerzo que vengo haciendo para poder reunir la Comisión de Constitución. A menudo se da el caso de que miembros de ella que no han asistido, se ponen en pie en Parlamento para combatir las reformas introducidas en las sesiones matinales. He llegado al convencimiento que me falta autoridad para presidir a ustedes y por ello le ruego que el próximo martes, 17, no falte a la reunión de las doce menos cuarto, donde presentaré la dimisión. - Muy afectuosamente - Luis Jiménez de Asúa.» (ACD, S.G., Leg 539, c.1., carta fechada 13 de noviembre 1931).

158 Un atento examen del diferente empleo del “integral” a lo largo de la temporada republicana en J. F. García Santos, *Léxico y política de la segunda república*, Salamanca, servicio de publicaciones de la Universidad de Salamanca, 1980, pp. 501-503.

peradas las categorías del Estado federal y del centralizado. Esta exposición retomaba, en muchos aspectos formales casi al pie de la letra, una esquematización que García Oviedo realizó en 1931 de la definición de «federalismo racionalizado», en la senda de la vulgata constitucional sistematizada por Mirkiné<sup>159</sup>. Este modelo se fundamentaba en los presupuestos teóricos y en las recaídas prácticas de las distintas constituciones de entre-guerras, entre las cuales por supuesto destacaban la austriaca y la alemana como referentes.

Sin embargo, Jiménez de Asúa dio una inédita y original relevancia a la figura de Hugo Preuss, como referente principal para definir la nueva propuesta de organización territorial puesta en marcha en el proyecto constitucional:

No aceptamos, por tanto, esos términos que están en franca y definitiva crisis : El ensayo de Hugo Preuss, ese gran talento que vio cerradas todas las vías oficiales por la incomprensión de Gierke y Jellinek, representantes del oficialismo de Alemania, ha fijado, con su gran mente poderosa y elegante, las doctrinas del Estado integral y ha intentado llevarlas a la Constitución, obra suya, de 1919, aun cuando no lo ha logrado por entero, tratando, de una parte, que los residuos de la soberanía de los Estados queden reducidos a una autonomía que no es más que político-administrativa, y por otra, dando a las provincias de Prusia una gran descentralización. Esto es to que hoy viene haciéndose y esto es to que ha querido hacer la Comisión- un Estado integral. Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso<sup>160</sup>.

Tres son los puntos que hay que destacar. En primer lugar, un conocimiento y una admiración hacia Hugo Preuss que va más allá de la simple estima hacia el gran jurista, arquitecto de un texto fundamental como el weimariano (ya se ha tenido manera de destacar la formación juvenil de Jiménez de Asúa en el mundo del *Linksliberalismus* alemán). En segundo lugar, la clara atribución de la paternidad preussiana de los supuestos teóricos de este nuevo enfoque al problema territorial<sup>161</sup>.

159 C. García Oviedo, *El constitucionalismo de la postguerra*, Sevilla, Carmona, 1931.

160 DSCC, n. 28 del 27 agosto 1931, p. 645.

161 Además de las referencias anteriores, para una visión del pensamiento de Preuss en el contexto de la historia constitucional europea: D. Lehnert, «Hugo Preuss in der europäischen Verfassungsgeschichte», *IEV-Online*, n. 6, 2009, <https://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/lehnertievonline2009nr6.pdf>, 21/12/2015.

Sin embargo, creo que el más determinante de todos sea un tercer aspecto, probablemente el más ignorado en los muchos comentarios que recibió este discurso. Nos estamos refiriendo al carácter inacabado del proyecto de Preuss. Esta idea, que es posible rastrear en el discurso en Cortes, sin embargo queda mucho más patente en su conocido comentario a la Constitución republicana. Sin alejarse del esquema utilizado al momento de presentar el borrador constitucional, en el ensayo publicado en 1932 Jiménez de Asúa subrayó todavía más el carácter provisional y en evolución del modelo territorial alemán:

La superación de la antítesis por una síntesis integralista del Estado, fue el intento sagaz de Preuss, que no pudo realizarse plenamente, pero que está en marcha de realización en Alemania desde que fue aprobada su Constitución<sup>162</sup>.

Un concepto aclarado mejor aún poco después. Al exponer el contemporáneo proceso de limitación del federalismo y de fortalecimiento de la descentralización de las provincias prusianas, que caracterizaba el proyecto de Preuss, puso de relieve como

No se logró completamente el intento, pero se avanzó y se avanza en él lo bastante para que se plantee hoy con rigurosa legitimidad el problema de si es o no un Estado federal el que rige en Alemania, y para que, bajo el prestigio de lo alemán, sea lícito afirmar la crisis de aquél junto a la Estado unitario y la necesidad de superarlo, por el camino que señaló Preuss - ese gran talento que murió sin llegar a la meta del Profesorado por la oposición incomprensiva del oficialismo tudesco representada por Gierke y Jellinek - mediante el Estado integral, ora se parta para ello de un Estado anteriormente unitario o bien de un régimen federal<sup>163</sup>.

En *Proceso Histórico* destacan todavía más dos elementos: la admiración hacia el proyecto preussiano y la conciencia de como todavía estuviese en marcha un proceso de solución de las anomalías del federalismo alemán, que permitiese llevar a cabo la obra que Preuss solo consiguió esbozar en la Constitución del 1919.

Es entonces bastante evidente como el modelo y la fórmula del Estado integral tenían sus referentes más próximos no tanto en el texto weimariano,

---

162 L. Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Reus, 1932, p. 56.

163 *Ibidem*, p. 57.

como tampoco en el proyecto original de Preuss, sino más bien se pusiesen en la senda de la evolución del modelo federal, administrativo y territorial que todavía se procuraba de llevar a cabo en lo que nosotros conocimos como el crepúsculo weimariano, y que tuvo su más concreto y formalizado intento en los proyectos redactados por las referidas *Länderkonferenz*.

Nos encontramos con dos procesos contemporáneos, el alemán y el español, que en el pasaje de los años veinte a los años treinta del siglo pasado, procuraron llevar a cabo la edificación y replanteamiento de la articulación territorial. Los hondos enlaces entre estas dos culturas jurídicas e institucionales trazaban puentes que permiten dar cuenta de los rasgos comunes a estos dos procesos, más allá de la simple comparación de modelos.

Más en concreto, el problema de la superación del federalismo bismarciano ponía la Alemania weimariana en una crisis parecida a la vivida en España con la conclusión de la Gran Guerra.

La superación del papel de la corona prusiana como efectivo centro del poder, en favor de una idea unitaria de Pueblo del *Reich* alemán, era el centro motor para dar cabida a una idea de autonomía política y administrativa, capaz de superar el conservadurismo en favor de una noción de liberalismo orgánico y representativo, abierto a unas instancias sociales y democratizadoras ya no aplazables.

De manera no muy distinta, en el área española la superación del modelo constitucional de 1876 pasaba por la solución de los problemas crónicos del liberalismo hispano, a través de un real desarrollo del concepto de autonomía.

Lo que nació sobre las cenizas de la crisis del 98, fue un taller constitucional que no terminó hasta el advenimiento de la República<sup>164</sup>. En una primera etapa, anterior al primoriverismo, se procuró alcanzar la superación del dictado canovista por distintas vías y con distintas finalidades, sin querer actuar una reforma global del texto constitucional. Los proyectos de Mancomunidad elaborados en la etapa maurista, las soluciones autonómicas del 1919 y la nueva articulación de administración y territorio que habrían tenido que introducir los Estatutos municipales y provinciales de Calvo Sotelo, fueron todos proyectos muy diferentes, pero con la común intención de no cuestionar en su totalidad el armazón constitucional canovista.

Sin embargo, fue la etapa primoriverista, con la convocación de la Asamblea Nacional, a determinar un fuerte cambio de paso. El propósito de elaborar un nuevo texto constitucional fue la piedra tumbal del canovismo, por

---

164 v. cap II.

cuanto se amparase la existencia de la Monarquía. El anteproyecto de 1929 derrumbó los pilares del modelo político de la Restauración, procurando forjar la estructura territorial y administrativa alrededor de una noción de autonomía estrictamente administrativa, funcional a una Nación concebida como indisoluble y políticamente unitaria.

En esta tarea el Directorio procuró involucrar a aquellos recursos intelectuales que antes había arrinconado, despertando así un debate político y académico muy vibrante, que trascendió el proyecto primoriverista. El haber activado el proceso constituyente, aunque se tratase de una constituyente *sui generis*, abrió las puertas a un intenso debate político y jurídico centrado en la reforma constitucional.

Buen ejemplo de esta temperie fue la elaboración de muchas colecciones de textos constitucionales traducidos y comentados, entre las cuales destaca la realizada en 1927 por parte de Nicolás Pérez Serrano y Carlos González Posada. Nacida de un anterior proyecto vinculado al *Tratado de Derecho Político* de 1897, vio la luz superadas las convulsiones de la Primera Guerra Mundial, con la conciencia de que

Produciáse entonces, o mejor estallaba la crisis del régimen constitucional, crisis iniciada mucho antes de la guerra y que, en el periodo anterior, siguiera proceso bien visible de agravación incesante. Convenía esperar, si no que la crisis se resolviera – en ella estamos – a menos a que las situaciones institucionales y políticas se definieran, antes de realizar una selección adecuada de los textos constitucionales, [...] <sup>165</sup>

Una crisis en que el constitucionalismo español estaba involucrado, pese a la neutralidad. Como tuvo manera de decir Práxedes Zancada en 1930, a un año de la realización del Anteproyecto constitucional primoriverista, del cual él fue uno de los coautores,

A partir de 1918, una profunda renovación constitucional se opera en todos los pueblos. No sólo las naciones beligerantes, sino los países neutrales, modifican sus leyes e instituciones acomodándolas a las nuevas exigencias sociales <sup>166</sup>.

Primo de Rivera pensó alcanzar estos fines en el contexto español justo

---

<sup>165</sup> Prólogo de A. Posada a N. Pérez Serrano, C. González Posada, *Constituciones de Europa y América*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927.

<sup>166</sup> P. Zancada, *El problema constitucional de España*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de publicaciones, 1930, p. 24.

a través de su opción autoritaria, fundada en una idea de la Nación unitaria como llave de tuerca de todo el entramado constitucional. Y eso no porque existiese una clara y consolidada idea de Nación española como unidad, sino más bien todo lo contrario. El proyecto primoriverista quiso construir un concepto de Nación funcional a su proyecto autoritario, que resultase como el único viable, en cuanto correspondiente a una presunta Constitución natural de España<sup>167</sup>.

Como tuvo modo de declarar el mismo Primo de Rivera, en su primer discurso frente a la comisión constitucional de la Asamblea nacional en octubre de 1927

Repito, pues descentralización cuanto sea posible; pero nada de concentración de regiones, porque no se puede olvidar que España está compuesta, no de regiones diversas, sino de naciones. En la memoria de los habitantes de esas regiones está todavía viva su historia como nación independiente, que llegó hasta el siglo XV; es decir, que solo hace cinco siglos que existían como nación, y cinco o seis siglos no son nada en la vida de un pueblo, y han quedado de ello tales rastros, conservan con tanto gusto su bandera propia, sus atributos, su habla, que no fue extendida a la totalidad de la Nación, que si se permitiera que se comenzara a hablar de regiones, tengo la seguridad que no trascurriría medio siglo sin que se produjeron verdaderas guerras regionales<sup>168</sup>.

La idea general que Primo de Rivera quiso dejar clara a los miembros de la Asamblea Nacional, encargados de estos primeros sondeos constitucionales, fue la de buscar una manera de fortalecer la idea unitaria de la estructura nacional española, a través de una noción de autonomía que quitase capacidad de acción política a los regionalismos más activos. Todo esto ocurrió cuando, al mismo tiempo en área alemana, empezaba otra vez a discutirse activamente de la necesidad de superar la anomalía prusiana a favor de un fortalecimiento de las instituciones del *Reich*.

Este proceso tuvo trascendencia hasta en la prensa periódica de la época, lo que nos permite examinar con profundidad la penetración de este debate en la sociedad, más allá de la simple circulación académica de modelos jurídicos.

Mírese, por ejemplo, a unos cuantos artículos publicados por un perió-

---

167 P.C. González Cuevas, «El nacionalismo autoritario (1898-1936)», en A. Morales Moya, J. P. Fusi Aizpurúa, A. Blás Guerrero (coord.), *Historia de la nación y del nacionalismo...*, pp. 624-637 (aquí pp. 631-634).

168 ACD, leg. 661, sesión n. 26 de octubre de 1927, p. 5.

dico como el *ABC*. El reportero Altman, en las sintéticas notas informativas semanales desde Berlín, dejó constancia de como los proyectos de reforma constitucional, con la finalidad de realizar una reordenación territorial del *Reich*, fuesen entre los temas más relevantes debatidos entre el ministro prusiano Braun y su correspondiente bávaro Held, en un encuentro en ocasión del estreno de la nueva legación prusiana en Bavaria (que permanecía cerrada desde la intentona de revolución comunista de 1919<sup>169</sup>).

Unos meses después, el 20 de enero de 1928, el periódico conservador publicó una recopilación de comentarios salidos en la prensa alemana, que tenía como tema la primera reunión de la *Länderkonferenz*. Pocos días después, el 27 de enero, un artículo titulado de manera muy llamativa «La decadencia del federalismo» desarrolló aún más estos problemas<sup>170</sup>.

De por sí los dos artículos podrían parecer simples relatos de acontecimientos políticos alemanes, redactados con simples finalidades informativas. Sin embargo, una lectura contextualizada del segundo demuestra de manera muy clara que el verdadero referente es el contexto español y el problema de la cabida constitucional de la idea de autonomía. En primer lugar el periodista restituye una imagen bastante distorsionada de la fuerza y de las ideas del *Lutherbund* y de la *Länderkonferenz*, vuelta a destacar los elementos de concordancia entre las partes hacia la unificación, que como hemos visto no iban mucho más allá de un acuerdo muy genérico y controvertido<sup>171</sup>.

A confirmación de que el verdadero destinatario del artículo fuese la lucha entre regionalismo y unitarismo en el contexto español, son las conclusiones puestas al final de este corto relato:

---

169 *ABC* del 16 de noviembre de 1927, p. 30, «El presidente Braun en Munich – La reforma de la Constitución».

170 *ABC* del 27 de enero de 1928, p. 29.

171 «Se han producido luego dos hechos considerables. Uno es la formación de la “Liga para renovar el Reich “presidida por el-excanciller’ Luther, y con un programa francamente unitario, que sin suprimir los Estados los reduce a una insignificante autonomía de administración y concentra en el Reich todos los atributos de soberanía que en aquellos quedaban. El otro hecho, todavía más importante, porque entra en el terreno de la acción práctica, es la conferencia que han celebrado estos días en Berlín los jefes de los países alemanes confederados. Aunque la reunión ha señalado bastante distancia entre la tendencia. Del Norte demasiado, centralizadora, y la del Sur, más apegada a las tradiciones locales, los acuerdos han sido categóricos en favor de una reforma de sentido unitario en la constitución imperial. Es de mucha importancia que tan fácilmente se haya logrado la conformidad de todos los alemanes para un programa, que tiende a suprimir los estados como entidades políticas vivas».

Es que fracasa en todas partes el regionalismo político. La historia enseña que los estados federativos tienden a centralizarse. La evolución retardada, como en Suiza, por la fuerza de las tradiciones, o por la modestia y sencillez de los fines nacionales, o impulsada como en Alemania, por los progresos formidables de la vida interior y la complejidad de los problemas comunes, es hacia la unidad. Se va más o menos de prisa, pero ya no hay pueblo sano y culto que deje de ir a la unidad, aunque acá o allá queden, como una llaga de la moderna civilización, exiguas minorías que sueñen en deshacer la historia y retroceder a régimen de tribus o taifas<sup>172</sup>.

El *ABC* volvió sobre el tema el mes siguiente, con una nota editorial de Alfredo Manes, enviado cultural del periódico en Alemania. En este artículo el autor, pese a darnos una visión más matizada y fidedigna de los primeros resultados de la *Länderkonferenz*, a la hora de profundizar las posiciones encabezadas por el *Erneurbund* puso el acento en la trascendencia política de esta reforma, afirmando como

Si en Alemania se habla hoy tanto de unificación, es porque la fuerza de las cosas hace sentir, con más claridad cada día, la urgente conciencia, la necesidad inevitable de unificar<sup>173</sup>.

Resulta entonces claro como un periódico de área conservadora y monárquica, cercano a unos cuantos planteamientos del Directorio, quería demostrar como la larga etapa de reforma hacia la centralización política encabezada por la dictadura, fuese en realidad parte de un más amplio movimiento constitucional de respiro europeo. ¿Qué mejor prueba se podía desear? Hasta un país de fuerte tradición federal como Alemania marchaba hacia el unitarismo, convirtiéndose en modelo de referencia, hasta el punto que también un canal oficial como el de la diplomacia se ocupó atentamente del tema.

Esto fue posible también porque en 1927 se nombró como embajador en Berlín el ya citado Fernando Espinosa de los Monteros, miembro desde las primeras horas del Directorio Militar y atento observador de la evolución de los modelos administrativos y territoriales extranjeros en su posición de encargado de la cartera de Estado<sup>174</sup>. La misma atención hacia los temas del derecho público la demostró como cabeza de la diplomacia española primeriverista en la capital alemana. Dicha tarea resultó más sencilla gracias a una

---

172 *Ibidem*, p. 29.

173 «La Unificación», *ABC*, 23 de febrero de 1928, pp. 5-6.

174 v. cap III.

preparación jurídica juvenil desarrollada precisamente en Alemania, donde consiguió el Doctorado<sup>175</sup>.

Ya en la documentación de final del año 1927, cuando se empezó a despertar otra vez la idea de la reforma territorial del *Reich*, es posible encontrar en la relaciones semanales remitidas por el Embajador a Madrid, varias referencias a la avanzada del movimiento político favorable a un mayor grado de unidad en la estructura territorial del *Reich*. Llamativo es, por ejemplo, el espacio que se dedicó a las conferencias organizadas en septiembre por Jarrés en el contexto de la asamblea de los municipios alemanes, destacando el éxito que obtuvo una ponencia de Weisemann sobre el tema de la unificación administrativa<sup>176</sup>.

---

175 La tesis, titulada *Die rechtliche Stellung der unehelichen Kinder nach dem deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch und dem spanischen Código civil* se defendió ante un tribunal de la Universidad de Jena en 1909 (la copia está disponible en la *Staatsbibliothek-Preussisches Kulturbezirk* de Berlín). Los datos fundamentales de su carrera en la diplomacia se pueden conseguir desde su hoja de servicio: empezó en la misma Berlín en 1906, como diplomático adjunto. Pasó luego a México y Lisboa, para luego llegar a secretario de primera clase en el ministerio central, desarrollando la función de vocal en la comisión examinadora de capacidades para ingresar a la carrera diplomática. En 1917 va a Constantinopla, para luego volver al Ministerio en 1921, ocupándose de temas coloniales. Con el golpe de Estado de Primo recibió el encargo de subsecretario de Estado en el primer Directorio (es decir, ministro, siendo que no se volvieron a constituir ministerios a lo largo del directorio militar). En 1926 fue jefe de la delegación española antes la Sociedad de las Naciones, para luego llegar a Berlín. De todas formas, toda la documentación oficial de su carrera se conserva en AGA - ex AMAEC, Personal, PGO086, exp. 21853, car. I (para su carrera hasta 1926) y II (para los datos de 1926 sino hasta 1937, cuando pasa al “Bando Nacional” franquista).

176 AHN – ex AMAEC, H2294, Informe n. 256 de 24 de septiembre de 1927 y Informe n. 292 de 29 de octubre de 1927. El mismo Espinosa de los Monteros llegó a desarrollar comparaciones entre la tensión hacia el unitarismo de muchas fuerzas políticas alemanas y el desarrollo institucional español. Mírese, por ejemplo, como en el Informe n. 310 de 12 noviembre de 1927, el embajador afirmase como «Esta tendencia, unitaria, interior de Alemania y austro-alemana, cuya mas simple expresión es “patria política genuinamente única y descentralización administrativa”, coincide con la idea similar que para nuestro País se expresa acertadamente en “La Nación” de 8 del actual bajo el rótulo “La vertebración de España”. El artículo ha sido extensamente resumido en la prensa de Berlín y hace pensar en la similitud de una realidad española con otra alemana. Esto ha hecho compatible el respeto y amor a peculiaridades regionales con la unificación de la legislación no solo penal sino también civil y tributara en aras de la patria única, cuya condición de tal se esfuerzan lo más a acentuar a expensas de prejuicios aquí históricos y en cierto modo caducos».

Sin embargo, fue desde el año 1928, con el comienzo de la *Länderkonferenz*, que se multiplicaron las referencias. Muchas de las notas informativas sobre la vida interna del *Reich* llevan noticias y comentarios sobre la conferencia de los *Länder*, subrayando y exaltando la tendencia hacia la centralización de estas reuniones<sup>177</sup>. En estas relaciones, Espinosa de los Monteros no se limitó a informar simplemente de los trabajos. Por lo menos hasta las reuniones de noviembre, el embajador se preocupó de dar detalles sobre la evolución de las distintas posturas de los dos grandes protagonistas de los debates, es decir Prusia y Bavaria<sup>178</sup>.

Esta documentación, ya de por sí de interés, asume una trascendencia aún mayor al tener en consideración de como llegasen de manera directa a la mesa de Primo de Rivera, que en la temporada en examen había asumido la cartera de Estado, siendo Yanguas presidente de la Asamblea Nacional (además de coordinar el trabajo de la comisión constitucional de la misma)<sup>179</sup>. A esto se añade como el conjunto de estas noticias sobre las novedades ju-

---

177 Ya en AHN – ex AMAEC, H2294, Informe n. 347 de 17 de diciembre de 1927 se relatava de la convocación de la *Länderkonferenz*. En AHN – ex AMAEC, H2295, Informe n. 7 de 7 de enero de 1928 se habla de la primera reunión de la *Länderkonferenz* y de su trabajo como finalizado a la centralización del *Reich*. En el Informe n. 88 de 17 de marzo, se destacó aún más dicha finalidad, através de los ejemplos de las reformas territoriales en Turíngia y Sajonia. Hay otras referencias puntuales a la Conferencia en otros informes, como en el n. 255 del 11 de agosto y el 299 del 6 de octubre. Sin embargo, los emitidos a final de octubre y el mes de noviembre son los más interesantes. En el Informe 321 del 27 de octubre de 1928 el embajador relató de manera bastante pormenorizada los proyectos de reforma propuestos en la conferencia, dando más detalles aún en una nota informativa del 8 de noviembre, en la cual se da noticia de las diferentes posturas de Prusia y Baviera sobre el tema. Otra prueba de la atención puesta por el embajador en el tema es la amplia documentación dedicada a la incorporación del pequeño *Land* del Waldeck a la Prussia, puesta como una prueba más de la tendencia hacia la unificación (Informe n. 346 de 17 de noviembre).

178 Todavía en 1929 hay documentación sobre el tema, aunque más esporádica. Sin embargo, muy útil es el Informe n. 1 de 2 de enero, donde se hace referencia al texto de Francisco Triviño y Sánchez, secretario de embajada, titulado «La política alemana en 1928». La publicación es un resumen sistemático de los principales acontecimientos políticos alemanes de 1928, entre los cuales destaca *Länderkonferenz*. A Triviño por este trabajo se le propuso por una condecoración, como se relata en una nota del 11 de enero.

179 Un perfil sintético de la carrera política y académica de Yanguas en el *Diccionario de catedráticos españoles de Derecho*: [http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto\\_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/jmyanguas,20/12/2015](http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/jmyanguas,20/12/2015).

rídicas, políticas e institucionales del extranjero, vehiculadas tanto por los canales oficiales de la administración diplomática como por los de la prensa periódica, encontrasen una sistemática síntesis en el *Boletín de la Asamblea Nacional*, continuación ideal del antiguo *Boletín analítico de los principales documentos parlamentarios extranjeros*. Fuente de referencia básica por los trabajos en Cortes, en este *Boletín* no solo encontraba cabida la traducción de la más relevante producción legislativa internacional organizada por países productores, sino que también se encontraba un resumen de los más relevantes acontecimientos de política interna de cada país<sup>180</sup>. Interesante es notar como también esta publicación daba detalladas noticias de los proyectos de reforma desarrollados en las reuniones de la conferencia de los *Länder*, en modalidades y con interpretaciones que coincidían en buena medida con las proporcionadas por la embajada berlinesa. Es más, en el n. 18 de esta publicación, editado a empezar del 1930, se llegó a incluir en las conclusiones de la *Länderkonferenz*, con pormenor de detalles<sup>181</sup>.

Estos canales fueron unos de los medios más relevantes a través de los cuales tanto los miembros del Directorio y de la Asamblea Nacional, involucrados en la edificación del nuevo texto constitucional, como el mundo académico y de los más distintos sectores de la cultura político-institucional española de la época, tuvieron conocimiento directo del proyecto de reforma

---

180 Entre 1910 (fecha de creación del Boletín) y 1936 (año en el cual se suspendió la producción) es posible distinguir tres momentos fundamentales en la historia de la publicación, con dos momentos de tránsito: la fase de la tardía Restauración, hasta la llegada de Primo de Rivera y la suspensión de la legalidad constitucional, con un primer momento intermedio de vigencia del Boletín a Cortes cerradas. Una segunda fase, que coincide con el Directorio civil y la convocación de la Asamblea Nacional consultiva, en la cual el Boletín cambia de denominación (Boletín de la Asamblea Nacional) y estructura, incorporando noticias y proyectos elaborados por la misma Asamblea consultiva. Después de otro momento de transición con la Dictablanda y el gobierno Aznar, empieza la fase republicana del Boletín (que ya había vuelto a la antigua denominación), con en 1932 el desdoblamiento entre el Boletín de los textos y el bibliográfico.

181 La sección se llamaba «Noticias políticas y parlamentarias». En el primer número de la nueva serie, pp. 202-203, se daba una pormenorizada descripción de la primera reunión y de la convocatoria de la *Länderkonferenz*, además de las primeras resoluciones. En el n. 8 de 1928, pp. 350-351 el *Boletín* detallaba las subcomisiones en las cuales se articuló la Conferencia. En el n. 14 del 1929, se daba constancia de la tendencia hacia el unitarismo de la mayoría de los partidos que participaban en los trabajos, mientras en el n. n. 18, p. 817, se resumían los proyectos de reformas propuestos (en Apéndice es posible encontrar parte de los textos).

administrativa y territorial, que se intentaba llevar a cabo en la que era una de las más admiradas realidades en el campo de la producción del derecho público.

No resulta entonces contradictorio que el proyecto elaborado por la *Länderkonferenz*, pensado para fortalecer la siempre débil democracia alemana, pudiese en un primer momento ser instrumentalizado por el diseño conservador del Directorio, para luego despertar un vivo interés en el republicanismismo democrático más avanzado, que miró desde el primer momento hacia Weimar con viva atención.

La democracia social weimariana fue una referencia obligada para una joven democracia como la española, deseosa de superar los problemas de un arraigado conservadurismo político y de una cultura jurídica anclada a categorías todavía deudoras al mundo del Antiguo Régimen. A todo esto contribuyó una vez más una cultura jurídica democrática fundada en patrones comunes, cimentados por los fuertes enlaces personales y oficiales en el mundo de la cultura. Por todas éstas razones, no tiene que extrañar que los canales oficiales entre los dos países siguiesen cobrando un papel relevante en la recepción de los cambios constitucionales e institucionales que la República de Weimar intentaba llevar a cabo en su crepúsculo.

En este contexto, el papel de la embajada española en Berlín siguió siendo de gran relieve también después de la caída de la Monarquía y la instauración de la República. La compleja *querelle* que cobró forma en el momento de la sustitución del embajador berlinés como efecto de la victoria republicana, solucionada solo con el nombramiento de un personaje de alto perfil como Américo Castro, demuestra el delicado papel del embajador español en el *Reich* alemán<sup>182</sup>.

No creo necesario presentar un personaje como Castro, ya por sus contemporáneos uno de los más grandes expertos de filología, conocido y respetado tanto en Alemania como en España. Sin embargo, no tan conocida es su experiencia como embajador, tal vez por el corto plazo de tiempo en el cual permaneció en el cargo, tal vez por la notoriedad como investigador, tal vez porque su actuación en Berlín resultó ofuscada por la notoriedad política de su sucesor, Araquistáin<sup>183</sup>.

---

182 M. Á. Rodríguez Miguel, «Luis Araquistáin ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n. 18, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, Madrid, 1996, pp. 71-73.

183 M. Á. Rodríguez Miguel, «Luis Araquistáin ante la crisis de...», pp. 73-81; M. A.

Sin embargo, la brevedad de su encargo nada quita al interés de que gozó su actuación como embajador, coincidiendo su permanencia en Berlín con la temporada constituyente española<sup>184</sup>.

También en esta nueva etapa, los *Informes sobre la política interna* alemana siguieron tratando el espinoso tema de la reforma del federalismo alemán. El clima de tensión que se desarrolló en los meses entre abril y junio del 1931, alrededor del referéndum para disolución del *Landtag* prusiano, hizo posible que la reforma de las relaciones *Reich-Länder* volviese otra vez de gran actualidad en agosto de 1931, es decir, en el momento en el que en la Constituyente española se empezó a discutir el borrador presentado por Jiménez de Asúa.

Cuando las Cortes españolas debatieron sobre la generalidad del texto y empezaron a discutir el tema de la organización nacional, Castro informó sobre los renovados proyectos de fusión entre *Reich* y Prusia promovidos por el Gobierno Brüning<sup>185</sup>. En estas relaciones queda claro como, a pesar de la situación de tensión en la cual ya se encontraba la República alemana, la perspectiva siguiese siendo la de una reforma interna de la democracia weimariana, con la idea que fuese todavía posible sanear los problemas de estabilidad que padecía el *Reich*, resolviendo el delicado nudo prusiano.

Las noticias que Castro enviaba de Berlín eran entonces la de un sistema efectivamente en crisis, pero que no había todavía caído en aquella espiral, que llevó luego al Nacionalsocialismo. Por eso, el contexto weimariano podía ser una referencia todavía viva y vital por la joven República española.

---

Viñas, (dir.), *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación - Marcial Pons, 2010.

184 Castro se instaló oficialmente en la embajada española en Berlín el 11 de mayo de 1931 y dimitió el 31 de diciembre del mismo año.

185 No se olvide como Castro llegue a Berlín en las difíciles semanas en las cuales se realizó el referéndum para disolver el *Lantag* prusiano, tema que monopoliza en las páginas de las relaciones remitidas al Ministerio de Estado y que daba nueva actualidad al todavía no solucionado problema *Reich*-Prusia. En AGA – ex AMAEC, AR-320/2, Informe n. 85 del 27 de abril, se destaca como el gran debate alrededor del referéndum demostrase como la supremacía de la Prusia sobre el *Reich* siguiese siendo uno de los principales problemas de gobierno. Dicho tema sigue presente en los Informes n. 133 y 134 del mes de julio, dando noticia de los resultados de la consulta popular en el Informe n. 138. Esta crisis, junto a la financiera, en principio transformaría estas tensiones en «...el momento en que la situación favorece la realización de una reforma del Reich en un sentido más unitario. Acaso Prusia daría el primer paso subsumiendo algunos de los Ministerios en los ministerios del Reich» (Informe 336 de 10 agosto).

Es más, si por un lado la carta weimariana y la doctrina constitucional alemana eran dos fuentes fundamentales para los constituyentes, más provecho se podía sacar del análisis de los problemas y las soluciones elaboradas para solventar esta honda crisis institucional, en búsqueda de un nuevo equilibrio en la articulación centro-periferia. Si entonces los proyectos de reforma territoriales weimarianos fueron un importante punto de referencia por la construcción de la “Nación políticamente unitaria” del primoriverismo, al mismo tiempo resultaban ser, leídos de una perspectiva diferente y más fidedigna, un modelo para articular una joven democracia como la española, intencionada a superar el secular enigma nacional hispano a través de la afirmación de la idea de autonomía político-administrativa.

El uso de un mismo referente cultural al servicio de dos finalidades tan distintas no tiene que extrañar. Si los sectores culturales cercanos al Directorio elaboraron una lectura que enfatizaba la tensión hacia el unitarismo, dejando por un lado la idea de la autonomía diferenciada que estaba en la base de toda la reforma alemana, el mundo republicano leyó estos proyectos de cambio con las mismas “lentes” demócratas de los que impulsaron la Conferencia de los *Länder* en 1928, dando así una lectura más apegada a sus originales finalidades de fortalecimiento de las instituciones republicanas y de búsqueda de un punto de equilibrio entre las distintas almas territoriales alemanas.

La circulación de estos modelos innovadores de la estructura político-territorial alemana en la temporada constituyente pasó también a través de editoriales privadas comprometidas con el proyecto renovador de la república. En el mayo de 1931 la editorial Labor, que tanta parte tuvo en la difusión en lengua española de las novedades del pensamiento jurídico europeo a lo largo de los años veinte y treinta, publicó la Constitución de la República de Weimar en la versión comentada por Ottmar Bühler, confiando su traducción a José Rovira Armengoll, ya traductor al castellano de la *Crítica de la razón práctica* de Kant<sup>186</sup>.

---

186 *La Constitución alemana de 11 de Agosto de 1919 - Texto completo, comentarios, introducción histórica y juicio general por el Dr. Ottmar Bühler. Traducción de la tercera edición alemana por José Rovira Armengoll*, Madrid, Editorial Labor, 1931. Como se ha dicho con anterioridad, dicha traducción con comentario está recogida en el recién volumen *La Constitución de Weimar (Texto de la Constitución alemana de 11 de agosto de 1919)*, editado por Tecnos en 2010. Sin embargo, para poder comprender las características, las influencias y los límites de la traducción de Rovira Armengoll es necesario utilizar la edición en el original de 1931 (a la cual se refieren las siguientes referencias en nota). Pese a no espe-

No había una real necesidad de una traducción al castellano de este fundamental texto, dejando por un lado la presencia de versiones francesas (que además padecían de muchos problemas filológicos), ya estaban disponibles por lo menos dos traducciones de alto nivel, ya citadas con anterioridad. Hablamos de la que se publicó en el Boletín en 1920 y la que realizaron en 1927 Pérez Serrano y Carlos González Posada<sup>187</sup>. Sin embargo, la edición realizada por la editorial Labor merece un lugar especial gracias al extenso comentario, artículo por artículo, de Bühler. Un trabajo riguroso, pero algo más manejable en comparación a otros, como por ejemplo los realizados por Anschutz y Giese<sup>188</sup>. Dicho comentario, como la mayoría de las versiones realizadas en Alemania, no se limitaba a restituir una versión glosada del texto weimariano, sino que ofrecía una extensa bibliografía y una noticia histórica sobre la evolución del constitucionalismo alemán.

Pero lo que sobre todo hacía destacar esta edición, era su capítulo de cierre sobre los principios fundamentales de la carta y su aplicación práctica a lo largo de la vida de la República, llegando en su tercera edición alemana a informar de los acontecimientos y cambios ocurridos hasta final del 28<sup>189</sup>. Lo que entonces permitía esta traducción, era tener una visión no estática del texto constitucional, interpretada a la luz de la vida constitucional desde su aprobación hasta una fecha muy cercana a los potenciales (e)lectores hispanos. Este aspecto es de

---

cificarse, la edición de 2010 no reproduce de manera fiel la traducción original, cambiando y actualizando en muchos aspectos la versión española realizada en los primeros meses de la Segunda República. Un ejemplo para todos, que tiene mucho que ver con los problemas tratados aquí: en la edición original Rovira Armengoll tradujo *Länder* con Territorios y *Gebieten* con Comarcas, mientras en la supuesta reimpresión de 2010 se ha mantenido *Länder* en original y traducido *Gebieten* con Territorios. Por supuesto, la edición de 2010 es mucho más cercana al original alemán, pero actualiza fuera de su contexto la traducción original. Dicha elección, sobre todo porque no detallada en la Nota editorial de la edición de 2010, puede despistar al lector contemporáneo, interpolando una fuente.

187 Por supuesto, había luego muchas más ediciones parciales, sectoriales o organizadas de manera temática. Mírese, por ejemplo, uno de los pocos casos de edición comentada por argumentos al constitucionalismo de entre-guerras, realizada por autores de área conservadora, cuando no reaccionaria, en 1931. Se está hablando del texto *Los problemas del día en las constituciones extranjerías*, Madrid, 1931, ed. de Luis Díaz y Ortiz Muñoz, editado por la editorial de Acción Nacional.

188 V. nota 539.

189 O. Bühler, *La Constitución de...*, pp. 155-176, «Resumen de las ideas fundamentales y juicio de la nueva Constitución del Reich, así como de la práctica constitucional desde 1919».

lo más interesante si nos centramos en lo referido al federal, siendo que Bühler nos dice como la solución encontrada en el 1919 «fue pronto considerada de carácter meramente provisional por casi todos los interesados»<sup>190</sup>. La prosa llana y la brevedad del texto, la capacidad de dibujar las distintas posiciones, es decir, la unitarista, la original preussiana y la del *Erneuerbund*, la sintética y sin embargo rigurosa descripción de la *Länderkonferenz* como término medio entre el original proyecto preussiano y el modelo *Reichsland*, hicieron de este libro un excelente vector en los albores de la constituyente republicana, de la

...experiencia que de este admirable texto jurídico alemán se ha sacado durante los doce años que lleva de aplicación: así se evitarían tanto el escollo de formular principios meramente teóricos, sin posibilidad de trascendencia futura, como el irreflexivo prurito de adaptar instituciones a veces fracasadas, a veces hijas de otras circunstancias que difieren de las del País en que se hace la adaptación<sup>191</sup>.

Sin embargo, el interés hacia las reformas territoriales de la tarda República weimariana no se circunscribió al mundo de los especialistas, como ya pasó a lo largo del primoriverismo. Porque si es indudable la atención de la academia a la hora de conocer directamente las fuentes y los textos que permitieron la elaboración de la *Differenzierte Gesamtlösung* (como demuestra la adquisición, no más tarde de septiembre de 1931 por parte de la Biblioteca del Museo Pedagógico Nacional, del ensayo de Franz Albert Medicus sobre la *Länderkonferenz*<sup>192</sup>), también la misma prensa no especializada demostró gran interés en el tema. Es más, los periódicos más cercanos al reformismo republicano funcionaron de altavoces para las masas de dichas ideas.

Mírese, por ejemplo, como el primero de septiembre de 1931 el diario *Crisol* publicó un artículo titulado «Las autonomías regionales». Finalidad declarada era poner de relieve como era necesario empujar el debate sobre los temas de la organización de la República, primero entre todos el asunto de la autonomía territorial.

Ya se ha tenido la oportunidad de demostrar cómo el mes de septiembre hubiese sido un momento determinante en la construcción del modelo terri-

190 *Ibidem*, p. 159.

191 *Ibidem*, p. 6.

192 El libro fue adquirido por la Biblioteca del *Museo Pedagógico Nacional*, como demuestra el Registro número 19 del 20 de septiembre 1931, conservado en el Archivo de la Residencia de Estudiantes. El recibo de pago lleva la fecha del 30 de septiembre, entonces el pedido se realizó en el medio del debate constituyente. Es muy llamativo como, en el mismo orden, se encuentra la obra de Mirkiné, *Nuevas constituciones del mundo*.

torial republicano, etapa en el cual se debatió un asunto tan relevante como la organización territorial de la República, con todas las contraposiciones ideológicas que el tema conllevaba. Sobre este enfrentamiento de ideas puso el acento ese artículo, evidenciando como

A nuestro juicio este problema se ha planteado por la fuerza de las circunstancias de un modo deficiente y vicioso, con arreglo a un punto de vista demasiado parcial. A la actitud presurosa de los autonomistas catalanes ha respondido, por explicable reacción psicológica, una especie de contracción, de actitud defensiva, que en modo alguno se hubiera producido en un planteamiento normal del asunto<sup>193</sup>.

¿Cuál habría tenido que ser la manera de enfrentarse al tema, según el periódico? Por supuesto no haciendo de la autonomía un asunto de contratación región por región, ni mucho menos encerrarse en una batalla entre centralismo y federalismo, debate

...que estaría completamente desplazada y tendría un aire insoportable de vejez.

No había entonces que atascarse en un enfrentamiento entre ideas irreductibles, sino más bien

...encontrar la fórmula – si es original tanto mejor – que por acertar el interés de sus regiones promueva el interés de España entera. Es necesario restituir a cada una de aquellas su natural centro de gravedad, ponerlas en condiciones de que desarrollen su personalidad de forma normal, de que, en los límites de sus posibilidades reales, si basten a sí mismas, sin tener que acudir para todo al poder central, omnipresente.

Un problema para nada baladí, si se tienen en consideración los cortos plazos que la Constituyente se puso. Sin embargo, el artículo subrayó como era posible aplicar soluciones elaboradas por otras realidades que se habían tenido que enfrentar a la formación de nuevas realidades estatales a partir de sistemas plurales:

Ahora mismo, en Alemania (en cuyos gobiernos locales se han encastillado, con mayor empeño aún que los antiguos príncipes, los gobernantes de los *Länder*) se está tratando de estudiar una reforma del *Reich* que haga menos costosa la administración pública.

---

193 *Crisol*, 1 de septiembre 1931, p. 1.

De que reformas se estuviese hablando *Crisol* lo aclararon dos artículos del diario *Sol*. El primero, fechado 9 de septiembre y titulado «La crisis del federalismo alemán», movía de una entrevista que concedió el ya encontrado Arnold Brecht, como director general de la administración prusiana, al folio *Europe nouvelle*<sup>194</sup>.

El artículo del *Sol* procuró defender dos planteamientos. Por un lado, oponerse a la discusión que se había empezado en las Cortes constituyentes, favorable a la introducción del término federal, que como es sabido apareció como posibilidad concreta justo a mediado de septiembre. Un debate que puso de relieve la poca claridad que sobre el tema federal circulaba entre periodistas y políticos, hasta el punto que el artículo del *Sol* termina recordando:

Que la prensa que ahora controvierte el apellido de la república no se apoye en noticias atrasadas<sup>195</sup>.

Por otro lado, en el artículo se quiso demostrar como la superación del modelo federal weimariano tuviese principalmente la finalidad de abordar una mayor eficiencia administrativa, provechosa para el fortalecimiento del poder central<sup>196</sup>.

Por eso, el tono del artículo de *Sol* es muy distinto respecto a lo de *Crisol*. Si la finalidad de este último era demostrar la posibilidad de las rigideces ideológicas, algo que perdía de sentido frente a la misma evolución de la idea de federalismo, el texto publicado en *Sol* quería de alguna forma destacar como hasta una realidad de larga tradición federal como la alemana estuviese buscando una salida hacia el unitarismo. Se trataba, de alguna manera, del mismo planteamiento favorable al unitarismo que ya sostuvo el *ABC* años atrás, pero aquí con la finalidad del fortalecimiento de la democracia, y no en la búsqueda de una resoluta centralización del Estado.

Esta postura fue remarcada en un posterior artículo del 20 de septiembre donde, al poner en conexión la crisis económica en la cual se encontra-

---

194 A. Brecht, «La réforme administrative du Reich», *L'Europe nouvelle*, 22 agosto 1931, pp. 1154-1155. El artículo aparecido en *Sol* fue citado en el pionero trabajo de tesis sobre la Constitución de 1931 de F. Astarloa Villena, luego en parte transformada en el libro de 1976 *Región y Religión en la constituyente del 1931*. El autor, tanto en la Tesis como en el libro, al citar solo de manera parcial el texto del artículo de *Sol*, omite dar referencia de lo que se refiere a la *Länderkonferenz*, sin dejar constancia del corte aplicado al texto.

195 *Sol*, «La crisis del federalismo alemán», p.1.

196 *Sol*, 20 septiembre 1931, «Problemas germánicos – La reforma administrativa alemana», p. 3.

ba Alemania con la urgente necesidad de una reforma que adelgazase una administración muchas veces duplicada entre el nivel local y el central, se subrayaba como

Es el deseo que se siente en toda Alemania – a pesar de su particular idiosincrasia metodista – de una honda reforma que simplifique la actual administración, en beneficio del poder central que comprende, por la experiencia de cada día, que debe ser robusto y rápido<sup>197</sup>.

De todas formas, el cierre de este artículo es la parte que tiene la mayor trascendencia en nuestro discurso. Después de volver exponer, como en el artículo del 8 de septiembre, las resoluciones propuestas por la Conferencia de los *Länder*, el texto publicado el 20 de septiembre terminaba la exposición de los planes de reforma weimarianos de la siguiente manera:

Estas proposiciones, que se llaman sintéticamente “solución total y diferencial”, han encontrado un ambiente muy favorable, aunque todavía no han sido recogidas por ningún partido político en sus programas<sup>198</sup>.

A este punto, creo que resulta claro cual fuese el «criterio personal y sugestivo, pero hartamente discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas que sostiene la superación de los viejos conceptos de estado unitario y del Estado federal por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea», del cual habló Pérez Serrano a la hora de exponer su interpretación de la elección del término «integral» como definitorio de la nueva forma de Estado. El término *Gesamtlösung* traducido por *Sol* con “solución total”, bien puede ser traducido con “solución integral”<sup>199</sup>. Es más: la palabra alemana *Gesamt* tiene un fuerte matiz orgánico, siendo que indica la totalidad de las partes que componen un todo<sup>200</sup>. Si miramos el *Real*

---

197 *Ibidem*.

198 *Ibidem*.

199 Esta definición dio pie a Adolfo Posada para criticar la exactitud de la definición de Estado integral, declarando como «lo quizá se ha querido decir integrado, lo que sería una cosa muy distinta de integral, expresión que según la Academia española, se aplica “a las partes que entran en la composición de un todo”». Por otro lado, Royo Villanueva en 1936 en la *Revista de derecho público* tildó el término integral de extranjero, sin sentido.

200 El *Diccionario Duden* define el término *gesamt* como «Alle Teile oder Bestandteile eines zusammenhängenden Ganzen zusammengenommen, zusammengefasst; ganz, vollständig» (<http://www.duden.de/suchen/dudenonline/gesamt>, 18-12-2015).

*Diccionario de la Lengua* en su edición de 1925, del adjetivo integral se da la siguiente definición:

INTEGRAL. (del lat. *integrālis*.) adj. *Fil.* Aplícase a las partes que entran en la composición de un todo, a distinción de las partes que se llaman esenciales, sin las que no puede subsistir una cosa<sup>201</sup>.

Y efectivamente, la idea que estaba en el trasfondo del modelo elaborado era de un objeto unitario, El Estado, compuesto de partes, es decir, de las distintas articulaciones territoriales, moduladas de manera diferenciada, a través de distintas graduaciones de una común idea de autonomía político-administrativa.

Solo de esta manera se consigue superar las aporías que presentan otras propuestas interpretativas, que ya buscaron en el mundo de la cultura jurídica alemana los fundamentos del modelo regional español más allá de la simple comparación de modelos constitucionales. Conocida y pionera fue la interpretación avanzada por Herrero de Miñón, a partir de la traducción de un pequeño ensayo de Jellinek titulado *Fragmentos de Estado*, opera en la cual el autor anticipó lo que luego sostuvo en la *Allgemeine Staatslehre* sobre el problema de la descentralización *durch Länder*<sup>202</sup>. Efectivamente el texto adelanta muchos de los que luego serán los puntos fundamentales de la crisis de los modelos federales: el problema de la real o no consistencia como Estados, y entonces como sujetos soberanos, de realidades como los *Länder* austriacos de la época imperial, o el caso del protectorado ruso en Finlandia; o también el Canadá, realidad compuesta al interior del a su vez complejo marco del Imperio británico.

Todos elementos que parecen autorizar un paralelismo con el problema de los nacionalismos peninsulares, individuando entonces en la expresión *Gesamtstaat* utilizada por Jellinek, el antepasado de base de la definición de Estado integral<sup>203</sup>. Una interpretación muy sugerente, pero que presenta unas cuantas debilidades. En primer lugar, cuando Jellinek utiliza el termino *Gesamtstaat* es para indicar simplemente el nivel superior de cualquiera forma estatal compuesta, fuese esta federal, imperial o confederal, mientras la definición de Estado Integral lo que quería marcar era justo la discontinuidad frente a las muchas

---

201 *Nuevo tesoro lexicográfico de la lengua española (NTLLE)*, <http://ntlle.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtlle?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0.>, 20-12-2015.

202 G. Jellinek, *Ueber Staatsfragmente*, Heidelberg, Koester, 1896.

203 M. Herrero de Miñón, *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas, 1978.

formas del federalismo tradicional. Si entonces el discurso de Jellinek sobre la idea de autonomía *durch Länder*, fue indudablemente un punto de partida para el mismo debate weimariano sobre el problema de soberanía y federalismo, es una hipótesis fascinante, pero débil, la de ver en el término *Gesamtstaat* el padre noble de la definición y del modelo de Estado Integral.

Además, no se puede olvidar como todo ésto no encaje con los testimonios de muchos protagonistas de la tarea constituyente, cuando afirmaban de haber mirado, a la hora de elaborar el texto constitucional, hacia la más novedosa producción constitucional occidental. Jellinek era un clásico admirado y conocido, pero por supuesto no una novedad<sup>204</sup>.

Diferente y muy coherente es la interpretación que propuso hace unos años Acosta Sánchez, que vio no tanto en el modelo weimariano, sino más bien en la Constitución del *Freistaat* prusiano el punto de referencia de los constituyentes españoles del 1931<sup>205</sup>.

Esta interpretación es mucho más en acorde con el testimonio de Jiménez de Asúa, que hizo explícita referencia al proyecto preusiano de descentralización de la Prusia a través de la autonomía provincial. Sin embargo, también aquí nos encontramos con una propuesta que sufre de una importante debilidad, al no tener en la debida consideración el carácter uniforme de la estructura territorial dibujada por la constitución prusiana de 1920. Fundamento último del modelo del *Freistaat Preussen* fue la construcción de un modelo administrativo igual y uniforme, no diferenciado.

Problema parecido afecta también la interpretación ofrecida, en tiempos bastante recientes, por Antonio Martino, en un pequeño apartado de su corposa Tesis de doctorado.

El investigador italiano, en la senda del ya citado artículo de Tomás y Valiente, procuró reconstruir la influencia ejercida por el pensamiento de Smend y Preuss sobre los constituyentes de la Segunda Republica. Sobre todo subrayó, con referencia al pensamiento del padre de la Constitución de Weimar, como hubiese que mirar a los incumplidos proyectos del primer borrador, más bien que al texto definitivo del 1919<sup>206</sup>. Sin embargo, el modelo

---

204 Todos los contenidos de *Fragmentos de Estado* fueron recogidos en la *Teoría General del Estado*, clásico que Fernando de los Ríos tradujo al castellano ya en 1914.

205 J. Acosta Sánchez, *Teoría del estado y fuentes de la Constitución*, Córdoba, Servicio de publicaciones de la universidad de Córdoba, 1989, pp. 549-555.

206 A. Martino, *Spanien zwischen Regionalismus und Föderalismus - Entstehung und Entwicklung des Staates der Autonomien (Estado de las Autonomías) als historischer Prozeß*, Frankfurt am Main, P. Lang, 2004, pp. 108-120.

territorial esbozado por Preuss en sus borradores se caracterizaba por una fuerte uniformidad, en contraste con el modelo multiforme construido por la Segunda República Española. Tal vez, un parecido es posible verlo con el proyecto comarcal de Ortega y Gasset, que compartía esta necesidad de esta estructuración del territorio uniforme y desde arriba<sup>207</sup>.

Por lo contrario, el modelo elaborado por la *Länderkonferenz* si abría las puertas a una solución global, diferenciada y articulada, capaz de mantener en un mismo esquema las diferentes almas del federalismo alemán, a la vez que procuraba fortalecer la capacidad de actuación democrática del Estado a través de un renovada relación entre autonomía y soberanía.

Con esto no se quiere menospreciar la influencia que hayan podido ejercer los modelos elaborados por unos cuantos grandes protagonistas de la cultura jurídica alemana, como tampoco ocultar el grado de originalidad que la solución territorial de la Segunda República alcanzó, sino más bien todo lo contrario.

El modelo del Estado integral nacía como una atenta reflexión sobre intentos y proyectos concretos debatidos en los último años de Weimar, finalizados a encontrar un novedoso punto mediano entre Soberanía y Autonomía en la relación Estado-Territorio.

La Segunda República Española, por lo menos en su etapa constituyente, utilizó las herramientas y las experiencias jurídico-constitucionales de la democracia alemana no con la idea de imitar un modelo, sino más bien de dar salida a su rompecabezas territorial, en la senda de la participación popular en los procesos de construcción del territorio y del desarrollo de un renovado concepto de administración, concebida como primera línea de defensa de los valores de la democracia<sup>208</sup>.

Por eso, los constituyentes de 1931 hicieron de las propuestas y debates de la *Länderkonferenz* las líneas maestras para solucionar, de manera armónica y compartida, la nunca resuelta construcción de España como Estado, más allá del personalismo institucional y de un desgastado y envenenado concepto de Nación. Una vez superadas las lecturas instrumentales realizadas por el primoriverismo, la recepción de los fundamentos de la *differenzier-*

---

207 O, tal vez, con el modelo regional italiano, que pese a diferencias entre dos tipologías de regiones, dibuja una planta regional uniforme, definida en la Constitución.

208 En este sentido, la Segunda República se colocaba en la senda de la escuela de Viena de reforma de la administración, sobre lo cual, imprescindible: B. Sordi, *Tra Weimar e Vienna – Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 344 y ss.

te *Gesamtlösung* era la solución que permitía «llenar de sangre democrata» los diferentes niveles de la administración local, inclusive la tan vituperada Provincia.<sup>209</sup>

El Estado integral no fue un abigarrado invento dictado por la búsqueda de un compromiso entre las muchas almas de las Cortes de 1931, como tampoco fue un desafortunado experimento de hermenéutica jurídico-constitucional; por lo contrario fue un orgánico proyecto que reconocía la centralidad de la autonomía municipal, la necesidad de un futuro regional y la determinante función de desenlace de la Provincia. Este ambicioso plan se edificó a partir de los más avanzados frutos del constitucionalismo internacional, en la búsqueda de un punto medio, aquí sí, entre armonía teórica y realismo en la actuación.

---

<sup>209</sup> L. Jiménez de Asúa, *La constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losada, 1946, p. 20.

## CONCLUSIONES

Este libro se para en diciembre de 1931, con la aprobación de la Constitución. Las bases teóricas del Estado integral estaban sentadas y el resultado fue un modelo complejo y flexible, bien fundamentado en la cultura jurídica de la época. Un modelo sobre todo que intentaba hacer de administración y territorio elementos capaces de fortalecer el carácter democrático del Estado.

Sin embargo, a partir de enero de 1932 empezó la complicada tarea de su aplicación. La Carta Magna republicana fijó reglas y principios generales, pero hacían falta los diferentes instrumentos de actuación de la democratización de la administración territorial<sup>1</sup>.

Fue en esta fase, y no tanto en la anterior, cuando Cataluña y su Estatuto se transformaron en el foco principal, pese al indudable protagonismo que cobró el autonomismo catalán desde primer momento. A partir de 1932 la discusión alrededor del *Estatut* se transformó en *el* debate en temas territoriales. Su relevancia a la hora de definir el perfil de la nueva República (algo que quedó perfectamente reflejado en los discursos en Cortes que enfrentaron Azaña y Ortega y Gasset<sup>2</sup>) se acompañó a la peculiaridad de ser el único Estatuto regional tramitado y aprobado en el bienio constituyente. Tanto el proceso estatutario vasco como el gallego, por razones diferentes, tardaron demasiado tiempo antes de conseguir un texto consensuado y realizar los pasajes necesarios para empezar su tramitación a Cortes<sup>3</sup>. A un avanzado nivel llegó también el debate andaluz, pero sin lograr un proyecto compartido, mientras en las otras realidades territoriales hubo proyectos minoritarios o limitados a

---

1 A. Posada, «Desde más allá de la Constitución. Leyes constitucionales y leyes complementarias», *Administración y Progreso*, n. 7, 1932, pp. 4-6.

2 J. Ortega y Gasset, y M. Azaña, *Dos visiones de España: discurso en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña, 1932* (prólogo de J. M. Ridao), Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2005.

3 J. L. de la Granja Sainz, «El nacimiento de Euskadi. El estatuto de 1936 y el primer gobierno vasco» *Historia contemporánea*, n. 35, 2007, p. 427-450; F. M. Caamaño Domínguez, «El Estatuto gallego de 1936», en L. Ortega Álvarez (coord.), *Las reformas administrativas en la II República*, Madrid, INAP, 2009, pp. 237-250.

formas de mancomunidad administrativa<sup>4</sup>. Dicho esto, la única realidad que tuvo la posibilidad de desarrollar sus competencias en un contexto de relativa normalidad institucional fue la catalana.

El 9 de septiembre las Cortes sancionaban el *Estatut de Catalunya*,<sup>5</sup> mientras en los años que todavía vieron reunidas las Cortes Constituyentes, se elaboró el *Estatut Interior*<sup>6</sup>, con la puesta en marcha la paulatina (y complicada) obra de traslado de competencias.

Pero, como se ha visto, la región era solo uno de los niveles de desarrollo de la autonomía político-administrativa. Por supuesto el nivel más novedoso, pero también el menos definido o capilar.

El Municipio, centro motor de la autonomía local y protagonista de la participación popular al proceso constitutivo de las regiones, quedó en una inestable situación, en equilibrio entre la derogación casi completa del Estatuto Municipal y la vigencia de la ya superada legislación canovista. Esta situación se solucionó, solo en 1935, con la aprobación de la nueva Ley Municipal<sup>7</sup>.

Resultado de un largo debate, empezado bajo Martínez Barrio en 1933 y llevado a otro nivel con la llegada a la cartera de Gobernación de Salazar Alonso, el texto de 1935 utilizó una noción de autonomía más bien coherente con los supuestos de los estatutos de Calvo Sotelo, que con la autonomía político-administrativa que animó el debate del primer bienio. Un giro hacia una autonomía básicamente administrativa, algo coherente con los supuestos revisionistas que puso en marcha el bienio radical-cedista.

La Provincia tuvo una suerte aún peor. Pasada la fase constituyente, no se solucionó la inexistencia de órganos realmente electivos o representativos.

---

4 E. González Calleja; F. Cobo Romero; A. Martínez Rus; F. Sánchez Pérez, *La Segunda República Española*, Madrid, Pasado & Presente, 2015, pp. 313-320.

5 A. Hurtado I Miró, «Intervenció de l'Estat en el nostre Règim Autòmic», en *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya*, Barcelona, 1933, pp. 213-230: «Així va ésser plantejada la discussió, no entre uns unitaris i uns autonomistes, sinó entre uns autonomistes que creien que l'autonomia era concessió graciosa d'un Estat sobirà, i uns altres autonomistes – nosaltres – que volíem l'autonomia com a expressió de la sobirania del poble, per concretar-la en una forma d'organització de l'Estat» (p. 217).

6 A. Rovira I Virgili, *La Constitució Interior de Catalunya*, Editorial Barcino, Barcelona, 1932.

7 *Legislación municipal de 31 de octubre de 1935: precedida de una introducción histórica y de la Ley de bases de 10 de julio anterior, anotada y concordada con formularios y referencias legales y prácticas; y un prólogo del Excmo. Sr. Conde de Romanones*, Madrid, Gongora, 1936.

Desde la institución del Estatuto de 1925, las provincias habían seguido en un grave estado de provisionalidad, gobernadas por unas comisiones gestoras que los distintos gobiernos republicanos, una vez derogado el Estatuto de 1925, se limitaron a renovar.

La solución habría sido la redacción de una nueva Ley provincial, que si bien es verdad que la República no llegó a aprobar, si que se habló con intensidad del tema. El problema estalló con los cambios que las elecciones de 1933 aportaron al panorama político central y local, cuando la renovación de las comisiones gestoras en País Vasco puso en evidencia el problema de la precaria situación del gobierno provincial<sup>8</sup>.

Como escribió Fernández Almagro en las columnas del *Sol*

Las Comisiones gestoras son la discontinuidad, la enervante impresión de lo eventual y transitorio. La ley Provincial que la Constitución exige permitiría montar el aparato politicoadministrativo de que actualmente se carece, impulsado y orientado por el sufragio.<sup>9</sup>

Había también razones simbólicas para hablar de la reforma de la provincia, siendo que en noviembre de 1933 se cumplían cien años del nacimiento de la Provincia. En aquel aniversario, con el cual se concluía también la vida de las Cortes Constituyentes, Carlos García escribía en las columnas de la *Revista de derecho público*, como

Si la organización provincial española ha podido resistir, y aun triunfar, del afán demoleedor y revisionista que se adueñó del animo de los nuevos legisladores, prenda parece ser de su necesidad para el Estado y, lo que es más importante, de haber llegado a constituir una expresión sustanciosa de la vida local<sup>10</sup>.

El problema es que, desde el primer momento, se apoderaron de la Provincia como recurso de la vida local los sectores más contrarios al desarrollo de los estatutos, haciendo suya una temática que, en principio, habría significado el simple desarrollo a todos los niveles del concepto de autonomía consagrado en la Constitución.

---

8 P. Barruso Barés, «El intento autonómico del verano de 1934. La actitud del Ayuntamiento de San Sebastián», *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 23, 1995, pp. 375-403.

9 M. Fernández Almagro, «El gobierno de las Provincias», *Sol*, 10 de agosto 1934, p. 1.

10 C. García Oviedo, «El primer centenario de la creación de la provincia española», *Revista de derecho público*, noviembre 1933, p. 337.

El resultado de este uso de la reforma provincial, como arma para enfrentarse a la dinámica estatutaria, fue generar una vez más un enfrentamiento entre dos conceptos distintos y diferentes de autonomía: un problema que acompañó la República a lo largo de toda su existencia y que paralizó la efectiva y completa actuación del Estado integral como modelo adaptable y bien construido, capaz de dar cabida, sobre bases democráticas, a las más diferentes almas de la vida local.

El modelo territorial de la Segunda República no fue entonces el producto final de una persona o de una ideología, pero sí el resultado de una vanguardia cultural diversificada y progresista que, más allá de los patrones de la cultura peninsular y de la aportación de individuos o partidos<sup>11</sup>, procuró llevar el debate constitucional republicano a la cabeza de los más modernos movimientos constitucionales, sin por eso importar de manera pasiva soluciones foráneas. De allí que, más bien que ofrecer la falsa solución de la desaparición de la Provincia, se procuró transformar el problema en el punto de equilibrio de la solución, en nombre de una autonomía político-administrativa capaz de dar nueva significación a la soberanía democrática.

---

<sup>11</sup> Por eso, interpretaciones (aunque matizadas) como la de J. A. Albacete Ezcurra (*El Estado integral de la Segunda República española*, Murcia, Nausicaä, 2006, que individualizan en Posada el principal fundamento del modelo territorial), o la de Guerra Sesma (*Socialismo español y federalismo (1873-1976)*, Oviedo, KRK ediciones, 2013, que pone el partido socialista como motor de la dinámica constituyente del Estado integral), pese a ser muy sugerentes y bien fundamentadas, son probablemente la solución de un aspecto del problema.

## APÉNDICE DOCUMENTAL



Documento 1: Tabla de comparación entre los dos proyectos y el texto definitivo, en lo que concierne el título preliminar (cuando lo hubiera) y el título primero.

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
<p>Título I. Estructura nacional</p> <p>Artículo 1.- España es una República democrática. Los poderes de sus órganos emanan del pueblo. Todos los órdenes y jerarquías del Estado están subordinados al Poder civil. El Estado se halla integrado por Provincias y éstas por Municipios.</p>	<p>Título preliminar - Disposiciones generales</p> <p>Art. 1 - España es una República democrática. Los Poderes de todos sus órganos emanan del pueblo.</p> <p>Art. 2 - Todos los españoles son iguales ante la ley.</p> <p>Art. 3 - No existe religión del Estado.</p>	<p>Título preliminar – disposiciones generales</p> <p>Art. 1 – España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo.</p> <p>La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones. La bandera de la República española es roja, amarilla y morada.</p> <p>Art. 2 – Todos los españoles son iguales ante la ley.</p> <p>Art. 3 – El Estado español no tiene religión oficial.</p>

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
	<p>Art. 4 - El castellano es el idioma oficial de la República, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconocen a las diferentes provincias o regiones.</p> <p>Art. 5 - La capitalidad de la República española se fija en Madrid.</p> <p>Art. 6 - España renuncia solemnemente a la guerra como instrumento de política nacional.</p> <p>Art 7 - El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, reconociéndolas como parte integrante de su derecho positivo.</p>	<p>Art. 4 – El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones.</p> <p>Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional.</p> <p>Art. 5 – La capitalidad de la República se fija en Madrid.</p> <p>Art. 6 – España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.</p> <p>Art. 7 – El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo.</p>

PROVINCIA Y TERRITORIO EN LA CONSTITUYENTE

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
<p>Artículo 2.- Los Municipios y las Provincias gozarán de autonomía dentro de los límites que las leyes señalen.</p>	<p>Titulo I - Organización nacional</p> <p>Art. 8 - El Estado español, dentro de sus actuales límites territoriales, que no podrán reducirse, quedará integrado por municipios, mancomunados en provincias directamente vinculadas al Poder central, y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.</p> <p>Art. 9 - Todos los municipios de la República elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto .</p>	<p>Título I - Organización Nacional</p> <p>Art. 8 – El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Los territorios de soberanía del Norte de África se organizan en régimen autónomo en relación directa con el Poder central.</p> <p>Art. 9 – Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.</p>

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
	<p>Art. 10 - Las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a la ley que se dará al efecto, expresiva de su régimen, funciones y manera de elegir el órgano gestor de sus fines políticoadministrativos.</p> <p>En su demarcación entrarán los propios municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley y que se acuerden con los requisitos que establezca al efecto.</p> <p>En las provincias insulares, cada isla, como mancomunidad de los Ayuntamientos que la componen, podrá formar una categoría orgánica especial, provista de su cuerpo gestor propio, constituido con arreglo a la ley. Las islas, mancomunándose con las vecinas, integraran las provincias, conservando sus actuales demarcaciones.</p>	<p>Art. 10 – Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político administrativos.</p> <p>En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.</p> <p>En las islas Canarias, además, cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias.</p> <p>Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.</p>

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
<p>Artículo 3.- Cada una o varias Provincias limítrofes entre sí, se definan como Región por sus características geográficas e históricas, podrán constituir una entidad autónoma para fines administrativos o políticos. El Estatuto de relación con el Estado se establecerá con arreglo a las condiciones siguientes:</p> <p>a) Que lo propongan las tres cuartas partes de los Ayuntamientos interesados.</p> <p>b) Que lo acepten en votación las tres cuartas partes de los electores de las provincias.</p> <p>c) Que lo informen las Diputaciones provinciales correspondientes.</p> <p>d) Que sea aprobado mediante una ley. La Región autónoma, una vez constituida, fijará por sí misma su régimen interior en las materias de su competencia.</p>	<p>Art 11 - Si una o varias provincias limítrofes, con definidas características culturales, históricas y económicas comunes, acordaran constituirse en región autónoma, para formar un núcleo políiticoadministrativo, dentro del Estado español, redactaran su correspondiente Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12.</p> <p>La condición de limítrofe no sera exigible a las provincias insulares.</p> <p>Una vez aprobado dicho Estatuto, sera ley básica de la organización politicoadministrativa de la región autónoma, y el Estado español to reconocerá y amparará como parte de su ordenamiento jurñidico.</p>	<p>Art. 11 – Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo políticoadministrativo, dentro del Estado español, presentará su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12.</p> <p>En ese Estatuto podrán recabar para sí en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.</p> <p>La condición de limítrofes no es exigible a los territorios insulares entre sí. Una vez aprobado el Estatuto, 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.</p>

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
	<p>Art. 12 - Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma será precisa la concurrencia de las siguientes condiciones :</p> <p>a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.</p> <p>b) Que lo acepten, por lo menos, las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuese negativo, no podrá reproducirse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.</p> <p>c) Que lo apruebe el Parlamento.</p> <p>Los Estatutos regionales serán aprobados por el Parlamento siempre que se ajusten al presente Título y no contengan preceptos contrarios a la Constitución y a las leyes orgánicas del Estado.</p> <p>Art. 13 - En ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas.</p>	<p>Art. 12 – Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma se requieren las siguientes condiciones:</p> <p>1. Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.</p> <p>2. Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuera negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.</p> <p>3. Que lo aprueben las Cortes. Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al Presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16.</p> <p>Art. 13 – En ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas.</p>

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
<p>Artículo 4.- El Estado español tendrá competencia exclusiva, que nunca podrá delegar en las Regiones autónomas, sobre las materias siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La adquisición y pérdida de la nacionalidad y el contenido de los derechos y deberes constitucionales.</li> <li>2. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado y el régimen de Cultos.</li> <li>3. Las representaciones diplomática y consular; la declaración de guerra, a tenor del Artículo 61, apartado d); los Tratados de paz y, en general, la personificación del Estado en el interior y en el exterior.</li> <li>4. El régimen de Colonias y el Protectorado.</li> <li>5. El mantenimiento del orden y de la seguridad pública.</li> <li>6. La Deuda del Estado.</li> <li>7. El Ejército, la Marina de Guerra y la defensa nacional.</li> <li>8. El régimen arancelario, los Tratados de comercio, las Aduanas y la libre circulación de las mercancías.</li> <li>9. El abanderamiento de buques mercantes y los derechos y beneficios que concede. La pesca marítima.</li> </ol>	<p>Art. 14 - Son de la exclusiva competencia del Estado español las materias siguientes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.º Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.</li> <li>2.º Relaciones entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos .</li> <li>3.º Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el interior y en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales.</li> <li>4.º Defensa de la seguridad pública .</li> <li>5.º Deuda del Estado.</li> <li>6.º Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.</li> <li>7.º Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.</li> <li>8.º .Abanderamiento de buques mercantes y derechos y beneficios que concede.</li> <li>9.º Derecho mercantil, penal y procesal.</li> </ol>	<p>Art. 14 – Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.º Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales.</li> <li>2.º Relación entre las Iglesias y el Estado y régimen de cultos.</li> <li>3.º 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.</li> <li>4.º Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional.</li> <li>5.º Pesca marítima.</li> <li>6.º Deuda del Estado.</li> <li>7.º Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.</li> <li>8.º Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.</li> <li>9.º Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios e iluminación de costas.</li> </ol>

<p>10. El Derecho mercantil, el penal y el procesal.</p> <p>11. El Derecho civil, incluso el hipotecario, y salvo lo atribuido a los Derechos forales.</p> <p>12. La legislación sobre propiedad intelectual e industrial.</p> <p>13. La legislación social.</p> <p>14. El régimen de extradición.</p> <p>15. La organización judicial.</p> <p>16. La jurisdicción del Tribunal Supremo, excepto en los pleitos de estricta aplicación del Derecho foral.</p> <p>17. La eficacia de las sentencias, de los comunicados oficiales y de los restantes documentos públicos.</p> <p>18. La pesas y medidas.</p> <p>19. El sistema monetario, la emisión fiduciaria y la ordenación bancaria.</p> <p>20. El régimen minero.</p> <p>21. Las comunicaciones: Ferrocarriles, carreteras generales del Estado, canales, líneas aéreas de interés general, Correos, Telégrafos, Teléfonos, Radiocomunicación y cables subMarínos.</p> <p>22. Los aprovechamientos hidráulicos y eléctricos, cuando las aguas discurren fuera del territorio autónomo o el transporte de energía eléctrica salga del mismo.</p> <p>23. La defensa sanitaria, en cuanto afecte a intereses extrarregionales.</p>	<p>10. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.</p> <p>11. Régimen de extradición .</p> <p>12. Jurisdicción del Tribunal Supremo.</p> <p>13. Eficacia de los comunicados oficiales y de los restantes documentos públicos.</p> <p>14. Pesas y medidas .</p> <p>15. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.</p> <p>16. Régimen minero, de montes, agrícola y pecuario, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.</p> <p>17. Régimen general de comunicaciones : ferrocarriles, carreteras, canales, líneas aéreas, correos, telégrafos, teléfonos, cables submarinos y radiocomunicación.</p> <p>18. Aprovechamientos hidráulicos y eléctricos, cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el transporte de energía eléctrica salga de su termino.</p> <p>19. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales.</p> <p>20. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.</p> <p>21. Hacienda general del Estado.</p> <p>22. Fiscalización de la producción y comercio de armas. En cuanto al régimen tributario y de enseñanza, se estará a lo dispuesto en los Títulos correspondientes de esta Constitución.</p>	<p>10. Régimen de extradición.</p> <p>11. Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales.</p> <p>12. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.</p> <p>13. Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radio-comunicación.</p> <p>14. Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término.</p> <p>15. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales.</p> <p>16. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.</p> <p>17. Hacienda general del Estado.</p> <p>18. Fiscalización de la producción y el comercio de armas.</p>
--	--	---

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
	<p>Art. 15 - El Estado español y las regiones autónomas tienen. competencia sobre las materias siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.º Mantenimiento del orden público.</li> <li>2.º Pesca marítima.</li> <li>3.º Derecho civil, incluso el hipotecario.</li> <li>4.º Legislación social.</li> <li>5.º Organización judicial.</li> <li>6.º Régimen de Seguros.</li> <li>7.º Régimen de asistencia social</li> <li>8.º Socialización de riquezas naturales y empresas económicas.</li> <li>9.º Servicios geográfico, estadístico y meteorológico.</li> </ol>	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.º 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 será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.</li> <li>2.º Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.</li> <li>3.º Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.</li> <li>4.º Pesas y medidas.</li> </ol>

		<p>5.º 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.</p> <p>6.º 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.</p> <p>7.º Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.</p> <p>8.º Régimen de seguros generales y sociales.</p> <p>9.º Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.</p> <p>10.º Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.</p> <p>11. Derecho de expropiación, salvo siempre, la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.</p> <p>12. Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.</p> <p>13. Servicios de aviación civil y radiodifusión.</p>
--	--	--

PROVINCIA Y TERRITORIO EN LA CONSTITUYENTE

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
<p>Artículo 5.- Todas las materias que no estén explícitamente conferidas en su Estatuto a la Región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado.</p>	<p>Art. 16. En las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del País y los demás españoles.</p> <p>Art. 17 - Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas a la región autónoma, en su Estatuto, se reputaran propias de la competencia del Estado.</p>	<p>Art. 16 – En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes.</p> <p>Art. 17 – En las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles.</p> <p>Art. 18 – Todas las 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.</p>

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
<p>Artículo 6.- Los Estatutos regionales no podrán contener preceptos opuestos a la Constitución, ni a las leyes generales del Estado. En los territorios de régimen autonómico no se podrá establecer diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles en él residentes.</p>	<p>Art. 18. - El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas o reglamentarias de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República española. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación de esta necesidad . En las materias reguladas por una ley de Bases de la República, las regiones podrán estatuir lo pertinente, bien por ley o por ordenanza, en un plazo que no será inferior a seis meses, ni superior a un año. Si transcurrido ese plazo la región no hubiere dictado la ley o la ordenanza, la facultad para regular la materia revertirá al Parlamento.</p>	<p>Art. 19 – El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad. Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados que integren las Cortes. En las materias reguladas por una ley de Bases de la República las regiones podrán estatuir lo pertinente, por ley o por ordenanza.</p>

PROVINCIA Y TERRITORIO EN LA CONSTITUYENTE

ANTEPROYECTO COMISIÓN JURÍDICA ASESORA – JULIO 1931	PROYECTO COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN – AGOSTO 1931	TEXTO DEFINITIVO CONSTITUCIÓN – DICIEMBRE 1931
<p>Artículo 7.- Las leyes de la República serán ejecutadas en las Regiones autónomas por las autoridades regionales, salvo aquellas leyes cuya ejecución esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario. El Gobierno de la República podrá dictar reglamentos para la ejecución de sus leyes, en los casos en que esta ejecución se atribuya a las autoridades regionales.</p>	<p>Art. 19 - Las leyes de la República serán ejecutadas, en las regiones autónomas, por las autoridades regionales, salvo aquellas leyes cuya ejecución esté atribuida a órganos especiales, o en cuyo texto se disponga lo contrario.</p> <p>El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución se atribuya a las autoridades regionales .</p> <p>Art. 20 - El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas.</p>	<p>Art. 20 – Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario, siempre conforme a lo establecido en este Título. El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales.</p> <p>Art. 21 – El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos.</p> <p>Art. 22 – Cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central. Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia.</p>

Documento 2: extracto del borrador de discurso preliminar del proyecto de constitución de la Comisión de Constitución, sección dedicada a los títulos preliminares y primero (ACD, Serie General, leg. 539).

-1-

Al Parlamento [Preámbulo]

Esta Comisión [la comisión constitucional] presenta a la Asamblea Constituyente el proyecto de Ley fundamental de la República española. Elaborado con la premura que las exigencias del pueblo [de la opinión] reclaman, los ponentes [la Comisión] han tenido que ampliar con la intensidad del esfuerzo [realizado] la serenidad y perfección [propias de la meditación imposible] [incompatibles con una] que hubiera permitido un trabajo mas reposado.

Fue [aspiración] propósito de esta Comisión, que juzga logrado, el de recoger en el proyecto, con todos los anhelos y esperanzas que alimentaron el espíritu rEvolucionario [del pueblo] de España, las garantías imprescindibles de responsabilidad y soberanía que la experiencia histórica de los últimos tiempos aconsejaba.

Huyendo del término impreciso de “nación” que exigiría definiciones innecesarias y no siempre unánimes, ha sido atribuida al pueblo mismo la soberanía originaria que el Parlamento representa, el Presidente de la República personifica, y en cuyo nombre es

-2-

administrada la Justicia.

Desaparecidas, por otra parte, con la [Institución monárquica] Monarquía, las tradicionales y repetidas intromisiones de carácter anticonstitucional que perturbaron la continuidad jurídica del Estado español, convenía estatuir los Poderes y órganos de la República de modo que siendo todos, en su origen, de fuente democrática, se equilibraran en su influencia, se completaran en su gestión y resolvieran sus diferencias y antagonismos, cuando alguno se suscitare (sic), acudiendo al referéndum del pueblo, con arreglo a las normas establecidas en esta Constitución.

La [estructuración] organización del Estado en municipios mancomunados en provincias directamente vinculadas al Poder central, y en regiones autónomas voluntariamente constituidas con Estatutos propios, otorga a la [Organización] estructura una flexibilidad suficiente para resolver, por una parte problemas nacionales que, en otro caso, turbarían con motivados recelos, [odios y desconfianzas] la cordialidad [espiritual] de España, si estorbar ni impedir, por otra [parte], la voluntad que en ciertas

-3-

comarcas se manifiesta de mantener el actual régimen unitario del Estado.

Documento 3: Extracto de unas enmiendas propuestas en la Comisión de Constitución entre el 10 y el 11 de Agosto de 1931 (ACD, Serie General, leg. 539).

*Voto Leizaola (10 agosto 1931)*

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

(Parte del título primero)

VOTO PARTICULAR

Diputado que suscribe lamenta discrepar de la opinión de sus compañeros de la Comisión de Constitución en cuanto al contenido y redacción de varios artículos del título primero.

Los más importantes son los que, partiendo de la base, unánimemente aceptada de la estructuración del Estado en Regiones autónomas y Municipios mancomunados en Provincias, que, a su vez, pueden llegar a ser regiones, determinan los requisitos precisos para la vigencia de sus Estatutos; cuáles hayan de ser las facultades reconocidas al estado en concepto de exclusivas y como atributos esenciales suyos; cuales aquellas a las que podrá alcanzar la competencia del estado y las regiones autónomas, y cuales, por fin, las que han de ser propias de estas.

Es un hecho evidenciado con exceso que ni la política absorbente, que cortó la libre expansión [sic] de las personalidades históricas, ni la misma evolución social realizada bajo la coacciones del poder central contra todos los elementos naturales y espirituales, característicos y diferenciales de aquellas ni la actuación sistemáticamente igualitaria y uniformista han logrado desarraigar de su conciencia el recuerdo y la añoranza de su pasado esplendor, ni el sentimiento de su individualidad, ni el sentido de la solidaridad de sus intereses colectivos, y menos aún el anhelo de su reconocimiento y su consagración ante el Derecho público del Estado.

Y tanto es así, que, abiertos por el gobierno provisional los caminos del derecho y de la libertad para la expresión de las aspiraciones de las colectividades políticas y encontrándose ellas por tanto, en este periodo constituyente, manumitidas del estado de inferioridad anterior en que yacían, pronto se advirtió la presencia de sus personalidades, manifestadas por los Estatutos respectivos, concordantes con una organización progresiva y democrática de la República; Estatutos de armónicas diversidad, según conviene a la variedad de los hechos sociales y de los intereses que reflejan y a los deseos y necesidades actualmente sentidos por ellas.

De ahí que ahora como nunca estos hechos persistentes y estos sentimientos y propósitos es de interés que sean recogidos y acoplados en la Constitución, e importa que lo sean de modo inequívoco y amplio si ella ha de fundarse en las realidades y en el sentido de la con-

tinuidad histórica y si ha de realizar la justicia para hacer eficaz la colaboración, cordial la convivencia y sincera la mutua comprensión de aquellas individualidades políticas dentro de una España apta para llevar a cabo, ordenada y pacíficamente, los progresos y los fines de la civilización y ocupar un puesto honroso en la comunidad de los pueblos de Europa.

Respetar y consagrar en la Constitución esas voluntades colectivas formuladas en los correspondientes Estatutos y con la extensión e intensidad con que estos las expresan en cuanto a las funciones públicas, habrá de ser el primer supuesto y la garantía de toda prosperidad y elevación ulterior de la República española.

En estos principios se inspira el presente Voto particular, que además, se ajusta en todo lo posible al texto del dictamen, al mismo tiempo que, por el cotejo entre el contenido de éste y el de los Estatutos principales conocidos, como son el catalán y el vasco, tarta de has viable su coordinación con el texto constitucional y factible también, en su día, futuras aspiraciones de otros territorios.

#### *Voto Bernardino Valle Gracia*

El voto particular que al Título I del Proyecto de Constitución pasa a formular el que suscribe, es obligada consecuencia de su discrepancia de criterio con el que ha presidido la redacción del dictamen de la Comisión.

Refiérese esta discrepancia, esencialmente, a estimación diversa del carácter con que concurren las regiones y municipios a la integración del estado español.

Estima el firmante que hay que distinguir de modo tajante aquellas regiones que han expresado ya de manera fehaciente su voluntad regional; que le han dado forma articulada; que, a través de un camino democrático y un procedimiento aceptable han hecho plena afirmación de su soberanía; y que, además, la incorporaron previa y expresamente al espíritu, acción y fin de la revolución, de aquellos otros territorio en que ninguna de estas circunstancias concurren.

Para las primeras, el modo de concurrencia a la integración del Estado debe ser el PACTO. Para las segundas, su competencia regional derivara de la propia Constitución, en la que normativamente se abra cauce a la posibilidad de regiones futuras.

Consecuente con esta manera de ver la realidad española presente, estimamos que debe afrontarse la confección del Proyecto de Constitución, contrastando los estatutos regionales ya formados con los criterios de la restante y mucho mas numerosa representación de territorio españoles en los que la voluntad de organizarse regionalmente, si es que existe, aun no ha tomado forma de expresión concreta. De esta labor de contraste, verdadera elaboración de un pacto, surgirá una organización mixta; FEDERAL, por cuanto se refiere a contrato entre personalidades regionales singularizadas entre si y con la gran masa no diferenciada; federable porque trazara normas para la ulterior singularización de regiones posibles.

A este modo de ver responden la mas acusadas diferencias. Las restantes pretendes: unas, subsanar omisiones; aclarar algún concepto, otras. En cuanto al Art. 15, ultimo del Título

que nos ocupa, queda sensiblemente modificado de acuerdo con el criterio sostenido por la minoría federal.

-----

## VOTO PARTICULAR

### PREÁMBULO

LAS REGIONES REPRESENTADAS EN ESTA ASAMBLEA CONSTITUYENTE COMO ESTADOS SOBERANOS, Y LAS PROVINCIAS TAMBIÉN REPRESENTADAS, QUE AÚN NO HAN EXPRESADO SU VOLUNTAD REGIONAL, DECLARAN, EN USO DE SU SOBERANÍA, QUE APRUEBAN Y SANCIONAN ESTA CONSTITUCIÓN.

### TITULO PRIMERO ORGANIZACIÓN NACIONAL

#### Artículo 1º

España es una República democrática y constituye un Estado federal. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo

#### Artículo 2º

Sin variación

#### Artículo 3º

Sin variación

#### Artículo 4º

El estado español, dentro de sus actuales límites, que no podrán reducirse, quedará integrado por las regiones representadas en la Asamblea constituyente como estados soberanos, y por los municipios mancomunados en provincias, directamente vinculadas al poder central, en tanto no constituyan regiones autónomas con arreglo a la normas que establece esta Constitución.

Se entiende por provincia la reunión de los municipios que actualmente la forman mancomunados para constituir con arreglo a la Ley el órgano gestor de sus fines políticos-administrativos.

#### Artículo 5º

Todos los municipios de la República gozarán de autonomía en lo que concierne al régimen y administración de sus peculiares intereses. Elegirán sus Ayuntamientos por sufragios universal, igual, directo y secreto.

#### Artículo 6º

Si una o varias provincias (..8.) acordaran constituirse en Región autónoma para formar

un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, redactara su correspondiente Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 7º.

En las provincias insulares, cada Isla, como mancomunidad de los Ayuntamientos que la integran constituirá una categoría político-administrativa especial provista de su órgano de gestión propio constituido con arreglo a la ley. Las islas mancomunándose con las contiguas, constituirán la provincia vinculada al poder central que define el párrafo 2º del artículo 4º o bien, si lo acordase, la Región autónoma, redactando en este caso el correspondiente estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 7º.

Artículo 7º – Sin variación

Artículo 8º

En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas, pero, previa autorización del Estado, podrán concretarse entre sí para fines económico o sociales coincidentes

Artículo 9º

Son de exclusiva competencia del Estado español, las materias siguientes:

(1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º sin variación)

8º Abanderamiento de buques mercantes derechos y beneficios que concede. Legislación Marítima. Puertos nacionales

(9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º sin variación)

17º Régimen general de Comunicaciones; ferrocarriles, carreteras de carácter nacional, canales, líneas aéreas, correos, telégrafos, teléfonos, cables submarinos y radio-comunicación, (el resto del artículo sin variación)

Artículos: 10º, 11º, 12º y 13º – Sin variación

Artículos 14º

El derecho del estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en las materias consignadas en el art. 10º

Artículo 15º

No existe religión del Estado.

Todas las Asociaciones e instituciones religiosas estarán sometidas a las leyes generales del País.

El estado no podrá en ningún caso sostener favorecer ni auxiliar económicamente a las Iglesia Asociaciones e Instituciones religiosas.

Mientras desaparecen los actuales funcionarios eclesiásticos, cuyos derechos adquiridos respetara el Estado, se votara anualmente en presupuesto la cantidad necesaria para su congrua sustentación.

Los bienes de la Asociaciones e Instituciones religiosas, podrán en todo momento ser nacionalizados con arreglo a la Leyes generales del País

Firmado Bernardino Valla Gracia en Agosto 11 – 931

*Votos Castrillo Santos (11 Agosto 1931)*

El vocal que suscribe tiene el honor de formular el voto particular siguiente:

ARTICULO 4º

El Estado español quedará integrado por Municipios, Provincias y por las Regiones que se constituyen en régimen de autonomía.

Las Colonias forman parte de la Nación. Su régimen queda confiado a Leyes especiales y a Decretos del Gobierno cuyas determinaciones procurarán, dentro de la unidad fundamental de la Legislación, adaptar esta a las singularidades de aquellas preparándolas para una administración autónoma.

El territorio español es indivisible e inalienable. Solo por Ley votada con los requisitos necesarios para la reforma de la Constitución puede ser modificado.

Madrid 11 de Agosto de 1931 – Firmado

-----

El vocal que suscribe tiene el honor de formular el voto particular siguiente:

ARTICULO 5º

Se añadirá un segundo párrafo al único que figura en el dictamen.

“Los Alcaldes serán siempre designados por elección del pueblo. La ley regulará la autonomía municipal. La intervención del estado quedará circunscrita a la defensa del orden público y a mantener la competencia de las corporaciones

Madrid 11 agosto 1931 – Firmado

-----

El vocal que suscribe tiene el honor de formular el voto particular siguiente:

ARTICULO

En cada provincia habrá una Diputación compuesta de Diputados elegidos por sufragio popular directo y de representantes de los Ayuntamientos. La determinación de sus atribuciones se regulará por la Ley conforme a las mismas bases que determina el artículo 5º.

Madrid 11 de agosto 1931 – Firmado

-----

El vocal que suscribe tiene el honor de formular el voto particular siguiente:

ARTICULO 6º

Procede suprimir el párrafo que dice: “La condición de limítrofe no será exigible a las provincias insulares”.

Madrid 11 agosto 1931

*Voto Varela*

Considerando que una Constitución por preocupación de perfección técnica debe definir en primer lugar la Nación el postulado de su soberanía, para establecer luego la forma del Estado, su estructura, fines y poderes, propongo que sus primeros artículos digan lo que sigue:

Artículo 1º. - La Nación española es la asociación política de todos los españoles comprendidos dentro de su territorio.

Artículo 2º. - La Nación española es libre e independiente. La soberanía reside radicalmente en el pueblo, del cual emanan todos los Poderes del estado, con arreglo a las normas establecidas en esta constitución

Artículo 3º.- Es (sic) Estado español es una República libera en el fundamento, democrática en el sistema y social en la orientación. Son fines del Estado: velar por la integridad e independencia de la nación española; garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos, conservar el orden público y dirigir el progreso moral, intelectual y económico del País

Documento 4: Boletín de la Asamblea Nacional, n. 1 de 1928, Sección “Noticias políticas y Parlamentarias – Alemania”, pp. 202-203

En la histórica sala de la cancillería del Reichstag, donde se reunió en 1878 el Congreso de Berlín, inauguróse el 16 de enero actual, bajo la presidencia del canciller Marx, la anunciada conferencia entre el Gobierno y los Estados federales con el fin de estudiar una fórmula que permita simplificar las relaciones administrativas y políticas entre el Reich y dichos Estados.

En el discurso de apertura, el canciller, en nombre del Gobierno expresó el deseo de que la conferencia fuese fecunda en resultados, pero hizo constar, al propio tiempo, que la estructura del Reich no debe ser destruida.

Dicha conferencia terminó el día 18, pronunciando el discurso de clausura el ministro de Justicia, señor Hergt. Los resultados de la conferencia son los que se consignan en el siguiente comunicado oficial:

“El gobierno del Reich y los gobiernos de los estados entienden que el procedimiento establecido en la constitución de Weimar, para regular las relaciones entre el Reich y los estados, debe sufrir una reforma completa.

La conferencia no ha podido ponerse de acuerdo acerca de como podrían consolidarse las fuerzas unitarias o federativas, ni acerca del modo en que estas dos fuerzas podrían quedar reunidas en una forma nueva. La necesidad de un fuerte poder central ha sido admitida por unanimidad.

El Reich no deberá aumentar su poder, en perjuicio de los estados, por medio de medidas financieras.

La fusión de los estados pequeños con otros estados vecinos se facilitará en cuanto sea posible.

Una comisión quedará encargada de apresurar la simplificación judicial y administrativa. Por su parte, y en interés de la mejor solución del problema, el gobierno del Reich anuncia la adopción de varias medidas, especialmente por lo que se refiere a la gestión administrativa de los estados que carecen de recursos suficientes, a la presentación de propuestas para la simplificación de la administración general, a economías en la gestión financiera, etc.

El gobierno del Reich ofrece sus buenos oficios para la solución del problema que resulta de la inclusión de territorios de un estado dentro de los límites de otro. Los gobiernos del Reich y de los estados reconocen la necesidad de una reforma administrativa urgente, sobre todo en lo que afecta a las autoridades locales y de distrito.

Documento 5: Boletín de la Asamblea Nacional, n. 18 de 1929, Sección “Noticias políticas y Parlamentarias – Alemania”, p. 817

La subcomisión del Comité constitucional de la Conferencia de los estados particulares Alemanes, que se ha reunido en Berlín bajo la presidencia del ministro del Interior del Reich, el prohombre socialista Severing, ha aprobado el proyecto de unión de los pequeños países y de Prusia con el Reich, pero dejando subsistir en el Sur cuatro “países”: Sajonia, Baviera, Wüttemberg y Baden.

De prosperar este proyecto, desaparecerán los pequeños países y también Prusia, así que Alemania constará del Reich y de cuatro países del Sur. En Berlín ya no habrá dos gobiernos y dos Parlamentos, como en la actualidad (los de Prusia y los del Reich), sino que solo funcionarán un Parlamento y un Gobierno, lo mismo para la Prusia de hoy que para todo el Reich. En cierto aspecto aumentará la importancia de Prusia, pero en otro perderá su personalidad. El gobierno del Reich mandará en el territorio que hoy forma a Prusia, pero en Baviera solo podrá intervenir bajo ciertas condiciones. Un bávaro podrá ser funcionario en cualquier distrito de Prusia de hoy, mientras que un berlinés no podrá serlo en Munich. La solución preconizada por las subcomisiones no corresponde al programa socialista y demócrata, ni satisfará a los nacionalistas, que viven en la tradición de Prusia y que tienen su fuerza principal en el “Ostelben”.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### Archivos consultados

Archivo Congreso Diputados (ACD)<sup>1</sup>  
Archivo General de la Administración (AGA)  
Archivo Histórico Nacional (AHN)  
Archivo Ministerio de Asuntos exteriores y Cooperación (AMAEC)<sup>2</sup>  
Archivo Ministerio de Justicia (AMJ) – Comisión de Codificación  
Archivo Senado del Reino (ASR)  
Centro documental de la Memoria Histórica (CDMH)  
Archivo Residencia de Estudiantes – Junta de Ampliación de Estudios (JAE-RDE)

### Fuentes impresas consultadas

Actas de sesiones Directorio Primo de Rivera  
Diario de sesiones Cortes Constituyentes 1931 (disponible desde final 2015 en [http://www.congreso.es/est\\_sesiones/](http://www.congreso.es/est_sesiones/), 20/02/2016)  
Anales JAE  
Memorias JAE

### Prensa y revistas científicas de la época consultadas

ABC  
Berliner Tagenblatt  
Boletín analítico de los principales documentos parlamentarios extranjeros  
Boletín de la Asamblea Nacional  
Crisol  
El Imparcial  
El Socialista  
España Moderna  
Gaceta de Administración local  
Heraldo de Madrid

---

<sup>1</sup> La notas que se refieren a los fondos del Archivo del Congreso de los Diputados reportan, donde posible, también la signatura digital de FLORA.

<sup>2</sup> Al haberse trasladado paulatinamente los fondos del AMAEC a AHN y AGA, en nota se hace referencia a la documentación como AGA ex AMAEC y AHN ex AMAEC.

La España regional  
L'Europe nouvelle  
Política: revista mensual de doctrina y crítica  
Revista de ciencias jurídicas y sociales  
Revista de Derecho Público  
Revista de Estudios de la Vida Local  
Revista de Occidente  
Revista general de legislación y jurisprudencia  
Sol  
Zeitschrift des IAI

### Bibliografía consultada<sup>3\*</sup>

- Acosta España, Rafael, *La España de las autonomías. (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.
- Acosta Sánchez, José, *Teoría del estado y fuentes de la Constitución*, Córdoba, Servicio de publicaciones de la universidad de Córdoba.
- Agirreazkuenaga Zigorraga, Joseba, «Las oportunidades de construcción del Estado liberal español: la “España Foral”», *Ayer*, n. 35, 1999, pp. 121-146.
- Aglietti, Marcella, *Cortes, Nazione e Cittadinanza – Immaginario e rappresentazione delle istituzioni politiche nella Spagna della Restauración (1874-1900)*, Bologna, Clueb, 2011.
- Ahrens, Enrique, *Curso de derecho natural ó de filosofía del derecho: completado en las principales materias, con ojeadas históricas y políticas*, Madrid, Carlos Bailly-Bailliére, 1873.
- Ahrens, Enrique, *Enciclopedia jurídica o Exposición orgánica de la ciencia del derecho y el estado*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, III vol., 1878.
- Aimo, Piero, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 ad oggi*, Milano, Carocci, 2010.
- Aizpuru Murua, Mikel Xabier, «La pluralidad de vías en la reformulación de la identidad vasca en el siglo XIX», *Sancho el sabio: Revista de cultura e investigación vasca*, n. 15, 2001, pp. 11-44.
- Aizpuru Murua, Mikel Xabier, «Sobre la astenia del nacionalismo español a finales del siglo XIX y comienzos del XX», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 23, 2001, pp. 811-849.
- Albacete Ezcurra, Juan Enrique, *El Estado integral de la Segunda República española*, Murcia, Nausicaä, 2006.
- Albares Albares, Roberto, «Los primeros momentos de la recepción de Kant en España: Toribio Nuñez Sesse (1766-1834)», *El Basilisco: Revista de filosofía, ciencias humanas, teoría de la ciencia y de la cultura*, n. 21, 1996, pp. 31-33.

---

3 Además de la bibliografía citada, se da cuenta de las obras consultadas a lo largo del trabajo. En la bibliografía se presentan libros y artículos, las contribuciones parte de volumen no se detallan.

- Alberti Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1986.
- Alberti Rovira, Enoch, «Estado autonómico e integración política», *Documentación administrativa*, n. 232-233, 1992-1993, pp. 223-246.
- Alberti Rovira, Enoch, «La representación territorial», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 3, 2004.
- Alcalá - Zamora, Niceto; Eza y Zaragüeta, Vizconde de; Gascón y Marín, José; Goicoechea; Posada, Adolfo, *La crisis del moderno constitucionalismo en las Naciones Europeas*, Madrid, Est. tipo. Viuda e hijos de Jaime Ratés, 1925.
- Alcalá - Zamora, Niceto, *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid, Alianza editorial, 1981.
- Alcalá Zamora, Niceto, *La victoria republicana*, (edición de Jorge Fernández-Coppel), Madrid, Esfera de Libros, 2012.
- Almazán Tomás, Vicente David, «Una joya bibliográfica hispano-japonesa: los cuentos y leyendas del Japón de Gonzalo Jiménez de la Espada editados como “chirimen-bon” por T. Hasegawa (Tokio, 1914)», *Artigrama: Revista del Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Zaragoza*, n. 23, 2008, pp. 781-801.
- Álvarez Álvarez, Leonardo, «La Constitución de Weimar: ¿Una República sin republicanos?», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 12, 2011.
- Álvarez Chillida, Gonzalo, «El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera», *Revista de estudios políticos*, n. 93, 1996, pp. 359-375.
- Álvarez-Gendín, Sabino, *El órgano gestor del municipio y la nueva ley municipal*, Madrid, Reus, 1936.
- Álvarez-Gendín, Sabino, «¡Máxima descentralización, pero máxima responsabilidad!», *Revista de estudios de la vida local*, n. 29, 1946, pp. 707 – 735.
- Álvarez Junco, José, «Identidad heredada y construcción nacional: algunas propuestas sobre el caso español, del Antiguo Régimen a la Revolución liberal», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 2, 1999, pp. 123-148.
- Álvarez Junco, José, *Mater dolorosa: la idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001.
- Álvarez Junco, José, «La nación post-imperial. España y su laberinto identitario», *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, n. 9, 2006, <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-iii---numero-9---enero-2006/ensayos/la-nacion-post-imperial--espana-y-su-laberinto-identitario>.
- Álvarez Junco, José, *El nombre de la cosa: debate sobre el término “nación” y otros conceptos relacionados*, Madrid, CEPC, 2005.
- Álvarez Tardío, Manuel, «Algunas consideraciones sobre el nacionalismo español en la dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930», *Studia Carande: Revista de ciencias sociales y jurídicas*, n. 7, 1, 2002, pp. 381-398.
- Amat Escandell, Luís, *La Comarca en la reestructuración del territorio: XI Seminario de Investigación*, Madrid, IEAL, 1972.

- Ambrosini, Gaspare, *Autonomía Regional e federalismo - Austria - Spagna - Germania - Urss*, Roma, Edizioni Italiane, 1944.
- Ambrosino, Giuseppe; De Nardi, Loris (ed.), *MaTriX - Proposte per un approccio interdisciplinare allo studio delle istituzioni*, Verona, QuiEdit, 2015.
- Anschütz, Gerhard, *Das preußisch-deutsche Problem*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1922.
- Anschütz, Gehrard, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, Georg Stilke 1930 (13ª ed.) y 1932 (14ª ed.).
- Anschütz, Gerhard; Thoma, Richard (ed.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, v. I, Tübingen, Mohr Siebeck, 1930.
- R. Aramayo, Roberto, «Cassirer, la Constitución de Weimar y el papel regulativo de las ideas político-morales», *Isegoría – Revista de Filosofía Moral y Política*, n. 40, enero-junio, 2009, pp. 149-154 (comentario a la traducción de E. Cassirer, «La idea de la constitución republicana. Conferencia dictada el 11.08.1928 para festejar la Constitución de la República de Weimar», en *ivi* pp. 155-168).
- Araquistáin, Luis, *El ocaso de un régimen*, Madrid, editorial España, 1930.
- Araquistáin, Luis, *El pensamiento español contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1962.
- Araquistáin, Luis, *La revista España y la crisis del estado liberal*, Estudio preliminar di Ángeles Barrio, Santander, Servicio de publicaciones de la universidad de Cantabria, 2001.
- Arbós i Marín, Xavier, «Els inicis del dret públic contemporani a Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, n. 41, 2010, pp. 21-58.
- Archilés, Ferran; García Carrión, Marta; Saz Campos, Ismael (coord.), *Nación y nacionalización: una perspectiva europea comparada*, Valencia, Servicio de Publicaciones de la Universitat de Valencia, 2013.
- von Aretin, Karl Otmar, *Nation, Staat und Demokratie in Deutschland*, Mainz, Verlag Philipp von Zabern, 1993.
- Aróstegui Sánchez, Julio, «El estado español contemporáneo: centralismo, inarticulación y nacionalismo», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 17, 1998, pp. 31-57.
- Aróstegui Sánchez, Julio, *Largo Caballero - el tesón y la quimera*, Madrid, Editorial Debate, 2013.
- Artola, Miguel, *Los Orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, II vol., 1975.
- Astarloa Villena, Francisco, *Región y religión en las Constituyentes de 1931*, Valencia, Univ. Valencia, 1976.
- Astarloa Villena, Francisco, «El debate en torno a la estructura territorial del Estado y el modelo de Senado: una constante en la historia constitucional española», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 40, 2002, pp. 57-68.
- Atard, Rafael, *La escuela histórica del derecho: documentos para su estudio*, Madrid, Victoriano Suárez, 1908.
- Atienza Rivero, Emilio, «Elitismo y organicismo en el parlamentarismo de Fernando de los Ríos», *Anuario de historia contemporánea*, n. 4-5, 1977-78, pp. 165-176.
- Attard, Emilio, *El constitucionalismo español: 1808-1978*, Valencia, E. Attard, 1988.
- Aubert, Paul, «Elitismo y antiintelectualismo en la España del primer tercio del siglo XX», *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, n. 6, 1993, pp. 109-138.
- Aubert, Paul, «Los intelectuales y la Segunda República», *Ayer*, n. 40, 2000, pp. 105-136.

- Aubert, Paul, «¿A la Sorbona, a Marburgo o a la Alpujarra? La Junta para Ampliación de Estudios», *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, n. 14, 2007, <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-v-n-14-septiembre-2007/ensayos/-a-la-sorbona-a-marburgo-o-a-la-alpujarra-la-junta-para-ampliacion-de-estudios>.
- Aunós, Eduardo *Itinerario histórico de la España contemporánea – (1808-1936)*, Barcelona, Bosch, 1946.
- Aurell i Cardona, Joan, «La formación del imaginario histórico del nacionalismo catalán, de la Reinaxença al Noucentisme (1830-1930)», *Historia contemporánea*, n. 22, 2001, pp. 257-288.
- Ayala, Francisco, *Recuerdos y olvidos (1906-2006)*, Madrid, Alianza Editorial, 2011 (2ª ed.).
- Azaña, Manuel, *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos, 2005.
- Azcárate, Gumersindo de, *El self-government y la Monarquía doctrinaria*, Madrid, Librería de A. de San Martín, 1877 (aquí en la edición del CEPC, 2009).
- Azcárate, Gumersindo de, *La constitución inglesa y la política del continente*, Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, 1878.
- Azcárate, Gumersindo de, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, INAP, 1979.
- Bahamonde, Angel (coord.), *Historia de España – siglo XX 1875-1939*, Madrid, Catedra, 2008.
- Baioa, Manuel (ed.), *Elites e Poder – A crise do Sistema Liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*, Évora, Edições Colibri, 2004.
- Balaguer Callejón, Francisco, «Un constitucionalista del período de entreguerras. El pensamiento constitucional de Fernando de los Ríos», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n. 152-153, 1999, pp. 77-89.
- Balcells, Albert, *El projecte d'autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2010.
- Ballarín, Manuel; Ledesma, José Luis, *Avenida de la República: actas del II Encuentro Historia y Compromiso: Sueños y Realidades para una República*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2007.
- Ballbé, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza editorial, 1983.
- Barcelona, Diputación Provincial, *La provincia en el estado de las autonomías*, Barcelona, Marcial Pons, 1996.
- Barruso Barés, Pedro, «El intento autonómico del verano de 1934. La actitud del Ayuntamiento de San Sebastián», *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía*, 23, 1995, pp. 375-403.
- Behnke, Kurt, *Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaat*, Greifswald, Rechts und Staatswissenschaften Dissertationen, 1926.
- Bellabarba, Marco; Mazhol, Brigitte; Stauber, Reinhard; Verga, Marcello (ed.), *Gli imperi dopo l'impero nell'Europa del XIX secolo*, Bologna, Il Mulino - Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento - Quaderno n. 76, 2008.
- Ben-Ami, Shlomo, «Hacia una comprensión de la Dictadura de Primo de Rivera», *Revista de derecho político*, n. 6, 1980, pp. 107-132.

- Bendix, Karsten, *Die Arbeit des Verfassungsausschusses: Achter Ausschuss der Verfassungsgebenden Nationalversammlung von Weimar*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2002.
- Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- Beneyto, Juan, *Las autonomías – el poder local en España*, Madrid, Siglo XXI, 1980.
- Bennassar, Bartolomè *La guerra di Spagna*, Torino, Einaudi, 2006.
- Benz, Wolfgang, *Süddeutschland in der Weimarer Republik Berlin*, Duncker und Humblot, 1970.
- Beramendi González, Justo; Máiz, Ramón (coord.), *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI de España, 1991.
- Beramendi González, Justo, *Alfredo Brañas no rexionalismo galego*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 1998.
- Beramendi González, Justo, «Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la Segunda República», *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, n. 2, 2003, pp. 53-82.
- Berchams Vallet de Goytisolo, Juan, «La Escuela Jurídica catalana del siglo XIX», *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, n. 15, 2007-2008, pp. 513-536.
- Bernal, Antonio-Miguel [et al.], *Antiguo Régimen y liberalismo: homenaje a Miguel Artola. Vol 1, Visiones generales*, Madrid, Alianza - Universidad Autónoma de Madrid, 1994.
- Bernardo Ares, José Manuel de, *A historia de Galicia vista por Alfredo Brañas*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 2000.
- Biewer, Ludwig, *Reichsreformsbestrebungen in der Weimarer Republik*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1980.
- Bilfinger, Karl, *Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1923.
- Blanco, Luigi (coord.), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- Blanco Valdes, Ramón, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giapichelli, 1999.
- Blas Guerrero, Andrés de, «El debate doctrinal sobre la autonomía en la Cortes Constituyentes de la II República», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 6, 1991, pp. 119-144.
- Blas Guerrero, Andrés de; Fusi Aizpurúa, Juan Pablo; Morales Moya, Antonio (coord), *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 2013.
- Blinkhorn, Martín, «The ‘Spanish Problem’ and the Imperial Myth», *Journal of Contemporary History*, Vol. 15, n. 1, pp.5-25.
- Bluntschli, Johann Caspar, *Allgemeines Statsrecht*, Stuttgart, J.G. Cottaschen Buchhandlung, 1886.
- Bofarull y Romaña, Manuel de, *La reforma de la administración local y las mancomunidades provinciales*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1916.
- Boix Reig, Vicente, «Significación de la Provincia en la distribución territorial del poder por la Constitución Española», *Revista de administración pública*, n. 115, 1988, pp. 339-370.

- Boucsein, Wilhelm, «Spanischer Regionalismus und der katalanische Nationalismus», en Leibholz, Gerard (dir.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1978, N.F., B. 27, pp. 41 – 67.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, «Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie», en *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, Köln, 1972.
- Bracher, Karl Dietrich, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Villigen, Ring, 1960.
- Bracher, Karl Dietrich; Funke, Manfred; Jacobsen, Hans Adolf, *Die Weimarer Republik*, Düsseldorf, Droste, 1987.
- Brandt, Peter, «Hugo Preuss – Der Verfassungspatriot», *IEV-Online*, 2009, Nr. 5, <https://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/brandtievonline2009nr5.pdf>, 20/09/2015.
- Braun, Otto, *Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem?*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1927.
- Brauweiler, Heinz, *Berufstand und Staat*, Berlin, Ring Verlag, 1925.
- Brecht, Arnold, *Reichsreform, Warum und Wie?*, Berlin, Verlag von Georg Stilke, 1931.
- Brecht, Arnold, *Federalism and Regionalism in Germany – The Division of Prussia*, New York, Oxford University Press, 1945.
- Brecht, Arnold, *Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preussens*, Bonn, Dümmler, 1949.
- Bredt, Victor, *Der Geist der Deutschen Reichsverfassung*, Berlin, G.Stilke, 1924.
- Brenan, Gerald, *El laberinto español: antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*, París, Editions Ruedo Ibérico, 1962.
- Breña, Roberto, «José María Blanco White y la Independencia de América: ¿Una postura pro-americana?», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, Oviedo, 2001, n. 2 pp. 1-17.
- Brinckmann, Sören, *Der Stolz der Provinzen: Regionalbewußtsein und Nationalstaatsbau im Spanien des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2005.
- Broszat, Martin, *Da Weimar a Hitler*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- Burgos, Javier de, *Las Ideas de Administración*, Madrid, 1841 (editado en *Las ideas de la administración de Javier de Burgos*, ed. de Roca Roca, Eduardo, Alcalá de Henares, INAP, 1987).
- Burgueño, Jesús, «Fermín Caballero y el proyecto de División Provincial de 1842», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Tomo 192, Cuaderno 1, 1995, pp. 119-142.
- Burgueño, Jesús, *Geografía política de la España constitucional - La división provincial*, Madrid, CEC, 1998.
- Busaall, Jean-Baptiste, «La Constitución de Bayona de 1808 y la historia constitucional hispánica», *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, n. 10, 2011, pp. 67-80.
- Busaall, Jean-Baptiste, «À propos de l'influence des constitutions françaises depuis 1789 sur les premières constitutions écrites de la monarchie espagnole. L'exemple de l'ordonnancement territorial dans la Constitution de Bayonne (1808)», *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n. 8, 2011, pp. 9-40.
- Bühler, Ottmar, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Leipzig und Berlin, Teubner, III ed., 1929; trad. española de Rovira Armengol, José, *La Constitución alemana*

- de 11 de agosto 1919 - texto completo, comentarios, introducción histórica y juicio general por el Dr. Ottmar Bühler*, Barcelona, Editorial Labor, 1931 (ed. recopilada en *La Constitución de Weimar*, Madrid, Tecnos, 2010).
- Bund zur Erneuerung der Reiches, *Reich und Länder – Vorschläge Begründung Gesetzwürfe*, Berlin, Verlag Georg Stilke, 1928.
- Bund zur Erneuerung der Reiches, *Das Problem der Reichsrat*, Berlin, Verlag Georg Stilke, 1928.
- Bund zur Erneuerung der Reiches, *Die Reichsreform*, Berlin, Verlag von Reimar Hobbin, 1933.
- Caballero Garrido, Ernesto; Azcuénaga Cavia, María Carmen (coord.), *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas: historia de sus centros y protagonistas (1907-1939)*, Madrid, CSIC, 2010.
- Caballero López, José Antonio; Delgado Idarreta, José Miguel; Viguera Ruiz Rebeca (ed.), *El lenguaje político y retórico de las constituciones españolas - Proyectos ideológicos e impacto mediático en el siglo XIX*, Madrid-Oviedo, In Itinere - Fundación Práxedes Mateo-Sagasta, 2015.
- Cabanillas Sánchez, Alfredo et al., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*, Madrid, Thomson-Civitas, IV vol., 2003.
- Cabrera Calvo-Sotelo, Mercedes, «El Parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la II República», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 21, 1995, pp. 55-82.
- Cajal Valero, Arturo, *El gobernador civil y el estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP, 1999.
- Cajal Valero Arturo, Castells Arteche, Luis, (ed.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2009.
- Calero Amor, Antonio María, *La división provincial de 1833: bases y antecedentes*, Madrid, INAP, 1987.
- Calvo Sotelo, José, *Mis servicios al estado: Seis años de gestión - Apuntes para la historia*, Madrid, IEAL, 2a ed., 1974.
- Cambó, Francesc, *Las dictaduras*, Madrid, Espasa-Calpe, 1929.
- Canales Aliende, José Manuel, *La administración de la Segunda república. La Organización central del Estado*, Madrid, INAP, 1986.
- Cano Bueso, Juan, «Fernando de los Ríos al frente del Ministerio de Justicia», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, n. 152-153, 1999, pp. 121-155.
- Capellán de Miguel, Gonzalo, «El krausismo español: algunas reflexiones sobre el concepto de "krausopositivismo"», *Boletín de la Biblioteca de Menéndez Pelayo*, Año 74, 1998, pp. 435-459.
- Capellan de Miguel, Gonzalo, *La España armónica – El proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006.
- Car, Ronald, «Un nuovo Vangelo per i tedeschi». *Dittatura del Cancelliere e Stato popolare nel dibattito costituzionale tedesco del secondo Ottocento*, Macerata, EUM, 2011.
- Carande, Ramón, «Sánchez Albornoz ante la cuna del Anuario», *Anuario de Historia del Derecho español*, n. 59, 1989, pp. 763-784.
- Carena, Annibale, *Politica e diritto nelle costituzioni post-belliche*, Milano, ISPI, 1935.

- Carballeira Rivera, María Teresa; Míguez Macho, Luis, *A provincia a través da historia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1997.
- Carnero Arbat, M. Teresa, «Élite gobernante dinástica e igualdad política en España, 1898-1914», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 8, 1992, pp. 35-74.
- Carr, Raymond, *España – 1808-1978*, Barcelona, Ariel, 1979.
- Carrasco Canals, Carlos, *La burocracia en la España del siglo XIX*, Madrid, IEAL, 1975.
- Carrillo, Marc, *Estudios sobre la Constitución Española – Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Cortes Generales, 2008.
- Casals Costa, Vicente, «Ciencia, política y territorio: La construcción del paradigma regional en la Península Ibérica», *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n. 5, 2001, pp. 79-104.
- Cassese, Sabino, *Lo Stato Fascista*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- Chapman, Brian, *Los prefectos y la Francia provincial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959.
- Checa Godoy, Antonio, *Prensa y partidos políticos durante la II República*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1989 (2 ed. aumentada 2011).
- Cheyne, George J. G., *Joaquín Costa, el gran desconocido*, Barcelona, Ariel, 1972.
- Chernichero Díaz, Carlos Alberto, *El “estado integral” en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2007.
- Chust Calero, Manuel; Piqueras, José A. (coord.), *Republicanos y Repúblicas en España*, Madrid, Siglo XXI de España, 1996.
- Chust Calero, Manuel, (coord.), *Doceañismo, constituciones e independencias*, Madrid, 2004.
- Chust Calero, Manuel (coord.), *Federalismo y cuestión federal en España*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004.
- Chust Calero, Manuel, «La cuestión federal en el primer liberalismo doceañista», *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, n. 9, 2006. <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-iii---numero-9---enero-2006/investigaciones-en-curso/la-cuestion-federal-en-el-primer-liberalismo-doceanista>, 20/12/2015.
- Clavería Nadal, Gloria, «Historia del léxico en los diccionarios – la deuda del “Diccionario de la lengua Castellana” de la Real Academia Española con los diccionarios de M. Núñez de Taboada», *Revista de Historia de la Lengua Española*, n. 2, 2007, pp. 3-27.
- Clavero, Bartolomé, *El código y el fuero*, Madrid, Siglo XXI, 1982.
- Clavero, Bartolomé, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, Alianza editorial, 1984.
- Clavero, Bartolomé; Hernández Montalbán, Francisco; Torres, Pedro Ruiz, *Estudios sobre la revolución burguesa*, Madrid, 1985.
- Clavero, Bartolomé, «Codificación y constitución: paradigmas de un binomio», *Quaderni Fiorentini*, 1989, n. 18, pp. 79 – 145.
- Clavero, Bartolomé, *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, Alianza editorial, 1989.

- Clavero, Bartolomé, «Entre Revolución y Tradición: Constitucionalismo y Fuerismo», *Historia contemporánea*, n. 4, 1990, pp. 39-60.
- Clavero, Bartolomé, «Tejido de sueños: La historiografía jurídica española y el problema del Estado», *Historia contemporánea*, Universidad País Vasco, n. 12, 1995, pp. 25-48.
- Clavero, Bartolomé, *Happy Constitution – Cultura y lengua constitucionales*, Madrid, Trotta, 1997.
- Clavero, Bartolomé, *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*, Madrid, Trotta, 2007.
- Clavero, Bartolomé, «Cádiz 1812: Antropología e historiografía del individuo como sujeto de Constitución», *Quaderni Fiorentini*, n. 42, 2013, pp. 201-280.
- Clavero Arévalo, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983.
- Clavero Arévalo, Manuel, «La provincia ante una encrucijada histórica en el 150 aniversario de su creación (1833-1983)», *Revista de Administración pública*, n.100-102, 1983, p. 2129 – 2157.
- Clingan, Edmund C., *The Lives of Hans Luther, 1879 - 1962: German Chancellor, Reichsbank President, and Hitler's Ambassador*, Lanham, Lexington Books, 2010.
- Colmeiro, Manuel, *Derecho administrativo español*, IV ed., Madrid, impr. y libr. de Eduardo Martínez, 1876.
- Colmeiro, Manuel, *Elementos de derecho político y administrativo de España*, 7a ed. corr., aum., Madrid: impr. de la viuda e hija de Fuentenebro, 1887.
- Colomines i Companys, Agustí, «La historia del catalanismo: un balance historiográfico», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 23, 2001, pp. 791-810.
- Comisión Jurídica Asesora – Ministerio de Justicia, *Anteproyecto de la Constitución de la República Española - que eleva al gobierno la Comisión jurídica asesora*, Madrid, 1931.
- Corcuera Atienza, Francisco Javier, «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 6, 1991, pp. 15-46.
- Corcuera Atienza, Francisco Javier, «La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 2, 2000, pp. 629-695.
- Corcuera Atienza, Francisco Javier, *La patria de los vascos: orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, Madrid, Taurus, 2001.
- Cores Trasmonte, Baldomero, «“Bases generales del regionalismo y su aplicación a Galicia” (1892), de Alfredo Brañas», *Revista de estudios políticos*, n. 206-207, 1976, pp. 203-248.
- Costa, Joaquín, *Teoría del hecho jurídico individual y social*, Madrid, Impr. de la Revista de legislación, 1880.
- Costa, Joaquín, *El Problema de la ignorancia del derecho y sus relaciones con el status individual, el referéndum y la costumbre*, Madrid, San Francisco de Sales, 1901.
- Costa, Joaquín (1846-1911), *Oligarquía y caciquismo: colectivismo agrario y otros escritos (Antología)*, Madrid, Alianza, 1967.

- Costa, Joaquín, *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*, Madrid, IEAL, 1981.
- Costa, Pietro, *Civitas : storia della cittadinanza in Europa*, Bari, Laterza, 2000.
- Craig, Gordon A. *Il potere delle armi: storia e politica dell'esercito prussiano, 1640-1945*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- Cruz Martínez, Rafael, *Una revolución elegante – España 1931*, Madrid, Alianza editorial, 2014.
- Cuenca Toribio, José Manuel; Miranda García, Soledad, «Sociología de los ministros de la II República», *Revista de estudios políticos*, n. 71, 1991, pp. 53-86.
- de Cueto Noguerras, Carlos, «La organización territorial del Estado austríaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?», *Revista de estudios regionales*, n. 60, 2001, pp. 111-132.
- Cuevas y Cuevas, Miguel, *La técnica jurídica - esbozo de estudio*, Madrid, Huelves y Compañía, 1929.
- Culí i Verdaguer, Frederic, *Las Mancomunidades provinciales*, tesis doctoral, Barcelona, Impr. de la Casa Provincial de Caridad, 1915.
- Czerwick, Edwin, «Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Von Weimar zur Bundesrepublik», *Geschichte und Gesellschaft*, a. 28, n. 2, 2002, pp. 183-203.
- De Bernardo Ares, José Manuel; Muñoz Machado, Santiago (dir.), *El Estado – Nación en dos encrucijadas históricas*, Madrid, Iustel, 2006.
- De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Ciudad de México, UNAM, 2004.
- Delgado Echeverría, Jesús, *Los Proyectos de Apéndice del Derecho Civil de Aragón (1880-1925)*, Zaragoza, Institución “Fernando el Católico” - CSIC, 2006.
- Demarchi, Giacomo, «Autonomia e costruzione del territorio: il caso spagnolo fra conservatorismo, autoritarismo e democrazia (1898-1931)», *Quaderni Fiorentini*, v. 43, n. 1. 2014, pp. 229-249.
- Demerson, Jorge; García-Diego, José A., *José María de Lanz: prefecto de Córdoba*, Editorial Castalia, 1990.
- Díaz, Elías, *Socialismo en España: el partido y el estado*, Madrid, Editorial Mezquita, 1982.
- Díaz, Elías, *De la Institución a la Constitución – Política y cultura en la España del siglo XX*, Madrid, Editorial Trotta, 2009.
- Díez del Corral, Luís, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, CEC, 1984.
- Dieckmann, Carl, *Verwaltungsrecht, Verfassung und innere Verwaltung des Deutschen Reichs und Preußens*, Berlin, F. Vahlen, 1922.
- Dilcher, Gerhard, «Genossenschaftstheorie und Sozialrecht: ein “juristensozialismus” Otto V. Gierkes?», *Quaderni Fiorentini*, n. 3-4. 1974-75, pp. 319 – 365.
- Domínguez Ortiz, Antonio, *Sociedad y estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1976.
- Duarte Montserrat, Ángel, «Republicanos y nacionalismo: El impacto del catalanismo en la cultura política republicana», *Historia contemporánea*, Universidad País Vasco, n. 10, 1993, pp. 157-180.

- Duarte Montserrat, Ángel, «Historias de federales, historia republicana», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6, 2001, pp. 7-30.
- Dufour, Gérard, «Los afrancesados o una cuestión política: los límites del despotismo ilustrado», *Cuadernos de Historia Moderna. Anejos*, n. 6, 2007, pp. 269-277.
- Dumas, Claude (coord.), *Nationalisme et littérature en Espagne et en Amérique Latine au XIXe siècle*, Lille, Univ. Lille III, 1982.
- Duran i Ventosa, Luis, *Regionalisme y Federalisme*, con un prólogo de Enric Prat de la Riba, Barcelona, Francisco Puig, 1905.
- Egido León, Angel (ed.), *Memoria de la Segunda República – Mito y realidad*, Madrid, Biblioteca Nueva – CIERE, 2006.
- Elleser, Karl, *Die Verfassungs-autonomie der deutschen Länder*, Heidelberg, Manheim, 1928.
- Elorza, Antoni; Trías, Juan, *Federalismo y reforma social en España*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1975.
- Erdmann, Karl Dietrich; Schulze Hagen(ed.), *Weimar: Selbstpreisgabe einer Demokratie. Eine Bilanz heute*, Düsseldorf, Droste.
- Escudero Alday, Rafael, *Modelos de Democracia en España 1931 y 1978*, Barcelona, Península, 2013.
- Esculies, Joan, «España y la Gran Guerra. Nuevas aportaciones historiográficas», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 32, 2014, pp. 47-70.
- Espín, Eduardo, «Acción republicana y la estabilidad gubernamental en el sistema de partidos de la II República», *Revista de derecho político*, n. 3, 1979, pp. 85-108.
- Espinet i Burunat, Francesc; Rubí i Casals, María Gemma (coord.), *Solidaritat Catalana i Espanya: (1905-1909)*, Barcelona, Base, 2008.
- Estrada Sánchez, Manuel, *Provincias y Diputaciones – La Construcción de la Cantabria contemporánea*, Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 2006.
- Eyck, Erich, *Storia della repubblica di Weimar*, Torino, Einaudi, 1966.
- Fattorini, Emma, *Germania e Santa Sede – La nunziatura di Pacelli fra la Grande Guerra e la repubblica di Weimar*, Bologna, il Mulino, 1992.
- Fernández Albaladejo, Pablo, «Imperio e identidad: consideraciones historiográficas sobre el momento imperial español», *Semata – Ciencias Sociales e Humanidades*, n. 23, 2011, pp. 131-148.
- Fernández Riquelme, Sergio, «Angel Ossorio y Gallardo ante la “Solución Corporativa” (1913-1931). El impacto histórico de la representación política del trabajo», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 10, 2009, pp. 181-200.
- Fernández Rodríguez, Fernando, *La España de las Autonomías*, Madrid, IEAL, 1985.
- Fernández Sebastián, Javier, «Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuerismo. I: hasta el siglo XIX», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 4, 1990, pp. 61-88.
- Fernández Sirvent, Rafael, «De “Rey soldado” a “pacificador”»: representaciones simbólicas de Alfonso XII de Borbón», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 11, 2010, pp. 47-75.

- Ferrando Badía, Juan, «Ocaso de la República española de 1873: la quiebra federal», *Revista de estudios políticos*, n. 183-184, 1972, pp. 49-66.
- Ferrando Badía, Juan, *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986.
- Ferrando Badía, Juan, «Corrientes doctrinales de descentralización política en la España de los Siglos XIX y XX», *Corts. Anuario de derecho Parlamentario*, Valencia, 1997 n. 3, pp. 17-40.
- Ferré, Xavier, «Rovira i Virgili o l'etern retorn: L'Estat Catalá. Estudi de Dret Públic», *Diàlegs: revista d'estudis polítics i socials*, Vol. 10, n. 37, 2007, pp. 11-30.
- Ferreira Fernández, *La comarca en la historia - Una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca* Universidad de Santiago de Compostela, 2000.
- Fessler, Othmar, *Handbuch der Spanienkunde*, Frankfurt am Main, Moritz Diesterweg, 1932.
- Figueres, Josep María, *Valentí Almirall, forjador del catalanisme polític*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, 2004.
- Figueras Pamiés, Montserrat «Notas sobre la introducción de la Escuela Histórica de Saigüey en España», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 1978, n. 17-18 pp. 371-393.
- Finger, August, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, Stuttgart, Enke, 1923.
- Fioravanti, Maurizio, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979.
- Fioravanti, Maurizio, *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001.
- Fioravanti, Maurizio, *Costituzionalismo: percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma – Bari, Laterza, 2009.
- Fioravanti, Maurizio, «Las doctrinas de la constitución en sentido material», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 6, 2010, pp. 425-438.
- Fioravanti, Maurizio, *Appunti di Storia delle Costituzioni moderne – le libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2014, 3 ed.
- Fleiner, Fritz, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, Mohr, 1928.
- Fleiner, Fritz, *Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung*, Berlin, Walter de Gruyter, 1929.
- Folguera, Pilar; Pereira Castañares, Juan Carlos; García García, Carmen; Izquierdo Martín, Jesús; Pallol Trigueros, Rubén; Sánchez García, Raquel; Sanz Díaz, Carlos; Toboso Sánchez, Pilar, *Pensar con la historia desde el siglo XXI: actas del XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Universidad Autónoma de Madrid, 2015.
- Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Scandicci 1995.
- Fontana, Josep; Villares, Manuel, *Historia de España*, Barcelona, Critica, 10 vol., 2000-2010.
- Fontana, Sandro, (ed.), *Il Fascismo e le autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 1973.
- Forcadell Álvarez, Carlos; Romeo Mateo, María Cruz (ed.), *Provincia y nación: los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006.

- Freiherrn Freytagh – Loringhoven, Axel, *Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, München, J. F. Lehmann, 1924.
- Fuente Monge, Gregorio de la, «La revolución de 1868 y la continuidad del personal político», *Ayer*, n. 29, 1998, pp. 161-186.
- Fuentes Aragonés, Juan Francisco, «Clase media y bloque de poder en la España de la Restauración», *Revista de estudios políticos*, n. 85, 1994, pp. 121-142.
- Fuentes Codera, Maximiliano, «Germanófilos y neutralistas: proyectos tradicionalistas y regeneracionistas para España (1914-1918)», *Ayer*, n. 91, 2013, pp. 63-92.
- Fuentes Quintana, Enrique (coord.), *Economía y economistas españoles*, Madrid, Galaxia Gutenberg, 1999, Vol. 6.
- Fusi Aizpurúa, Juan Pablo, «Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2000, n. 22, pp. 21-52.
- Fusi Aizpurúa, Juan Pablo, *La patria lejana: el nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus, 2003.
- Gabriel Sirvent, Pere, «Republicanos y federalismos en la España del siglo XIX: el federalismo catalán», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6, 2001, pp. 31-56.
- Gacto Fernández, Enrique (coord.), *Inquisición y censura: el acoso a la inteligencia en España*, Madrid, Dykinson, 2006.
- Gallego Anabitarte, Alfredo, *Administración y jueces – Gubernativo y contencioso: reflexiones sobre el antiguo régimen y el estado constitucional, y los fundamentos del derecho administrativo español*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1971.
- Gallego Anabitarte, Alfredo, «España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica», *Ayer*, n. 1, 1991, pp. 125-166.
- Gallego Anabitarte, Alfredo, «La discusión sobre el método en Derecho Público durante la República de Weimar», *Revista española de derecho constitucional*, Año 16, n. 46, 1996, pp. 11-37.
- García Canales, Mariano, *La teoría de la representación en la España del siglo XX (de la crisis de la Restauración a 1936)*, Murcia, Universidad de Murcia, 1977.
- García Canales, Mariano, *El problema constitucional de la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, CEC, 1980.
- García Canales, Mariano, «Los intentos de reforma de la Constitución de 1876», *Revista de derecho político*, n. 8, 1981, pp. 113-136.
- García Canales, Mariano, «La Constitución española de 1931 y su aplicación - (Bibliografía comentada)», *Revista de Estudios políticos*, n. 31-32, 1983, pp. 209 – 264.
- García Cárcel, Ricardo (coord.), *La construcción de las historias de España*, Madrid, Fundación Carolina - Marcial Pons Historia, 2004.
- García Delgado, José Luis (ed.), *España, 1898-1936: estructuras y cambio - coloquio de la Universidad Complutense sobre la España Contemporánea*, Madrid, Univ. Complutense, 1984.
- García Delgado, José Luis (ed.), *España de la Restauración: política, economía, legislación y cultura - I Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España dirigido por Manuel Tuñón de Lara*, Madrid, Siglo XXI, 1985.

- García Delgado, José Luis (ed.), *Crisis de la Restauración: España entre la Primera Guerra Mundial y la Segunda República / II coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España*, dirigido por Manuel Tuñón de Lara, Madrid, Siglo XXI, 1986.
- García Delgado, José Luis (ed.), *La II República. El primer bienio. III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, Siglo XXI, 1987.
- García de Enterría, Eduardo, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1978.
- García de Enterría, Eduardo, *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid, Alianza, 1994.
- García Fernández, Javier, «Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo», *Revista de derecho político*, n. 5, 1979-1980, pp. 241-242.
- García Fernández, José *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, INAP, 1983.
- García Madaria, *Estructura de la administración central*, Madrid, INAP, 1982.
- García Oviedo, Carlos, *El constitucionalismo de la postguerra*, Sevilla, Carmona, 1931.
- García Oviedo, Carlos, «La nuova Costituzione spagnola», *Rivista di Diritto Pubblico*, n. I, pp. 188-204.
- García Queipo de Llano, Genoveva; Ruiz-Manjón Cabeza, Octavio; Tusell, Javier, «Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición», *Revista de derecho político*, I n. 12, 1981-1982, pp. 189-236 y II n. 13, 1982, pp. 137-195.
- García Rovira, Anna María, *España, ¿nación de naciones?*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2002.
- García Santos, Juan F., *Léxico y política de la Segunda República*, Salamanca, Servicio de publicaciones de la Universidad de Salamanca, 1980.
- García-Trevijano Fos, José Antonio, *Exposiciones de motivos de los estatutos municipal y provincial*, Madrid, IEAL, 1974.
- García Valdecasas, Alfonso, «La elaboración del texto constitucional», *Revista de estudios políticos*, n. 31-32, 1983, pp. 57-70.
- Garrido, Fernando, *La República democrática federal universal: nociones elementales de los principios democráticos*, Madrid, Cuesta, Monier, Baylliere, 1855.
- Garriga, Carlos (coord.), *Historia y constitución – Trayectos del constitucionalismo hispano*, Ciudad de México, Instituto Mora, 2010.
- Garriga, Carlos, «Cabeza moderna, cuerpo gótico: la Constitución y el orden jurídico», *Anuario de Historia del Derecho español*, n. 81, 2011, pp. 99-162.
- Gascón y Marín, José, *Mancomunidades provinciales*, Madrid, Reus, 1914.
- Gascón y Marín, José, *Administración provincial española: sus problemas - Conferencias pronunciadas en la Cátedra Valdecilla de la Universidad Central*, Madrid, IEAL, 1942.
- Gerpe Landin, Manuel, *L'estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, Edicions 62, 1977.
- Gierke, Otto von, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, III voll, Berlin, Weidmann, 1868-1881.
- Gierke, Otto von, *Political theories of the middle age*, traducción u introducción de Maitland, Frederic William, London, Thoemmes Press, 1900. (en castellano, *Teorías*

- políticas de la Edad Media*, Madrid, CEC, 1995, con una introducción de Benigno Pendás).
- Giese, Friedrich, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, C. Heymann, 8 ed., 1931.
- Gil Cremades, Juan José, *El reformismo español – krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Barcelona, Ariel, 1969.
- Gil Pecharrmán, Julio, *La Segunda República española: (1931-1936)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006.
- Gil Robles, Enrique, *Tratado de derecho político: según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, Madrid, Afrodísio Aguado, 1961-1963.
- Gillessen, Günther, *Hugo Preuß – Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik*, Berlin, Duncker und Humblot, 2000.
- Giner de los Ríos, Francisco, *Obras completas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1916.
- Gmelin, Hans, *Studien zur Spanischen Verfassungsgeschichte des Neunzehnten Jahrhunderts*, Stuttgart, Enke, 1905.
- Gmelin, Hans, «Die Entwicklung des Verfassungsrechts in Spanien von 1913-1932», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, n. 21, 1933-34, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1934.
- Goldstein, Erik, *Gli accordi di pace dopo la Grande Guerra (1919-25)*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Gómez Carbonero, Sonssoles, «Dos procesos paralelos hacia el final trágico de la democracia: las culturas políticas de Weimar y de la Segunda República Española», *Investigaciones Históricas*, Univ. Valladolid, 2001, n. 21, pp. 281 – 299.
- Gómez Ferrer Morant, Ramón (dir.), *La Provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona - Cívitas Madrid, 1991.
- Gómez Molleda, María Dolores, «La inteligencia de izquierda en las constituyentes republicanas y su intento de transacción ideológica», *Studia histórica. Historia contemporánea*, n. 1, 1983, pp. 7-29.
- Gómez Navarro, José Luis, *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid, Cátedra, 1991.
- González Calleja, Eduardo, *La España de Primo de Rivera: la modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- González Calleja, Eduardo, *Contrarrevolucionarios - radicalización violenta de las derechas durante la Segunda República, 1931 – 1936*, Madrid, Alianza Editorial, 2011.
- González Calleja, Eduardo; Ribagorda, Álvaro (ed.), *La Universidad Central durante la Segunda República: las Ciencias Humanas y Sociales y la vida universitaria*, Madrid, Dikynson, 2013.
- González Calleja, Eduardo; Cobo Romero, Francisco; Martínez Rus, Ana; Sánchez Pérez, Francisco, *La Segunda República Española*, Madrid, Pasado&Presente, 2015.
- González Casanova, José Antonio, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, Crítica, 1979.
- González Casanova, José Antonio, *Historia de las diputaciones provinciales*, Madrid, Mancomunidad de las Diputaciones provinciales de Régimen Común, 1984.
- González Casanova, José Antonio, «La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo español», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 1, 1998, pp. 295-328.

- González Cuevas, Pedro Carlos, *Historia de las derechas españolas - de la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.
- González Cuevas, Pedro Carlos, *Maeztu: biografía de un nacionalista español*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2003.
- González Hernández, Esther, *Breve historia del constitucionalismo común (1787-1931) – exilio político y turismo constitucional*, Madrid, Editorial universitaria Ramón Areces, 2006.
- González Mariñas, Pedro, «La provincia en España: apunte histórico-jurídico», en *International Review of administrative sciences*, vol. 43, n 3, 1977.
- González Martínez, Carmen, «La Dictadura de Primo de Rivera: una propuesta de análisis», *Anales de Historia Contemporánea*, n. 16, 2000, pp. 337-408.
- Gozzi, Gustavo; Schiera, Pierangelo (ed.), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1987.
- Grandío Seoane, Emilio, «Organización y poder en la C.E.D.A. Gallega», *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, n. 10, 1997, pp. 223-250.
- Gonzalez Vilalta, Arnau, *Un catalanófilo en Madrid*, Barcelona, UAB, 2007.
- Granja, José Luis de la, «Autonomías regionales y fuerzas políticas en las Cortes constituyentes del 1931», *Sistema - Revista de ciencias sociales*, n. 40, 1981, pp. 79-100..
- Granja Sainz, José Luis de la, «El nacimiento de Euskadi. El estatuto de 1936 y el primer gobierno vasco», *Historia contemporánea*, n. 35, 2007, p. 427-450.
- Grassmann, Siegfried, *Hugo Preuss und die deutsche Selbstverwaltung*, Lübeck - Hamburg, Matthiesen, 1965.
- Grossi, Paolo (dir.), *Quaderni Fiorentini – Monografico su Federico Carlo di Savigny*, Milano, Giuffrè, n. 9, 1980.
- Guaita Martorell, Aurelio, *División territorial y descentralización*, Madrid, INAP, 1975.
- Guaita Martorell, Aurelio, «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *Revista de administración pública*, n. 94, 1981, pp. 33-52.
- Guaita Martorell, Aurelio, «Las Provincias, ciento setenta y cinco años después de la Constitución de Cádiz. Mención especial de Extremadura», *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad Extremadura, n. 5, 1987, pp. 171-190.
- Guerra Sesma, Daniel, «Socialismo y cuestión nacional en la España de la Restauración (1875-1931)», *Revista de estudios políticos*, n. 137, 2007, pp. 183-216.
- Guerra Sesma, Daniel, *Socialismo y cuestión nacional en España (1872-1939)*, UNED, Tesis de doctorado, 2008.
- Guerra Sesma, Daniel, *Socialismo español y federalismo (1873-1976)*, Oviedo, KRK ediciones, 2013.
- Guerra Sesma, Daniel, *El pensamiento territorial de la Segunda República Española*, Madrid, Athenaica, 2016.
- Guillén Kalle, Gabriel, *La “Revista de Derecho Público” (1932-1936) - El “ideal” de la Segunda República Española*, Murcia, Isabor, 2004.
- Guillén Kalle, Gabriel; Almuoguer Carreres, Joaquín, *Eduardo L. Llorens y Clariana y el Derecho Constitucional en la Segunda República Española*, Madrid, Reus, 2006.
- Gusy, Cristoph, *Weimar – die wehrlose Republik?*, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1991.
- Gusy, Cristoph, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1997.

- Gusy, Cristoph, «Las constituciones de entreguerras en Europa central», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 2, 2000, pp. 593-625.
- Haller, Gustav, *Bundesstaat oder Einheitsstaat?*, Thübingen, Osianderische Buchhandlung, 1928.
- Hatschek, Julius, *Institutionen des deutschen un preußischen Verwaltungsrechts*, Leipzig, Erlangen, 1919.
- Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México D. F., UNAM, 2003.
- Häberle, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*, México D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Heimers, Manfred Peter, *Unitarismus und süddeutsches Selbstbewusstsein: Weimarer Koalition und SPD in Baden in der Reichsreformdiskussion 1918 – 1933*, Düsseldorf, Droste, 1992.
- Heller, Hermann, *Las ideas políticas contemporáneas*, Barcelona, Labor, 1930.
- Henle, Rudolf, *Reichsreform und Länderstaat*, Rostock, Leopold's Universität, 1931.
- Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, Antonio, «Facetas de dos procesos constituyentes», *Revista de estudios políticos*, 1983, n. 31-32, pp. 11-24.
- Hernández Lafuente, Adolfo, *Autonomía e integración en la segunda República*, Madrid, Encuentro, 1980.
- Hernández Lafuente, Adolfo, «Los Referéndums de autonomía en la II República», *Revista de estudios políticos*, n. 5, 1978, pp. 97-119.
- Hernández Lafuente, Adolfo, «En torno a la bibliografía sobre la cuestión autonómica en la Segunda República española», *Revista de Estudio políticos*, n. 31-32, 1983, pp. 279 – 294.
- Hespanha, Antonio Manuel; Serrano González, Antonio, *Cultura jurídica europea: síntesis de un milenio*, Madrid, Tecnos, 2002.
- Heun, Werner, «El principio monárquico y el constitucionalismo alemán del siglo XIX», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 2, 2000, pp. 559-586.
- Hinojosa, Eduardo de, *Historia general del Derecho español*, Madrid. Tipografía de los Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, 1887.
- Hinojosa, Eduardo de, *Estudio sobre la Historia del Derecho español*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos, 1908.
- Hinojosa, Eduardo de, *El elemento germánico en el derecho español*, Madrid, Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, 1915.
- Hobsbawm, Erich. *La era del capital, 1848-1875*, Barcelona Crítica, 2003.
- Hocquelllet, Richard, «Élites locales y levantamiento patriótico - la composición de las juntas provinciales de 1808», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 19, 2008, pp. 129-150.
- Hoffmann, Robert, *Geschichte der deutschen Parteien: von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München – Zürich, Piper, 1993.
- Horion, Johannes, *Probleme der Reichsreform*, Jena, Fischer, 1931.
- Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte, vol. 5 y 6*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1978.

- Ibler, Martín, «Pasado y presente de la relación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo en Alemania», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n 50/51, pp. 5-22.
- Immel, Jan, *Hugo Preuß und die Weimarer Reichsverfassung*, Berlin, Logos, 2002.
- Iñesta Pastor, Emilia, «La Comisión General de Codificación (1843-1997) de la codificación moderna a la descodificación contemporánea», *Anuario de historia del derecho español*, n. 83, 2013, pp. 65-103.
- Irujo Amézaga, Xabier, «Naturaleza de la Ley de 16 de agosto de 1841 e implantación del sistema constitucional en Navarra», *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n. 9, 2012, pp. 375-430.
- Kamieth, Heinz, *Der Neugliederungsgrundsatz des Artikels 18 der Reichsverfassung und die Frage des Rechtsbestandes der bundesstaatlichen Struktur des Deutschen Reichs*, Würzburg, Konrad Triltsch, 1932.
- Keith-Lucas, Bryan, *Historia del régimen local inglés en el siglo XX*, Madrid, IEAL, 1980.
- Kelsen, Hans, *Der Staat als Integration*, Wien, Springer-Verlag, 1930 (en castellano *El Estado como integración: una controversia de principio* ed. de Juan Antonio García Amado, Madrid, Tecnos, 1997).
- Kelsen, Hans (ed.), *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich: mit einer historischen Übersicht und kritischen Erläuterungen*, Deuticke, 1919; *Österreichisches Staatsrecht: ein Grundriss entwicklungsgesechichtlich dargestellt*, Wien, Scientia Verlag, 1970.
- Kelsen, Hans, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- Kennedy, Paul, *Ascesa e declino delle grandi potenze*. Milano, Garzanti, 1998.
- Kirchheimer, Otto, «The Decline of Intra-State Federalism in Western Europe», *World Politics*, Vol. 3, n. 3, 1951, pp. 281-298.
- Klaus, Helmut, *Der Dualismus Preußen versus Reich in der Weimarer Republik in Politik und Verwaltung*, Godesberg, Forum, 2006.
- Kolb, Ebehard, *Die Weimarer Republik*, München, Oldenburg, 2002.
- Koselleck, Reinhart, «Bund Bündnis, Foderalismus, Bundesstaat», en Brunner Otto, Conze Werner, Koselleck, Reinhart (coord.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, pp. 582-671.
- Koselleck, Reinhart, *Preussen zwischen Reform und Revolution – Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Stuggart, Klett-Cotta, 1981 (3. ed.).
- Köttgen, Arnold, *Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung*, Tübingen, Mohr, 1931.
- Krohn, Claus-Dieter; Unger, Corinna (ed.), *Arnold Brecht: 1884-1977 - demokratischer Beamter und politischer Wissenschaftler in Berlin und New York*, Stuttgart, Franz Steiner, 2006.
- Jellinek, Georg, *Ueber Staatsfragmente*, Heidelberg, Koester, 1896 (ed. española por Hertero de Miñón, Miguel, *Fragmentos de Estado*, Madrid, Cívitas, 1978).
- Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Häring, 1905, (ed. española por de los Ríos Urruti, Fernando, *Teoría general del estado*, Madrid, Victoriano Suárez, II vol. 1914-1915).
- Jerez Delgado, Carmen; Pérez García, Máximo Juan, «La Comisión General de Codifica-

- ción y su labor en la modernización del derecho de obligaciones», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 19, 2009, pp. 155-179.
- Jesús López Monroy, José de, «El concepto de “provincias” y “pueblos”, y su régimen de gobierno interior en la Constitución de Cádiz», *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, n. 22, 2010, pp. 271-281.
- Janz, Otto; Schiera, Piarangelo; Siegrist, Hanne (ed.), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino 1997.
- Jiménez de Asúa, Luis, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Reus, 1932.
- Jiménez de Asúa, Luis, *Anécdotas de las Constituyentes*, Buenos Aires, Patronato hispano argentino de cultura, 1942.
- Jiménez de Asúa, Luis, *La constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losada, 1946.
- Joan Creixell, Xavier Ferré, «Revista *La España Regional*: un exemple de la historiografía romàntica», en *Les Corts a Catalunya: Actes del Congrés d'Historia Institucional*, 28, 29 i 30 d'abril de 1988, Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, 1991, pp. 97-103.
- Jordà Fernández, Antoni, *Las Diputaciones Provinciales en sus inicios: Tarragona, 1836-1840. La guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica*, Madrid, INAP, 2002.
- Jordana de Pozas, Luis, *Estudios de administración local y general*, Madrid, IEAL, 1961.
- Jover Zamora, José María, *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX-XX)*, Madrid, 2001.
- Juliá Díaz, Santos, *Historia de las dos Españas*, Madrid, Taurus, 2005.
- Juliá Díaz, Santos, *República y Guerra en España: (1931-1939)*, Pozuelo de Alarcón (Madrid), Espasa Calpe, 2006.
- Juliá Díaz, Santos, *Vida y tiempo de Manuel Azaña :(1880-1940)*, Madrid, Punto de lectura, 2008.
- Juliá Díaz, Santos (ed.), *La Constitución de 1931*, Madrid, Iustel, 2009.
- Juliá Díaz, Santos, «La nueva generación: de neutrales a anti germanófilos pasando por aliadófilos», *Ayer*, n. 91, 2013, pp. 121-144.
- Jutglar i Bernaus, Antoni, *Py i Margall y el federalismo español*, Madrid, Taurus, 1975-76, II vol.
- Jutglar i Bernaus, Antoni, «Las oscilaciones de la política y la Administración en la Cataluña autónoma (1931-1939)», *Documentación administrativa*, n. 179, 1978, pp. 5-40 y n. 181, 1979, pp. 493-536.
- Laband, Paul, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen und Leipzig, Mohr, 1902.
- Lacomba Abellán, Juan Antonio, «Las autonomías en la Segunda República», *Documentación social*, n. 45, 1981, pp. 105-126.
- Lacomba Abellán, Juan Antonio, «Regionalismo, regeneracionismo y organización regional del estado: los planteamientos de J. Sánchez de Toca», *Revista de estudios regionales*, n. 51, 1998, pp. 229-254.
- Lagi, Sara, *El pensamiento político de Hans Kelsen (1911 - 1920): los orígenes de De la esencia y valor de la democracia*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

- Lanchester, Fulco, *Alle origini di Weimar: il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.
- Lanchester, Fulco, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002.
- Langewiesche, Dieter, *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1988.
- Langewiesche, Dieter, *Reich, Nation, Föderation: Deutschland und Europa*, München, Beck, 2008.
- Laporta, Francisco J. *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, Edicusa, 1974.
- Lasso Gaité, Juan Francisco, *Crónica de la codificación española*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1970.
- Laudani, Raffaele, *Il nemico tedesco: scritti e rapporti riservati sulla Germania nazista (1943-1945)*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- Lehnert, Detlef, «Hugo Preuss in der europäischen Verfassungsgeschichte», *IEV-Online* 2009, n. 6, <https://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/lehner-tievonline2009nr6.pdf>, 20/09/2015.
- R. Liehr, G. Maihold, G. Vollmer (ed.), *Ein Institut und sein General: Wilhelm Faupel und das Ibero-Amerikanische Institut in der Zeit des Nationalsozialismus*, Frankfurt am Main, Verveurt, 2003.
- Linz, Juan, *Obras Escogidas*, vol. 6 (Partidos y elites políticas en España), Madrid, CEPC, 2013.
- Liszt, Franz von, *Lo que hará Alemania si vence: Una Confederación centro-europea*, Madrid, Fortanet, 1915.
- Llano Alonso, Fernando H., «Reforma territorial y política nacional desde la perspectiva teórica de José Ortega y Gasset», *Revista de estudios políticos*, n. 131, 2006, pp. 113-140.
- Llorens y Clariana, Eduardo L., *La autonomía en la integración política: la autonomía en el estado moderno, el Estatuto de Cataluña, textos parlamentarios y legales*, Madrid, Reus, 1932 (aquí en su nueva edición de 2008).
- López, Joaquín María, *Curso político constitucional* (intr. de Elorza Domínguez, Antonio), Madrid, CEC, 1987.
- López Aguilar, Juan Fernando *Lo stato autonomico spagnolo*, Padova, CEDAM, 1999.
- López-Aranguren Quiñones, Eduardo María, *Descentralización territorial, regionalismo y conciencia regional en la sociedad española contemporánea*, Madrid, Servicio de reprografía de la Universidad Complutense de Madrid, 1983.
- López García, José Antonio, «La presencia de Carl Schmitt en España», *Revista de estudios políticos*, n. 91, 1996, pp. 139-168.
- López García, Antonio, «Ángel Ossorio y Gallardo: Cuerpo y alma del Maurismo», *Cuadernos Republicanos*, n. 69, 2009, pp. 13-40.
- López Gómez, Antonio; Manso Porto, Carmen, *Cartografía del siglo XVIII: Tomás López en la Real Academia de la Historia*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2006.
- López-Ocón Cabrera, Leoncio, «El cultivo de las Ciencias Humanas en el Centro de Estudios Históricos», *Revista complutense de educación*, v. 18, n. 1, 2007, pp. 59-76.
- López Rodó, Laureano, *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid, Aguilar, 1980.
- López Sánchez, José María, «Política cultural exterior alemana en España durante la Re-

- pública de Weimar», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n. 25, 2003, pp. 235-253.
- López Sánchez, José María, *Heterodoxos españoles – el Centro de Estudios Históricos, 1910-1936*, Madrid, Marcial Pons - CSIC, 2006.
- Lorente Sariñena, Marta, *La voz del Estado: la publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, CEPC, 2001.
- Lorente Sariñena, Marta, «La Nación y las Españas», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 8, 2003, pp. 265-283.
- Lorente Sariñena, Marta, «Cultura constitucional e Historiografía del constitucionalismo de España», *ISTOR*, n. 16, 2004, [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_16/dossier5.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_16/dossier5.pdf), 20/09/2015.
- Lorente Sariñena, Marta, (dir.) *La jurisdicción contencioso administrativa en España – Una - Historia de sus orígenes*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial - Centro de Documentación Judicial, 2009.
- Lorente Sariñena, Marta, *La nación y las Españas: representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*, Madrid, UAM Ediciones, 2010.
- Lorente Sariñena, Marta, «La Pepa, ¿sigue siendo una adelantada en el siglo XXI?», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n. 839, marzo 2012, p. 7.
- Lorente Sariñena, Marta, «Identidad nacional e historiografía estatal», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 17, 2013, pp. 451-474.
- Lucas Verdú, Pablo, *La lucha contra el positivismo jurídico en la república de Weimar. Teoría Constitucional de Rudolf Smend*, Madrid, Tecnos, 1987.
- Lucas Verdú, Pablo, «Reflexiones en torno y dentro del concepto de Constitución: La Constitución como norma y como integración política», *Revista de estudios políticos*, n. 83, 1994, pp. 9-28.
- Luis Díaz, Rafael de; Ortiz Muñoz, Luis, *Los problemas del día en las constituciones extranjeras*, Madrid: Blass, 1931.
- Luis Martín de, Francisco, «Aproximación al liberalismo monárquico en la Segunda República Española», *Studia histórica. Historia contemporánea*, n. 8, 1990, pp. 121-143.
- Lloredo Alix, Luis M., «La recepción de Savigny en España: un episodio en la historia de la circulación de las ideas», *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, a. 18, n. 30, 2014, pp. 227-268.
- MacDonogh, Gilles, *Prussia la perversione di un'idea – da Federico il Grande ad Adolf Hitler*, Milano, Mondadori, 1998.
- Macías Picavea, Ricardo, *El problema nacional*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899 (edición utilizada: Madrid, IEAL, 1979).
- Maetz, Ramiro de, *La crisis del humanismo: los principios de autoridad, libertad y función a la luz de la guerra*, Barcelona, La Polígrafa, 1920 .
- Maggeti, Daniel, «La excepción suiza», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 1, 1999, pp. 71-82.
- Máiz Suárez, Ramón, «“España” y “Estado español” en el discurso político del nacionalismo gallego histórico (1886-1993)», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 4, 2000, pp. 171-208.

- Máiz Suárez, Ramón, *Las Nacionalidades – escritos y discursos sobre federalismo*, Madrid, Akal, 2009.
- Mallada, Lucas, *Proyecto de una nueva división territorial de España*, Madrid, Imp. y estereotipo de El Liberal, 1881.
- Manca, Anna Gianna, «Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prussia dell'Ottocento», *Studi Storici*, v. 39, n. 1, 1998, p. 161-200.
- Manca, Anna Gianna; W. Brauneder (ed.), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19 Jahrhundert. Ein Vergleich*, Bologna – Berlin, Il Mulino - Dunker & Humbolt, 2000.
- Mannoni, Stefano, *Une et Indivisible - Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè, 1994.
- Mannori, Luca; Sordi, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001.
- Mannori, Luca, «'Autonomía'. Fortuna di un lemma nel vocabulario delle libertà locali tra Francia ed Italia», *Quaderni fiorentini*, vol. 43, n. 1, 2014, pp. 65-134.
- Marco Sola, Luisa, «El Catolicismo Identitario en la construcción de la Idea de Nación Española: Menéndez Pelayo y su 'Historia de los Heterodoxos Españoles'», *Ilu. Revista de ciencias de las religiones*, n. 14, 2009, pp. 101-116.
- Marino, Luigi (ed.), *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici*, Torino, Einaudi, 1982.
- Marsch, Ulrich, *Notgemeinschaft der Deutschen Wissenschaft: Gründung und frühe Geschichte, 1920-1925*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1994.
- Martí Ballesté, Basilio, *Autonomía económica y financiera de las Diputaciones Provinciales*, Huesca, Editorial V. Campo y Comp., [1930].
- Martín Artajo, Rafael; Orduña Rebollo, Enrique; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, IEAL, 1977.
- Martín Martín, Sebastián, «Adolfo Posada, Hacia un nuevo Derecho político. Reflexiones y comentarios», *Biblioteca de la cátedra Saavedra Fajardo*, <http://www.saavedra-fajardo.org/archivos/NOTAS/RES0089.pdf>, 20/09/2015.
- Martín Martín, Sebastián, *Derecho político e integración social - Biografía intelectual de Eduardo L. Llorens (1886-1943)*, tesis doctoral, dir. Petit, Carlos, Univ. Huelva, 2008.
- Martín Martín, Sebastián, «El Estado en la España de los años treinta: De la constitución republicana a la dictadura franquista», *Res Publica*, n. 23, 2010, pp. 81-92.
- Martín Martín, Sebastián, «Funciones del jurista y transformaciones del pensamiento jurídico-político español (1870-1945) – I», *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 11, 2010, pp. 89-125.
- Martín Martín, Sebastián (est. prel., ed. y notas), *El derecho político de la Segunda República - Francisco Ayala, Eduardo L. Llorens, Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, Dykinson – Univ. Carlos III, 2011.
- Martín Martín, Sebastián, «Liberalismo e historia en el derecho político. Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894)», *Teoría y realidad constitucional*, n. 31, 2013, pp. 643-668.
- Martín Martín, Sebastián, «La utopía krausista: autonomía del sujeto (individual y colectivo) en la polémica jurídica española (1870-1900)», *Quaderni fiorentini*, vol. 43, n. 1, 2014, pp. 481-539.

- Martín Mateo, Ramón. *El municipio y el estado en el derecho alemán*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1965.
- Martín Mateo, Ramón, *El Horizonte de la descentralización*, Madrid, IEAL, 1969.
- Martín Mateo, Ramón, «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista de administración pública*, n. 94, 1981, pp. 53-88.
- Martín Retortillo, Sebastián, «Administración y Constitución», *Revista de administración pública*, n. 53, 1967, pp. 9-34.
- Martín Retortillo, Sebastián; Argullol, Enric, *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812 - 1931)*, Madrid, Alaguara, 1973.
- Martín Retortillo, Sebastián, «En torno a la organización provincial», *Revista de administración pública*, n. 93, 1980, pp. 7-28.
- Martín Retortillo, Sebastián, *Administración y constitución*, Madrid, IEAL, 1981.
- Martín Retortillo, Sebastián, *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Madrid, Civitas, 1991.
- Martínez Alcubilla, Marcelo, *Diccionario de la administración española, peninsular y ultramarina: compilación ilustrada de la novísima legislación en todos los ramos de la administración pública*, Madrid, Imprenta de la Vedova e Hijas de A. Peñuelas, 1868-1870.
- Martínez Cuadrado, Manuel, «La elección general para Cortes Constituyentes de 1869», *Revista de estudios políticos*, n. 132, 1963, pp. 65-102.
- Martínez Cuadrado, Manuel, *Elecciones y partidos políticos de España, 1868-1931*, Madrid, Taurus, 1969.
- Martínez Hernández, María Carmen, *La Diputación de Córdoba, 1923-1991: regímenes políticos y gestión provincial*, Córdoba, Diputación Provincial, 2004.
- Martínez, Mateo, «La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León. Proceso y criterios diferentes», *Investigaciones Históricas*, Univ. Valladolid, n. 15, 1995, pp. 315-328.
- Martínez Neira, Manuel, «La cuestión pedagógica: Adolfo Posada y la enseñanza del derecho», *Aulas y saberes*, vol. 2, 2003, pp. 161-172.
- Martínez Pérez, Fernando, «La historiografía de las instituciones administrativas en España (siglos XIX-XX)», *ISTOR*, n. 16, 2004, [http://www.istor.cide.edu/archivos/num\\_16/dossier4.pdf](http://www.istor.cide.edu/archivos/num_16/dossier4.pdf), 20/09/2015.
- Martínez Pérez, Fernando, «La constitución de Bayona y la experiencia constitucional josefina», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 19, 2008, pp. 151-171.
- Martínez Pérez, Fernando, «Categorías y cuerpos: altos funcionarios en España (1852-1918)», *Anuario de historia del derecho español*, n. 78-79, 2008-2009, pp. 461-480.
- Martínez Pérez, Fernando, *Constitución en Cortes - El debate constituyente 1811-1812*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2011.
- Martínez Pérez, Fernando, «La Constitución de Cádiz de 1812 y sus consecuencias», *Índice histórico español*, n. 125, 2012, pp. 157-193.
- Martino, Antonio, *Spanien zwischen Regionalismus und Föderalismus: Entstehung und Entwicklung des Staates der Autonomien (Estado de las Autonomías) als historischer Prozess*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2004.

- Martorell Linares, Miguel Angel, «La crisis parlamentaria de 1913-1917: La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración», *Revista de estudios políticos*, n. 96, 1997, pp. 137-161.
- Massanet Beltrán, Jerónimo, *La Reforma constitucional: lo que se intenta y lo que debiera hacerse*, Palma de Mallorca, [Imp. de F. Soler], 1929.
- Mateos y de Cabo, Oscar Ignacio, *Estudios sobre Joaquín Costa derecho, política y humanismo en el marco de la Restauración Alfonsina*, Móstoles, Dykinson, 2007.
- Maura, Antonio, *Ideario de Antonio Maura sobre la vida local: (textos y estudios) - homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*, Madrid, IEAL, 1954.
- Mausberg, Jasper, *Ideen und Konzeption- Hugo Preuß für di Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*, Frankfurt am Main, Lang, 1991.
- Mazzacane, Aldo (coord.), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2005.
- McIlwain, Charles H., *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Medicus, Franz Albert, *Reichsreform und Länderkonferenz – Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse*, Berlin, Karl Hermann Verlag, 1930.
- Meinecke, Friedrich, *Werke*, Darmstad, Siegfried Toesche-Mittler Verlag, v. II, 1958.
- Melis, Guido, *Storia dell'amministrazione italiana: 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Melis, Guido, *Lo Stato negli anni Trenta - Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Menéndez Alzamora, Manuel, *La generación del 14: una aventura intelectual*, Madrid, Siglo XXI, 2006.
- Menéndez Alzamora, Manuel; Robles Egea, Antonio (ed.), *Pensamiento político en la España contemporánea*, Madrid, Trotta, 2013.
- Menéndez Pelayo, Marcelino, *Historia de los Heterodoxos Españoles*, III voll, Madrid, Librería Católica San José, 1880-1882.
- Mesa Moles, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, IEAL, 1946.
- Mezzadra, Sandro, «Il corpo dello stato. Aspetti giuspubblicistici della Genossenschaftslehre di Otto von Gierke», *Filosofia Politica*, Bologna, il Mulino, 1993, n. VII – 3, pp. 445-476.
- Mezzadra, Sandro, *La costituzione del sociale – il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, il Mulino, 1999.
- Miguel Herrera, Carlos, «Kelsen y el socialismo reformista», *Revista de estudios políticos*, n. 96, 1997, pp. 77-115.
- Miguel Herrera, Carlos, «La herencia weberiana en la República de Weimar», *Res publica*, n. 20, 2008, pp. 95-118.
- Mikelarena Peña, Fernando; García-Sanz Marcotegui, Angel, «Españolismo, vasquismo y navarrismo foral: cambios y persistencias en la interpretación de la identidad navarra hasta 1936», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 2, 1999, pp. 83-122.
- Mikelarena Peña, Fernando, «La apuesta republicanizadora de la 1ª gestora de la Diputa-

- ción de Navarra», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 20, 2008, pp. 237-264.
- Mijares Gavito, José Luis, *El Barón Vom Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*, Madrid, IEAL, 1965.
- Mina Apat, María Cruz, «Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fierismo. II: siglos XIX y XX», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, pp. 89-106.
- Ministerio del Interior (ed.), *El gobernador civil en la política y en la administración de la España contemporánea*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997.
- Mir i Bagó, Josep, *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- Mirkine-Guetzevitch, Boris, *Las nuevas constituciones del mundo: textos íntegros de las de Alemania, Baviera, Prusia, Austria, Checoslovaquia, Danzig, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Méjico...*, Madrid, Editorial España, 1931.
- Mirkine-Guetzevitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934.
- Molas Batllori, Isidre, «Las bases de Manresa y la reforma del Estado español», *Revista jurídica de Cataluña*, vol. 69, n. extra 1, 1970, pp. 137-158.
- Molas Batllori, Isidre «El Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1919», *Recerques: Història, economia i cultura*, n. 14, 1983, pp. 69-79.
- Molas Batllori, Isidre, «La reforma del Senado durante el reinado de Alfonso XIII: Krausistas y regionalistas», *Revista de las Cortes Generales*, n. 75, 2008, pp. 81-104.
- Molina Cano, Jerónimo, «Sobre la crisis del constitucionalismo español en la II República española», *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, n. 1, 2011, pp. 89-102.
- Molina Piñeiro, Luís J.; Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando; Serrano Migallón, Fernando(coord.), *El pensamiento filosófico-jurídico y político en Luis Recaséns Siches*, México, Porrúa, 2003.
- Mommsen, Wolfgang, *Max Weber und die Deutsche Politik*, Thübingen, Mohr (Paul Siebeck), 1974 (ed. italiana: *Max Weber e la politica tedesca: 1890-1920*, Bologna, Il Mulino, 1993).
- Mohnhaupt, Hans, Grimm, Diether, *Costituzione: storia di un concetto dall'antichità ad oggi*, Roma, Carocci, 2008.
- del Moral Ruiz, Joaquín, «Evolución presupuestaria y reglamentación contable de las haciendas locales y provinciales (1845-1911)», *Revista de estudios políticos*, n. 93, 1996, pp. 445-464.
- del Moral Ruiz, Joaquín; Pro Ruiz, Juan; Suárez, Fernando, *Estado y territorio en España, 1820-1930: la formación del paisaje español*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2007.
- Morell Ocaña, Luis, *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 1988.
- Morell Ocaña, Luis, «Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia», *Civitas - Revista de Derecho administrativo*, n. 42, pp. 349-365, Madrid, 1984
- Morell Ocaña, Luis, «La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito desarticulación del centro político y la sociedad periférica», *Revista de Administración pública*, n. 114, 1987.

- Morell Ocaña, Luis, *Tratado de derecho municipal*, vol. I, Madrid, Civitas, 1988.
- Moreno Alonso, Manuel, «La Guerra de la Independencia: la bibliografía del bicentenario», *Historia social*, n. 64, 2009, pp. 139-162.
- Moreno Luzón, Javier, (coord.), *Alfonso XIII: un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons, 2003.
- Moreu Ballonga, José Luis, «El apéndice foral aragonés de 1925 y encrucijadas del Derecho civil y de la cuestión territorial en España», *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, n. 15, 2007-2008, pp. 81-124.
- Mori, Antonio, *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*, Madrid, 1932.
- Morodo, Raúl y De Vega, Pedro, *Estudios de Teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, Universidad Complutense, 2001 t. I.
- Mortati, Costantino, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.
- Möller, Horst, *La república de Weimar: una democracia inacabada*, Boadilla del Monte - Madrid, Antonio Machado Libros, 2012.
- Muñoz de Bustillo, Carmen, *Bayona en Andalucía: el estado bonapartista en la prefectura de Xerez*, Madrid, CEC, 1991.
- Muñoz de Bustillo, Carmen, «Asturias, Cuerpo de Provincia. - De la Corporación provincial en la Castilla Moderna», *Anuario de Historia del Derecho español*, n. 1992, pp. 355 - 475.
- Muñoz de Bustillo, Carmen, «De Corporación a Constitución: Asturias en España», *Anuario de Historia del Derecho español*, a. 1995, pp. 321- 403.
- Muñoz de Bustillo, Carmen, «Los antecedentes de las diputaciones provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», *Anuario Historia del Derecho Español*, 1997, n. 67-II, pp. 1179-1192.
- Muñoz Machado, Santiago, *El Problema de la vertebración del estado en España :(del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel, 2006.
- Müller, Christoph, *Hugo Preuß und der lange deutsche Weg zur Vernunft*, Vorgesehen zur Veröffentlichung in den Oppermann-Studien, 2009.
- Nadal, Francesc, *Burgueses, burócratas y territorio: la política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid, IEAL, 1987.
- Nadal, Jordi, *El fracaso de la revolución industrial en España: 1814-1913*, Barcelona, Ariel, 1975.
- Navajas Zubeldia, Carlos, «El problema regional durante la II República: el “caso riojano”», *Berceo*, n. 138, 2000, pp. 263-292.
- Navarra Ordoño, Andreu, *La región sospechosa. La dialéctica hispanocatalana entre 1875 y 1939*, Barcelona, Servei de Publicacions de la UAB, 2013.
- Navarra Ordoño, Andreu, *1914. Aliadófilos y germanófilos en la cultura española*, Madrid, Cátedra, 2014.
- Nawiasky, Hans, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1920.
- Nawiasky, Hans, *Grundgedanken Reichsverfassung*, Berlin, Duncker&Humbolt, 1920.
- Nawiasky, Hans, *Grundprobleme der Reichsverfassung. t.1, Das Reich als Bundesstaat*, Berlin, Julius Springer, 1928.
- Nello i Colom, Oriol, *El debat de l'organització territorial de l'Estat: del passat fem-ne*

- taula rasa?*, en *La regionalització del territori i els ens intermedis*, pp.67-71, Societat Catalana de Geografia - Diputació de Barcelona, 1990.
- Nieto Alejandro, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Univ. Sevilla – Instituto García Oviedo, 1962.
- Nieto Alejandro, «Los orígenes de lo contencioso administrativo en España», *Revista de Administración pública*, n. 50, 1966, pp. 27-50
- Nieto Alejandro, *La retribución de los funcionarios en España (Historia y actualidad)*, Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1967.
- Nieto, Alejandro, *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1986.
- Nolte, Einrich, *La Repubblica di Weimar – Un'instabile democrazia fra Lenin e Hitler*, Milano, Christian Marinotti, 2006.
- Notgemeinschaft der Deutschen Wissenschaft, *Verzeichnis der ausländischer Zeitschriften*, Berlin, 1934.
- Núñez Seixas, Xosé Manoel, «Questione nazionale e crisi statale: Spagna 1898-1936», *Ricerche storiche*, XXIV, 1994, pp. 87-117.
- Núñez Seixas, Xosé Manoel, *Entre Ginebra y Berlin. La cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa, 1914-1939*, Madrid, Akal, 2001.
- Núñez Seixas, Xosé Manoel, «Sobre la idea de la Europa de los pueblos en el periodo de entreguerras (1918-1939)», *Hermes: pentsamendu eta historia aldizkaria = revista de pensamiento e historia*, n. 37, 2011, pp. 32-45.
- Núñez Seixas, Xosé Manoel, «Nation-Building and Regional Integration: The Case of the Spanish Empire (1700-1914)», en Miller, Alexei; Berger, Stefan (ed.), *Nationalizing Empires*, Budapest / New York, CEU Press, 2015, pp. 195-245.
- Oliver Araujo, Joan, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears, Servei de Publicacions i Intercanvi Científic, 1991.
- Orden Jiménez, Rafael V., «La filosofía del derecho en el joven Sanz del Río», *Pensamiento – Revista de investigación e información filosófica*, v. 56, n. 215, mayo-agosto 2000, pp. 237-264.
- Orduña Rebollo, Enrique «Regionalismo y Asambleas de Diputaciones. Postura de la Diputación de Palencia (1923-1930)», *Publicaciones de la Institución Tello Téllez de Meneses*, n. 60, 1989, pp. 239-258.
- Orduña Rebollo, Enrique (pres.), *El Municipio constitucional*, Madrid, INAP, 2003.
- Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y Provincias*, Madrid, CEPC, 2003.
- Ornaghi, Lorenzo, *Stato e corporazione: storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milano, Giuffrè, 1984.
- Ornaghi, Lorenzo, «Corporazione», en *Treccani – Enciclopedia delle Scienze sociali*, Istituto per l'Enciclopedia Italiana, ver. Online [http://www.treccani.it/enciclopedia/corporazione\\_22/04/2011](http://www.treccani.it/enciclopedia/corporazione_22/04/2011).
- Orobon, Marie-Angele, «La nación republicana entre herencia y ruptura. Una aproximación a la definición de España en el debate constitucional de 1931», *Historia Constitucional – Revista electrónica de la Universidad de Oviedo*, n. 10, 2009, pp. 201-215.
- Ortega y Gasset, José, *Obras Completas*, 10 vol., Bogotá, Editorial Taurus, 2004-2010.

- Ortega y Gasset; Azaña, Manuel, *Dos visiones de España: discurso en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña, 1932* (prólogo de J. M. Ridaó), Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2005.
- Ortega Álvarez, Luis, «El nuevo papel de las diputaciones provinciales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, 1991, n. 251, pp.471-491.
- Ortega Álvarez, Luis (coord.), *Las reformas administrativas en la II República*, Madrid, INAP, 2009.
- Ortega Gil, Pedro, «El Proyecto de Diputaciones Provinciales de 1840: Modelo para la Ley de 8 de enero de 1845», *Cuadernos de Historia del Derecho*, Madrid, Univ. Complutense, 1998, n. 5, pp. 11-42.
- Otero Urtaza, Eugenio M., *Bartolomé Cossío, trayectoria vital de un pensador*, Madrid, 1994.
- Pabón, Jesús, *Cambó: 1876-1918*, Barcelona, Alpha, 1952.
- Payo de Lucas, Jesus Pedro, *La antropología de Francisco Giner de los Ríos: el problema del hombre*, Tesis doctoral inédita, UNED, 2009.
- Palacio Morena (coord.), *La reforma social en España: en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Consejo Económico y Social de España, 2004.
- Palomares, Jesús María, «Aproximación al regionalismo castellano durante la Segunda República», *Investigaciones Históricas*, n. 5, 1985, pp. 267-294.
- Pastrana Morilla, Heliodoro, *La diputación provincial de Valladolid 1875-1930: Política y gestión*, Valladolid, Diputación Provincial de Valladolid, 1997.
- Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres (ed.), *Primeras Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época, Priego de Córdoba*, Priego de Cordoba, Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres, 1996.
- Payne, Stanley G., *La primera democracia española: la Segunda República, 1931-1936*, Barcelona, Paidós, 1995.
- Peláez, Manuel J., Seghiri, Miriam, «Ángel Ossorio Gallardo (1876-1943), advocat e intel·lectual catòlic, ambaixador i ministre de la República a l'exili: defensa de les institucions, el drets i els valors de Catalunya (1910-1946)», *Revista de Dret Històric Català*, n. 6, 2006, pp. 195 – 209.
- Peláez, Manuel J., «Juristas madrileños y andaluces, defensores de los derechos y de la autonomía de Cataluña (1870-1949)», *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, n. 15, 2007-2008, pp. 447-463.
- Peláez, Manuel J., «Juristas democristianos, conservadores y republicanos de centroizquierda en 1931 ante la Comisión Jurídica Asesora durante la Presidencia de Ángel Ossorio y Gallardo», *Contribuciones a las Ciencias sociales*, enero 2010, [www.eu-med.net/rev/ccss/07/mjpa.html](http://www.eu-med.net/rev/ccss/07/mjpa.html), 2010., 20/12/2015.
- Pendás García, Benigno, «Teoría del derecho y del Estado en Otto Von Gierke», *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, n. 1, 1991-1992, pp. 109-160.
- Peña González, José, «La cultura política en el Sexenio», *Revista de derecho político*, n. 55-56, 2002, pp. 33-106.
- Peña González, José, *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid, Dykinson, 2006.

- Peña González, José, «Manuel Azaña: “el único estadista”», *Revista de derecho político*, n. 68, 2007, pp. 29-76.
- Pérez Ayala, Andoni, «La Constitución republicana de 1931 siete décadas después», *Cuadernos republicanos*, Madrid, CIERE, n. 49, 2002, pp. 13-34.
- Pérez Ayala, Andoni, «Federalismo y autonomías - La organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano», *Revista de derecho político*, Madrid, UNED, n. 48-49, 2000, pp. 177-218.
- Pérez Garzón, Juan Sisinio, «El nacionalismo español en sus orígenes: factores de configuración», *Ayer*, n. 35, 1999, pp. 53-86.
- Pérez Juan, José Antonio, *Centralismo y descentralización. : organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.
- Pérez Ledesma, Manuel, «Las Cortes de Cádiz y la sociedad española», *Ayer*, n. 1, 1991, pp. 167-206.
- Pérez Núñez, Javier, «Las Diputaciones Provinciales de Vizcaya en el Trienio Liberal (1820-1823)», *Euskal herriaren historiari buruzko biltzarra - Congreso de Historia de Euskal Herria - Congrés d'Histoire d'Euskal Herria - Conference on History of the Basque Country*, v. 4, 1988.
- Pérez Núñez, Javier, «Francisco Agustín Silvela Blanco (1803-1857), ideólogo de la administración centralizada», *Revista de administración pública*, n. 157, 2002, pp. 119-156.
- Pérez Núñez, Javier, «Acerca del gobierno y administración territorial en el régimen constitucional gaditano.», *Revista de estudios políticos*, n. 144, 2009, pp. 143-165.
- Pérez Serrano, Nicolás, *La constitución española (9 diciembre 1931) – Textos, Bases, Antecedentes*, Madrid, Editorial Revista Derecho Privado, 1932.
- Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, «Nicolás Pérez Serrano (1890-1961): semblanza y datos biográficos», *Teoría y realidad constitucional*, n. 18, 2006, pp. 503-528.
- Perfecto García, Miguel Angel, «Panorama de la idea corporativa en Europa hasta los años 30 del siglo XX», *Studia histórica. Historia contemporánea*, n. 2, 1984, pp. 157-168.
- Perfecto García, Miguel Angel, «El corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930», *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, n. 5, 2006, pp. 185-218.
- Pernthaler, Peter, *Der differenzierte Bundesstaat: theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*, Braumuller, 1992.
- Peters, Hans, *Zentralisation und Dezentralisation*, Berlin, Julius Springer, 1928.
- Peters, Martín, *Die Genossenschaftstheorie Otto von Gierke*, Gottingen, 2001.
- Petit Calvo, Carlos, «El Código inexistente: Por una historia conceptual de la cultura jurídica en la España del siglo XIX», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 12, 1995, pp. 49-90.
- Petit Calvo, Carlos, «La prensa en la Universidad: Rafael Ureña y la ‘Revista de ciencias jurídicas y sociales’ (1918-1936)», *Quaderni Fiorentini*, n. 24, 1995, pp. 199 – 302.
- Petit Calvo, Carlos, «Revistas españolas y legislación extranjera. El hueco del derecho comparado», *Quaderni Fiorentini*, n. 35, 2006, pp. 255-338.

- Pi y Margall, Francisco, *Las nacionalidades*, estudio de introducción de Solé Tura, Jordi, Madrid, CEC, 1986.
- Pi y Margall, Francisco, *Las nacionalidades: escritos y discursos sobre federalismo*, ed. y estudio de Maíz, Ramón, Madrid, Akal, 2009.
- Pich i Mitjana, Josep, «El regionalisme tradicionalista, monàrquic, catòlic i espanyolista. La revista La España Regional», *El contemporari. Revista de historia*, n. 18, 1999, pp. 36-46.
- Pich i Mitjana, Josep, *Valentí Almirall i el federalisme intransigent*, Barcelona, Afers, 2006.
- Pich i Mitjana, Josep, «La Génesis del catalanismo político: de los inicios de la Restauración a la crisis del Centre Català», *Hispania: Revista española de historia*, CSIC, Vol. 68, n. 229, 2008, pp. 437-469.
- Pierandrei, Franco, *La Costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, Firenze, Sansoni, 1946.
- Piñar Mañas, José Luis, «La administración periférica civil del Estado», *Revista de Administración pública*, n. 100-102, 1983, pp. 1899- 1941.
- Poetzsch-Heffter, Fritz, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Berlin, O. Liebmann, 1928.
- Ponce Alberca, Julio, «Las Diputaciones en el epílogo de la Dictadura de Primo de Rivera: La III Asamblea de Diputaciones Provinciales de España (Sevilla, 12-25 de Octubre de 1929)», *Archivo hispalense: Revista histórica, literaria y artística*, Tomo 81, n. 247, 1998, pp. 11-30.
- Ponso, Marzia, *Una storia particolare - "Sonderweg" tedesco e identità europea*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- Pöppinghaus, Ernst-Wolfgang, *"Moralische Eroberungen"?: Kultur und Politik in den deutsch-spanischen Beziehungen der Jahre 1919 bis 1933*, Frankfurt am Main, Veruert, 1999.
- Portero Molina, José Antonio, «Algunas cuestiones en el derecho político español: 1875-1900», *Revista de estudios políticos*, n. 18, 1980, pp. 71-100.
- Portinaro, Pier Paolo, *Max Weber – La democrazia come problema e la burocrazia come destino*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- Portillo Valdés, José María, «El provincialismo exacerbado - La consolidación del Régimen Foral Vasco 1845-1850», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1986, n. 56, pp. 167-218
- Portillo Valdés, José María, *Monarquía y gobierno provincial: poder y constitución en las provincias vascas (1760-1808)*, Madrid, CEPC, 1991.
- Portillo Valdés, José María, «Nación política y territorio económico: El primer modelo provincial español (1812)», *Historia contemporánea*, Universidad País Vasco, n. 12, 1995, pp. 247-278.
- Portillo Valdés, José María, Iñurritegui Rodríguez José María, *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPC, 1998.
- Portillo Valdés, José María, *Revolución de la nación: orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, CEPC - Boletín Oficial del Estado, 2000.
- Portillo Valdés, José María, «Cuerpo de nación, pueblo soberano: la representación política en la crisis de la monarquía hispana», *Ayer*, n. 61, 2006, pp. 47-76.

- Portillo Valdés, José María, *El Sueño criollo: la formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*, San Sebastián, 2006.
- Portillo Valdés, José María, «1808, crisis y soberanía: presentación», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 19, 2008, pp. 9-13.
- Portillo Valdés, José María, «Constitucionalismo antes de la Constitución: la Economía Política y los orígenes del constitucionalismo en España», *Nuevo mundo, mundos nuevos*, n. 7, 2007, <https://nuevomundo.revues.org/4160>, 20/09/2015.
- Posada, Adolfo, *Principios de derecho político*, Madrid, Imprenta de la revista de Legislación, 1884.
- Posada, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo: según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid. Victoriano Suárez, 1897, (II ed. 1923).
- Posada, Adolfo, *Derecho político comparado*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906,
- Posada, Adolfo, *Evolución legislativa del régimen local en España: 1812-1909*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1910 (edición utilizada: Madrid, INAP, 1982).
- Posada, Adolfo, *Spanisches Staatsrecht*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1914.
- Posada, Adolfo, *El Régimen municipal de la ciudad moderna. Bosquejo del régimen local en España, Francia, estados alemanes y Estados Unidos*, Madrid, Victoriano Suárez, 1916.
- Posada, Adolfo, *Tratado de derecho político*, Madrid, Victoriano Suárez, 1923, II vol., III ed. rev.
- Posada, Adolfo, *Hacia un nuevo derecho político. Reflexiones y comentarios*, Madrid, Reus, 1931 (reimp. 2012).
- Posada, Adolfo, *La reforma constitucional*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez 1931.
- Posada, Adolfo, *La nouvelle Constitution espagnol: le régime constitutionnel en Espagne, evolution, textes, commentaires*, Paris, 1932 (trad. al español por Bueno Armijo, Antonio María, con un estudio de Varela Suanzes-Carpeña, Joaquín, Madrid, INAP, 2006).
- Posada, Adolfo, «El “Supermunicipio”», *Administración y Progreso*, a. I, n. 1, 1932, pp. 7-9
- Posada, Adolfo, «Desde más allá de la Constitución. Leyes constitucionales y leyes complementarias», *Administración y Progreso*, n. 7, 1932, 1932, pp. 4-6.
- Posada, Adolfo, *La idea pura del Estado*, Madrid, Revista Derecho Privado, 1935.
- Posada, Adolfo, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, INAP, 1979.
- Posada, Adolfo, *Breve historia del krausismo español*, Universidad de Oviedo, 1981.
- Posada, Adolfo, *Fragmentos de mis memorias*, Universidad de Oviedo, 1983.
- Posada, Adolfo; Pérez Serrano, Nicolás; González Posada, Carlos; *Constituciones de Europa y América*, Madrid, Librería General de Victoriano Suarez, 1927.
- Posada Herrera, José de *Lecciones de administración; trasladadas por sus discípulos D. J. Antonio de Rascón, D. Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calvo*, Madrid, Establecimiento tipografico, calle del Sordo, 1845.
- J. Prats i Català, «La provincia ante la Constitución y las autonomías», *Documentación Administrativa*, 1979, n. 182, pp. 411 – 457.
- Preuss, Hugo, *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, Aalen Scientia Verlag, 1889.

- Preuss, Hugo, *Das deutche Volk und die Politik*, Jena, 1916.
- Preuss, Hugo, «Die Improvisierung des Parlamentarismus», *Norddeutsche Allgemeine Zeitung*, a. 58, n. 549, 26-10-1918.
- Preuss, Hugo, «Volksstaat oder verkherter Obrigkeitsstaat?», *Berliner Tageblatt*, a. 47, n. 583, 14-11-1918.
- Preuss, Hugo, «Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919», *Reichsanzeiger*, 20-1-1919.
- Preuss, Hugo, «Das Verfassungswerk von Weimar», *Das Neue Reich*, n. 20, 10-8-1919
- Preuss, Hugo, «“Ist Preußen ein Land?”», *Die Deutsche Nation*, a. 3, III Foglio, marzo 1921.
- Preuss, Hugo, *Staat, Rechts un Freiheit. Aus 40. Jahren Deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen, Mohr, 1927.
- Preuss, Hugo, *Gesammelte Schriften*, (ed. de D. Lehnert und C. Mülle), Tübinghen, Mohr – Siebeck – Hugo-Preuß-Gesellschaft, 2007-2015.
- Proudhon, Pierre Joseph, *Del principio federativo*, Milano, I libri dell'unione, 2005.
- Punset Blanco, Ramón, «Los primeros veinte años de ciencia española del Derecho Constitucional», *Revista de estudios políticos*, n. 108, 2000, pp. 225-243.
- Quiroga Fernández de Soto, Alejandro, «La idea de España en los ideólogos de la dictadura de Primo de Rivera: El discurso católico-fascista de José Pemartín», *Revista de estudios políticos*, n. 108, 2000, pp. 197-224.
- Quiroga Fernández de Soto, Alejandro, *Haciendo españoles: la nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, CEPC, 2008.
- Quiroga Fernández de Soto, Alejandro, «Educación para la ciudadanía autoritaria. La nacionalización de los jóvenes en la Dictadura de Primo de Rivera», *Historia de la educación: Revista interuniversitaria*, n. 27, 2008, pp. 87-104.
- Quiroga Fernández de Soto, Alejandro, «La nacionalización en España. Una propuesta teórica», *Ayer*, n. 90, 2013, pp. 17-38.
- Ramírez Jiménez, Manuel, «Crisis de la Segunda República española: un análisis objetivo 75 años después», *Revista de derecho político*, n. 68, 2007, pp. 11-28.
- Ramírez Jiménez, Manuel, «Cara y cruz de la Segunda República», *Cuadernos de pensamiento político FAES*, n. 11, 2006, pp. 149-176.
- Ramírez Jiménez, Manuel, «Diciembre de 1931: una constitución no integradora», *Cuadernos de pensamiento político FAES*, n. 13, 2007, pp. 83-108.
- Ramón Recalde, José, *La Construcción de las naciones*, Madrid, Siglo XXI, 1982.
- Ramos Fernández-Torrecilla, Francisco, *Reformistas y reformas en la administración española*, Madrid, INAP, 2005.
- Ramos Vázquez, Isabel, «Sobre la naturaleza jurídica de las diputaciones provinciales (1812-1845)», *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, n. 12, 2003, pp. 481-528.
- von Rauchhaupt, Friedrich Wilhelm, *Estudio comparativo entre el desarrollo del derecho español y el alemán*, Madrid, Reus, 1923.
- von Rauchhaupt, Friedrich Wilhelm, «Spaniens neue Selbstverwaltung», *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1928.
- von Rauchhaupt, Friedrich Wilhelm, «Vorwort zu Víctor Guevara-Cuzco: Federalismo In-

- tegral oder Entwurf einer bundesstaatlichen Verfassung für Perú, 1929», *IberoAmerikanisches Archiv*, v.4. n.1 de 1930, pp. 85-91.
- von Rauchhaupt, Friedrich Wilhelm, *Importancia del derecho español para la Ciencia del derecho comparado*, Madrid, Tipografía de Archivos, 1930.
- Rebok, Sandra (ed.), *Traspasar Fronteras – Un siglo de intercambio científico entre España y Alemania*, CSIC – DAAD, 2010.
- Rebok, Sandra, «Las primeras instituciones científicas alemanas en España: los comienzos de la cooperación institucional en los albores del siglo XX», *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n. 747, 2011, pp. 169-182.
- Redlich, Josef, *Local government in England*, London, Macmillan and Co., 1903.
- Redslob, Robert, *Die parlamentarische Regierung*, Tübingen, Mohr, 1918.
- Reguera Rodríguez, Antonio T., *Geografía de Estado: Los marcos institucionales de la ordenación del territorio en la España contemporánea (1800-1940)*, Univ. León, 1998.
- Reichsministerium des Innern, *Die Länderkonferenz (Januar 1928)*, Berlin, Reichs- und Staatsverlag, 1928.
- Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz: Beratungsunterlagen 1928*, Berlin, Reichs- und Staatsverlag, 1929.
- Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz - Niederschrift über die Verhandlungen der Unterausschüsse vom 5. und 6. Juli 1929 im Reichsministerium des Innern*, Berlin, Reichs- und Staatsverlag, 1930.
- Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz - Niederschrift über die Verhandlungen der Unterausschüsse vom 18. und 19 November 1929 im Reichsministerium des Innern*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1930.
- Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz - Niederschrift über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses vom 21. Juni 1930 und Beschlüsse des Verfassungsausschusses über 1. Die Abgrenzung d. Zuständigkeit zwischen Reich u. Ländern 2. Organisation d. Länder u. d. Einfluß d. Länder auf d. Reich*, Berlin, Reichs- und Staatsverlag, 1930.
- Repeto García, Diana (coord.), *Las Cortes de Cádiz y la Historia parlamentaria*, Cadiz, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2012.
- Rey Reguillo, Fernando del, «Semblanza de la élite parlamentaria en la crisis de la restauración (1914-1923)», *Revista de estudios políticos*, n. 93, 1996, pp. 177-201.
- Ribagorda Esteban, Álvaro, «Una ventana hacia Europa: La Residencia de Estudiantes y sus actividades culturales (1910-1936)», *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, n. 14, 2007, <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-v---n--14---septiembre-2007/ensayos/una-ventana-hacia-europa--la-residencia-de-estudiantes-y-sus-actividades-culturales--1910-1936->, 20/09/2015.
- Ribka, Sabine, «Ortega y la revolución conservadora», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 8, 2002, pp. 167-196.
- Rico Linage, Raquel, *Constituciones históricas*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1994.
- Ridola, Paolo, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Riquer i Permanyer, Borja de, «Aproximación al nacionalismo español contemporáneo», *Studia histórica. Historia contemporánea*, n. 12, 1994, pp. 11-29.

- Riquer i Permanyer, Borja de, «El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión», *Ayer*, n. 35, 1999, pp. 21-52.
- Ritter, Erwin, *Freie Reichsländer*, Köln, Gilde-Verlag, 1927.
- Rivaya García, Benjamín, «Kelsen en España», *Revista de estudios políticos*, n. 107, 2000, pp. 151-177.
- Rivaya García, Benjamin, «Biografía política de Luis Recaséns Siches», *Revista de las Cortes Generales*, n. 52, 2001, pp. 193-228.
- Rivière Gómez, Aurora, «La historiografía autonómica en España: un balance», *Cuadernos de historia contemporánea*, n. 22, 2000, pp. 349-358.
- Roa Llamazares, Cesar, *La República de Weimar. Manual para destruir una democracia*, Madrid, Libros de la Catarata, 2010.
- Roca Roca, Eduardo, «Los orígenes constitucionales de la provincia», *Documentación administrativa*, n. 194, 1982, pp. 103-122.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Posada Herrera y los orígenes del derecho administrativo español*, Madrid, INAP, 2001.
- Rodríguez Miguel, Miguel Angel, «Luis Araquistáin ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)», *Cuadernos de historia contemporánea*, Uni Complutense, n. 18, 1996, pp. 67-82.
- Roig Rosich, Josep María, «El debat sobre l'Estatut del 1932», *Revista de Catalunya*, n. 213, 2006, pp. 9-13.
- Rojas Quintana, Felipe Alfonso, «Enrique Gil y Robles: la respuesta de un pensador católico a la crisis del 98», *Hispania sacra*, Vol. 53, n. 107, 2001, pp. 213-228.
- Román, Paloma; Vanaclocha, Francisco J., «Repertorio Bibliográfico sobre aspectos jurídico-políticos e institucionales de la segunda república española», *Revista de derecho político*, n.12, 1981-82, pp. 399-415.
- Romano, Andrea (ed.), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800. Atti del seminario internazionale di studi in memoria di Francisco Tomás Y Valiente (Messina, 14 - 16 novembre 1996)*, Milano, Giuffrè, 1998.
- Romano, Santi, *Decentramento amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, 1897.
- Roura Gómez, Santiago A., «Los procedimientos de reforma en las experiencia del Constitucionalismo Republicano Español (1873 y 1931)», *Revista de estudios políticos*, n. 101, 1998, pp. 273-301.
- Rovira, Teresa; Calvet i Costa, Felip; Carod-Rovira Josep-Lluís(ed.), *Antoni Rovira i Virgili i la qüestió nacional - textos polítics (1913-1947)*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1994.
- Rovira i Virgili, Antoni, *El nacionalismo catalán: su aspecto político, los hechos, las ideas y los hombres*, Barcelona, Editorial Minerva, [191-?].
- Rovira i Virgili, Antoni, *La Constitució Interior de Catalunya*, Editorial Barcino, Barcelona, 1932.
- Rowe, *Problems of city government*, New York, Appleton, 1908.
- Royo Villanova, Antonio, *La autonomía y la municipalización*, Madrid, Imprenta Municipal, 1919.
- Ruano de la Fuente, Yolanda, «La presencia de Max Weber en el pensamiento español:

- historia de una doble recepción», *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n. 726, 2007, pp. 545-566.
- Rubio Pobes, Coro, «El País Vasco y la implantación del Estado liberal: Centralización y unidad constitucional», *Revista de estudios políticos*, n. 95, 1997, pp. 219-242.
- Rubio Pobes, Coro, «El concepto y la idea de autonomía en el siglo XIX (Cataluña y País Vasco): Una aproximación», *Spagna contemporanea*, n. 17, 2000, pp. 7-28.
- Rugge, Fabio, *Il governo delle città prussiane fra '800 e '900*, Milano, Giuffrè, 1989.
- Rugge, Fabio (ed.), *I regimi delle città – il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- Ruipérez y Alamillo, Javier, «La Constitución y su estudio. Un episodio en la forja del Derecho Constitucional europeo: método jurídico y régimen político en la llamada teoría constitucional de Weimar», *Teoría y realidad constitucional*, parte I, n. 21, 2008, pp. 243-305 y parte II, n. 22, 2008, pp. 255-295.
- Ruiz-Manjón Cabeza, Octavio, «Las Cortes Constituyentes de la Segunda República: un escenario de las tensiones en el radicalismo español», *Historia contemporanea*, Universidad País Vasco, n. 6, 1991, pp. 105-118.
- Ruiz-Manjón Cabeza, Octavio, *Fernando de los Ríos: un intelectual en el PSOE*, Madrid, Síntesis, 2007.
- Rürup, Reinhard, «Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar», *Ayer*, n. 5, 1992, pp. 125-158.
- Rus Rufino, Salvador, «Evolución de la noción de Derecho natural en la Ilustración española», *Cuadernos Dieciochistas*, n. 2, 2001, pp. 229-259.
- Rusconi, Gian Enrico; Winkler, Heinrich August, *L'eredità di Weimar*, Roma, Donzelli, 1999.
- Saborit, Andrés, *Julián Besteiro*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2008.
- Sáez Capel, Horacio, *Geografía y matemáticas en la España del siglo XVIII*, Villasar del Mar, Oikos, 1982.
- Sánchez Agesta, Luis (dir.), *Sociología de la Administración pública española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, 1968.
- Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español: (1808-1936)*, Madrid, CEC, 1984 (4. ed.).
- Sánchez-Arcilla Bernard, José, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas, 1808-1975*, Madrid, Dykinson, 1991.
- Sánchez de Toca, Juan, *Regionalismo, municipalismo y centralización*, Madrid, Imprenta Velasco, 1907.
- Sánchez Illán, Juan Carlos, «Ortega y Azaña frente a la España de las autonomías: de la ley de mancomunidades al estatuto de Cataluña, 1914-1931», *Cuadernos Republicanos*, Madrid, CIERE, n. 49, 2002, pp. 73-95.
- Sánchez Mantero, Rafael (ed.), *En torno al 98: España en el tránsito del siglo XIX y XX: Actas del IV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Huelva, Universidad de Huelva – Servicio de publicaciones, 2 vol., 2000.
- Sánchez Marroyo, Fernando, «La crítica del centralismo liberal en los siglos XIX y XX. Los esfuerzos de movilización de las clases medias a la búsqueda de una

- nueva reordenación político-administrativa de España», *Anales de Historia contemporánea*, Murcia, Servicio de publicaciones de la Universidad, n. 20, 2004, pp. 123-140.
- Sánchez-Prieto, Juan María, «El siniestro estrabismo: historiografía y nación en la España contemporánea», *Hispania: Revista española de historia*, CSIC, Vol. 65, n. 219, 2005, pp. 281-306.
- Sánchez Ron, José Manuel; García-Velasco, José, *100 años de la JAE La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas en su Centenario*, Madrid, CSIC – Residencia de Estudiantes, 2010.
- Santamaría de Paredes Castillo, Vicente, *Curso de derecho político: según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1890.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX: (1812-1845)*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1973.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso; Orduña Rebollo, Enrique; Martín Artajo, Rafael, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, INAP, 1977.
- Santana Molina, Manuel, *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, INAP, 1989.
- Santirso, Manuel, *España en la Europa liberal – (1830-1870)*, Barcelona, Ariel, 2012.
- Sarrión i Gualda, Josep, *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1912-1939*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1982.
- Sartorius, Otto, *Neuordnung von Verfassung und Verwaltung in Reich und Ländern*, Hannover, Techn. Hochschule : Wirtschaftswissensch. Gesellsch. zum Studium Niedersachsens, 1928.
- Sauer, Wolfgang, «El problema del Estado nacional alemán», *Ayer*, n. 5, 1992, pp. 27-70.
- Sauquillo, Julian, «El hombre excepcional: Una Metáfora habitual de la circulación política de las élites en los tiempos de Joaquín Costa», en *Centenario de la Información del Ateneo de Madrid sobre Oligarquía y Caciquismo*, Madrid, Ateneo de Madrid – Editorial Fundamentos, 2001, pp. 354-398.
- Schefold, Dian «L'omogeneità nei sistemi multilevel: cenni sull'attualità di Hugo Preuss tra sviluppo storico, vecchie analisi e nuova terminologia», *Giornale di storia costituzionale*, n.19-I, 2010, pp. 141-155.
- Schiera, Pierangelo, *Il laboratorio borghese: scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Schiera, Pierangelo, *Le autonomie e l'Europa – profili storici e comparati*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- Schmidt-Nowara, Christopher, «El Mito Liberal del Imperio: España, Cuba y el 98», *Studia histórica. Historia contemporánea*, n. 17, 1999, pp. 53-63.
- Schmitt, Carl *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- Schmitt, Carl, *Democrazia e liberalismo*, Milano, Giuffrè, 2001.
- Schulz, Gehrard, *Zwischen Demokratie und Diktatur – Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik: Band I "Die periode der Konsolidierung und Revision des Bismarckeschen Reichsaufbaus 1919 – 1930; Band II "Deutschland am Vorabend der Großen Krise"*, Berlin, de Gruyter, 1987.

- Schulze, Hagen, *Otto Braun oder Preussens demokratische Sendung : eine Biografie*, Frankfurt/M. - Berlin - Wien, Propyläen, 1981.
- Schulze, Hagen, *La repubblica di Weimar - La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Sebastián Lorente, Jesús J., «La Comisión general de codificación: De órgano colegislador a órgano asesor», *Actualidad civil*, n. 4, 1997, pp. 1177-1199.
- Seco Serrano, Carlos, *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984.
- Serrallonga i Urquidí, Joan, «El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939», *Hispania Nova - Revista de Historia Contemporánea*, 2007, n.7, <http://hispanianova.rediris.es/7/index.htm>, 20/09/2015.
- Sevillano Calero, Francisco, «El “mito del 98” en la cultura española», *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, n. 3, 2004, pp. 195-208.
- Sierra Alonso, María, Peña, María Antonia, Zurita Aldeguer, Rafael, «Los artífices de la legislación electoral: una aproximación a la teoría del gobierno representativo en España (1845-1870)», *Hispania: Revista española de historia*, CSIC, Vol. 66, n. 223, 2006, pp. 633-670.
- Simón Tobalina, Juan Luis de, *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, IEAL, 1981.
- Smend, Rudolf, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München, Duncker & Humblot, 1928 (ed. Italiana: *Costituzione e diritto costituzionale*, introduzione di Zagrebelsky, Gustavo, Milano, Giuffrè, 1988).
- Solano Rodríguez, Remedios *La influencia de la Guerra de la Independencia en Prusia a través de la prensa y la propaganda: la forjadura de una imagen sobre España (1808-1815)*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense.
- Solano Rodríguez, Remedios, «La Guerra de la Independencia en el mundo germano», *Cuadernos Dieciochistas*, n. 8, 2007, pp. 101-119.
- Solé Tura, Jordi, Eliseo Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1977 (nueva ed. de 2008 con prólogo de Lorente Sariñena, Marta).
- Solozábal Echavarría, Juan José Restauración, «Régimen constitucional y parlamentarismo», *Claves de razón práctica*, n. 77, 1997, pp. 16-23.
- Solozábal Echavarría, Juan José, «El problema de la soberanía en el Estado autonómico», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 1, 1998, pp. 461-502.
- Solozábal Echavarría, Juan José, «El Estado autonómico como estado compuesto», *Revista de estudios políticos*, n. 110, 2000, pp. 9-26.
- Solozábal Echavarría, Juan José, «El Estado federal como Estado compuesto», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6, 2001, pp. 121-136.
- Solozábal Echavarría, Juan José, «El Estado Autonómico y sus presupuestos históricos», *Claves de razón práctica*, n. 178, 2007, pp. 60-63.
- Solla Sastre, Julia, «“Cuando las provincias de allende los mares sean llamadas por la Constitución” (acerca del estatus constitucional de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, 1837-1898)», *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 25, 1/2013, pp. 61-78.

- Sordi, Bernardo, *Tra Weimar e Vienna – Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 1987.
- Sordi, Bernardo, «Sovranità e integrazione: rileggendo due teorie dello Stato (a proposito di: Hermann Heller, La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato)», *Quaderni Fiorentini*, n. 18, 1989, pp. 643 – 667.
- Sordi, Bernardo, «“Selfgovernment”, “Selbstverwaltung”, autarchia fondali inglesi per scenografie continentali», *Quaderni fiorentini*, Vol. 43, n. 1, 2014, pp. 135-163.
- Sosa Wagner, Francisco, «La Autonomía Local», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 239, 1988, pp. 1351-1362, n. 240, 1988, pp. 1623-1636, n. 241, 1989, pp. 9-30.
- Sosa Wagner, Francisco, «Posada Herrera», *Revista de administración pública*, n. 142, 1997, pp. 7-52.
- Sosa Wagner, Francisco, *Maestros alemanes del derecho público*, Madrid, Marcial Pons, 2005.
- Sosa Wagner, Francisco, *Juristas en la Segunda República: 1. Los iuspublicistas*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- Spanische Forschungen der Goerresgesellschaft, *Gesammelte Aufsätze zur Kulturgeschichte Spaniens, 1. Reihe*, Münster, Aschendorffschen Verlagsbuchhandlung, 1928.
- Stier-Somlo, Fritz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs von 11. August 1919*, Bonn, A. Marcus & E. Weber, 1919.
- Stolleis, Michael, *Policey im Europa der Frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1996.
- Stolleis, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur*, München, Beck, 1999.
- Stolleis, Michael, *Storia del Diritto pubblico in Germania, vol I: Pubblicistica dell’Impero e scienza di Polizia, y vol II: Dottrina del diritto pubblico e scienza dell’amministrazione 1800-1914*, Milano, Giuffrè, 2008-2014.
- Stürmer, Michael, *Die Weimarer Republik*, Königstein, Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, 1980.
- Stürmer, Michael, *L’impero inquieto: la Germania dal 1866 al 1918*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- Suárez Cortina, Manuel, «Región, regionalismo e historia: La invención de la tradición en la Cantabria contemporánea», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 11, 1994, pp. 215-240.
- Suárez Cortina, Manuel, (coord.), *La cultura española en la Restauración (I Encuentro de Historia de la Restauración)*, Madrid, Sociedad Menéndez Pelayo, 1999.
- Suárez Cortina, Manuel, «Liberalismo, política y constitución en la España contemporánea: una mirada desde la historia constitucional», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 19, 2008, pp. 289-312.
- Suárez Cortina, Manuel, (ed.), *Libertad, armonía y tolerancia: la cultura institucionista en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2011.
- Tarello, Giovanni, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, il Mulino, 1976.
- Tavares de Almeida, Pedro; Branco, Rui Miguel (dir.), *Burocracia, Estado e Território – Portugal e Espanha (séculos XIX-XX)*, Lisboa, 2007.

- Tegethoff, Wolf, *Die Villen und Landhausprojekte von Mies van der Rohe*, Krefeld, Krefelder Kunstmuseen, 1981.
- Termes, Josep; Colomines i Company, Agusti, *Les bases de Manresa de 1892 i els orígens del catalanisme*, Barcelona, Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, 1992.
- Terol Becerra, Manuel José, «Sobre la interpretación de la Constitución y de la Ley en España (1812-1978)», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 15, 1993, pp. 183-235.
- Tocqueville, Alexis de, *L'ancienne Régime et la Révolution*, Paris, Michel Lévy Frères, 1856.
- Tomás y Valiente, Francisco, «La Constitución de 1978 y la historia del Constitucionalismo español», *Anuario de historia del derecho español*, n. 50, 1980, pp. 721 – 751.
- Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1986.
- Tomás y Valiente, Francisco, «Claudio Sánchez Albornoz», *Anuario de historia del derecho español*, n. 63-64, 1993-1994, pp. 1089-1099.
- Tomás Villarroya, Joaquín, «La formación de Gobierno durante la Segunda República», *Revista de estudios políticos*, n. 204, 1975, pp. 49-94.
- Torregrosa Peris, José Ramón, «El pensamiento político de don Gumersindo de Azcárate», *Revista de estudios políticos*, n. 135-136, 1964, pp. 121-136.
- Treue, Wolfgang, *Deutsche Parteiprogramme seit 1861*, Göttingen – Zürich – Berlin – Frankfurt, Musterschmidt, 1968.
- Trevijano Fos (ed.), *Exposición de los motivos de los Estatutos municipales y provinciales*, Madrid, IEAL, 1974.
- Trías Vejarano, Juan, «La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento de Tocqueville», *Revista de estudios políticos*, n. 123, 1962, pp. 133-194.
- Triepel, Heinrich, *Quellensammlung zum deutschen Reichstaatsrecht*, Aalen, Scientia-Verlag, 1926.
- Triepel, Heinrich, *Staatsrecht und Politik*, Berlin und Leipzig, de Gruyter, 1927.
- Trujillo Fernández, Gumersindo, *Introducción al federalismo español :(ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1967.
- Trujillo Fernández, Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo - trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, celebrado en la Universidad de La Laguna, durante los días 26 de septiembre a 3 de octubre de 1977*, Madrid, CEC, 1979.
- Trump, Thomas, *Franz von Papen: der preussisch-deutsche Dualismus und die NSDAP in Preussen; ein Beitrag zur Vorgeschichte des 20. Juli 1932*, Görlich und Weiershäuser, 1963.
- Tudela Aranda, José; Knüpling, Félix (ed.), *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad - CEPC, 2010.
- Tuñón de Lara, Manuel, *La España del siglo XX – De la Segunda República a la Guerra Civil*, Barcelona, Laia, 5 ed., 1981.
- Tuñón de Lara, Manuel, *Medio siglo de cultura española (1885 – 1936)*, Madrid, Tecnos, 1984.

- Tuñón de Lara, Manuel, «El sistema de partidos en 1931-1933», *Historia contemporánea*, Univ. País Vasco, n. 6, 1991, pp. 59-84.
- Tusell Gómez, Javier, *La reforma de la administración local en España: 1900-1936*, Madrid, INAP, 1973.
- Tusell Gómez, Javier, «El sufragio universal en España (1891-1936): un balance historiográfico», *Ayer*, n. 3, 1991, pp. 13-62.
- Unruh, Peter, *Weimarer Staatsrechtslehre und Grundgesetz: ein verfassungstheoretischer Vergleich*, Berlin, Duncker und Humblot, 2004.
- Urrutia León, Manuel María, «Miguel de Unamuno y “España con honra” (1924-1925)», *Cuadernos de la Cátedra Miguel de Unamuno*, n. 47, 1, 2009, pp. 193-234.
- Vandelli, Luciano, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, INAP, 1992.
- Varela Ortega, José, «Orígenes y desarrollo de la democracia: algunas reflexiones comparativas», *Ayer*, n. 28, 1997, págs. 29-60.
- Varela Ortega, José (coord.), *El poder de la influencia – Geografía del caciquismo en España (1875 – 1923)*, Madrid, CEPC, 2001.
- Varela Ortega, José, *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2001.
- Varela, Santiago, *El problema regional en la segunda República*, Madrid, Unión editorial, 1976.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico: las Cortes de Cádiz*, Madrid, CEC, 1983.
- Varela Suanzes-Carpegna Joaquín, «¿Qué ocurrió con la ciencia del Derecho constitucional en la España del siglo XIX?», *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, n. 14, 1999, pp. 93-172.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «La Constitución de 1978 en la historia constitucional española», *Revista española de derecho constitucional*, n. 69, 2003, pp. 31-67.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «La Constitución de 1978 en la Historia de España: Continuidad y ruptura», *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, 2004, n. 15, pp. 19-38.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «El Estado en la España del siglo XX: concepto y estructura», *Revista de estudios políticos*, n. 131, 2006, pp. 23-52.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, *Política y constitución en España (1808-1878)*, Madrid CEPC, 2007.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «La doctrina de la constitución histórica de España», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 6, 2010.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «La Constitución de 1931 y la organización territorial del Estado», *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, n. 10, 2013, pp. 323-354.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, «Un influyente maestro del derecho político español - Vicente Santamaría de Paredes (1853-1924)», *Teoría y realidad constitucional*, n. 34, 2014, pp. 641-658.

- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (coord.), *Siete maestros del derecho político español*, Madrid, CEPC, 2015.
- Vera Santos, José Manuel, «La influencia del constitucionalismo francés en la fase de iniciación constitucional española (1808-1834)», *Revista de derecho político*, n. 66, 2006, pp. 121-180.
- Vermeil, Edmond, *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande: essai d'histoire et de psychologie politiques*, Paris, Librairie Istra, 1923.
- Vilches García, Jorge, «Pi y Margall, el hombre sinalagmático», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 6, 2001, pp. 57-90.
- Villacañas Berlanga, José Luis, «Hacia la definición de un nuevo liberalismo. El pensamiento tardío de Ortega y Gasset», *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n. 750, 2011, pp. 741-754.
- Villacorta Baños, Francisco, *Burguesía y cultura: los intelectuales españoles en la sociedad liberal, 1808-1931*, Madrid, Siglo XXI de España, 1980.
- Villacorta Baños, Francisco, *El Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid (1885-1912)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Estudios Históricos, 1985.
- Villacorta Baños, Francisco, *Profesionales y burócratas: estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*, Madrid, Siglo XXI de España, 1989.
- Villacorta Baños, Francisco, «Dictadura y grupos profesionales organizados, 1923-1930», *Ayer*, n. 40, 2000, pp. 51-78.
- Villagrasa i Hernández, Fèlix, «Xavier Llorens i Barba. Un pensador català de mitjan segle XIX», *Cercles: revista d'història cultural*, n. 10, 2007, pp. 248-256.
- Villanueva, Francisco, *La Crisis de la democracia: ensayo histórico-político-filosófico*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1927.
- Villanueva, Francisco, *El momento constitucional: crónica de actuaciones públicas y privadas para salir de la dictadura en España*, Madrid, Sucesores de F. Pena, 1929.
- Villanueva, Francisco, *La dictadura militar*, Madrid, Javier Morata, 1930.
- Villena Espinosa, Rafael; Sánchez Sánchez, Isidro, *Sociabilidad fin de siglo: espacios asociativos en torno a 1898*, Cuenca, Ediciones Universidad Castilla-La Mancha, 1999.
- Viñas, Ángel (dir.), *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación - Marcial Pons, 2010.
- Wegner, Konstanze, «Linksliberalismus im wilhelminischen Deutschland und in der Weimarer Republik», *Geschichte und Gesellschaft*, a. 4, v. 1, 1978, pp. 120-137.
- Weis, Eberhard, *Reformen in rheinbündischen Deutschland*, München, Wien, Oldenburg, 1984.
- Weitz, Eric D., *La Germania di Weimar – Utopia e Tragedia*, Torino, Einaudi, 2008.
- Winkler, Heinrich August, *La repubblica di Weimar : 1918-1933 : storia della prima democrazia tedesca*, Roma, Donzelli, 1998.
- Wyduckel, Dieter, «La soberanía en la historia de la dogmática alemana», *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 1, 1998, pp. 203-294.
- Yanini Montes, Alicia, «La manipulación electoral en España: sufragio universal y participación ciudadana (1891-1923)», *Ayer*, n. 3, 1991, pp. 99-114.

Zacada, Práxedes, *Los Problemas constitucionales de España*, Madrid, CIAP, 1930.

Zardin, Danilo (coord.), *Lombardia ed Europa. Incroci di storia e cultura*, Milano, Vita e Pensiero, 2014.

Zaske, Erhard, *Der föderative Gedanke in der Weimarer Reichsverfassung und deren Revision nach föderalist. Gesichtspunkten*, Jena, Inauguraldissertation, 1925.



## ÍNDICE<sup>1</sup>

Abreviaturas . . . . .	9
Introducción . . . . .	11
Capítulo I	
Provincia, Estado y Nación en la dialéctica constitucional del largo XIX español	
1. El esbozo de una territorialidad: el siglo XIX español . . . . .	17
2. Regeneracionismo y krausismo frente al problema territorial . . . . .	48
3. Cambiar el sistema desde fuera: entre Federalismo, Regionalismo y Nacionalismos . . . . .	68
4. El cambio interno al sistema y la Mancomunidad . . . . .	80
Capítulo II	
La II República y el Territorio: antecedentes, debates y protagonistas	
1. El problema del Territorio en los Directorios: provincianismo, autonomía, federalismo . . . . .	92
De Primo de Rivera a la República: el extinguirse de una Monarquía . . . . .	92
Los Estatutos de Calvo Sotelo y el nudo provincial . . . . .	99
La Dictadura constituyente y el problema del Territorio . . . . .	114
2. La Provincia y la República entre cambio y continuidad . . . . .	128
Símbolos y pragmatismo . . . . .	128
Los técnicos hacen política: la Comisión Jurídica Asesora . . . . .	138
La Comisión de Constitución . . . . .	150
La discusión de la totalidad del proyecto - ¿Mundos en guerra o búsqueda del compromiso? . . . . .	168
El mes de septiembre . . . . .	184

---

1 El presente libro está disponible en versión digital gratuita, con la posibilidad de búsquedas *full text*. Por eso, se ha omitido redactar un Índice de los nombres y de las materias.

## Capítulo III

## Las Repúblicas y sus Territorios: Weimar, sus reformas y su influjo

1. Una larga historia: la circulación de la cultura jurídica y constitucional entre España y Alemania . . . . .	199
Vidas paralelas . . . . .	199
El “destino por excelencia”: la JAE y la cultura jurídica alemana . . .	209
2. Revolución, Democracia y Organicismo: Estado y Territorio en Weimar . . . . .	226
La “Constitución que no pudo ser”: Preuss y el problema territorial . . . . .	226
La génesis de un paradigma: Weimar y su Constitución territorial . . . . .	240
La constante del problema territorial en Weimar y el proyecto de la Länderkonferenz. . . . .	247
3. El «Estado integral» como «differenzierte Gesamtlösung» . . . . .	266
Conclusiones . . . . .	289
Apéndice Documental . . . . .	293
Fuentes y Bibliografía . . . . .	317

PROGRAMA HISTORIA DEL DERECHO  
PUBLICACIONES  
ISSN: 2255-5137

1. Luis Grau, *Orígenes del constitucionalismo americano. Corpus documental bilingüe / Selected Documents Illustrative of the American Constitutionalism. Bilingual edition*, 3 vols., Madrid 2009, 653+671+607 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/5669>
2. Luis Grau, *Nosotros el pueblo de los Estados Unidos. La Constitución de los Estados Unidos y sus enmiendas. 1787-1992. Edición bilingüe / We the People of the United States. The U.S. Constitution and its Amendments. 1787-1992. Bilingual edition*, Madrid 2010, 338 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/8517>
3. Carlos Petit, *Fiesta y contrato. Negocios taurinos en protocolos sevillanos (1777-1847)*, Madrid 2011, 182 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/10145>
4. Pablo Mijangos y González, *El nuevo pasado jurídico mexicano. Una revisión de la historiografía jurídica mexicana durante los últimos 20 años*, Madrid 2011, 110 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/10488>
5. Luis Grau, *El constitucionalismo americano. Materiales para un curso de historia de las constituciones*, Madrid 2011, xxii+282 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/11865>
6. Víctor Tau Anzoátegui, *El taller del jurista. Sobre la Colección Documental de Benito de la Mata Linares, oidor, regente y consejero de Indias*, Madrid 2011, 175 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/12735>
7. Ramon Llull, *Arte de Derecho*, estudio preliminar de Rafael Ramis Barceló, traducción y notas de Pedro Ramis Serra y Rafael Ramis Barceló, Madrid 2011, 178 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/12762>
8. Consuelo Carrasco García, *¿Legado de deuda? A vueltas con la Pandectística*, Madrid 2011, 158 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/12823>
9. Pio Caroni, *Escritos sobre la codificación*, traducción de Adela Mora Cañada y Manuel Martínez Neira, Madrid 2012, xxvi + 374 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/13028>

10. Esteban Conde Naranjo (ed.), *Vidas por el Derecho*, Madrid 2012, 569 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/13565>
11. Pierangelo Schiera, *El constitucionalismo como discurso político*, Madrid 2012, 144 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/13962>
12. Rafael Ramis Barceló, *Derecho natural, historia y razones para actuar. La contribución de Alasdair MacIntyre al pensamiento jurídico*, Madrid 2012, 480 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/13983>
13. Paola Miceli, *Derecho consuetudinario y memoria. Práctica jurídica y costumbre en Castilla y León (siglos XI-XIV)*, Madrid 2012, 298 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/14294>
14. Ricardo Marcelo Fonseca, *Introducción teórica a la historia del derecho*, prefacio de Paolo Cappellini, Madrid 2012, 168 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/14913>
15. Alessandra Giuliani, *Derecho dominical y tanteo comunal en la Castilla moderna*, Madrid 2012, 134 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/15436>
16. Luis Grau, *An American Constitutional History Course for Non-American Students*, Madrid 2012, xx + 318 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/16023>
17. Antonio Ruiz Ballón, *Pedro Gómez de la Serna (1806-1871). Apuntes para una biografía jurídica*, Madrid 2013, 353 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/16392>
18. Tamara El Khoury, *Constitución mixta y modernización en Líbano*, prólogo de Maurizio Fioravanti, Madrid 2013, 377 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/16543>
19. María Paz Alonso Romero/Carlos Garriga Acosta, *El régimen jurídico de la abogacía en Castilla (siglos XIII-XVIII)*, Madrid 2013, 337 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/16884>
20. Pio Caroni, *Lecciones de historia de la codificación*, traducción de Adela Mora Cañada y Manuel Martínez Neira, Madrid 2013, 213 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/17310>
21. Julián Gómez de Maya, *Culebras de cascabel. Restricciones penales de la libertad ambulatoria en el Derecho codificado español*, Madrid 2013, 821 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/17322>

22. François Hotman, *Antitriboniano, o discurso sobre el estudio de las leyes*, estudio preliminar de Manuel Martínez Neira, traducción de Adela Mora Cañada, Madrid 2013, 211 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/17855>
23. Jesús Vallejo, *Maneras y motivos en Historia del Derecho*, Madrid 2014, 184 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/18090>
24. María José María e Izquierdo, *Los proyectos recopiladores castellanos del siglo XVI en los códigos del Monasterio de El Escorial*, Madrid 2014, 248 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/18295>
25. Regina Polo Martín, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Madrid 2014, 393 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/18340>
26. Massimo Meccarelli/Paolo Palchetti/Carlo Sotis (eds.), *Il lato oscuro dei Diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid 2014, 390 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/18380>
27. María López de Ramón, *La construcción histórica de la libertad de prensa: Ley de policía e imprenta de 1883*, Madrid 2014, 143 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19296>
28. José María Coma Fort, *Codex Theodosianus: historia de un texto*, Madrid 2014, 536 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19297>
29. Jorge Alberto Núñez, *Fernando Cadalso y la reforma penitenciaria en España (1883-1939)*, Madrid 2014, 487 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19662>
30. Carlos Petit, *Discurso sobre el discurso. Oralidad y escritura en la cultura jurídica de la España liberal*, Madrid 2014, 185 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19670>
31. Jean-Étienne-Marie Portalis, *Discurso preliminar sobre el proyecto de Código civil*, Madrid 2014, 53 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/19797>
32. Cesare Beccaria, *Tratado de los delitos y de las penas*, Madrid 2015, 87 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/20199>

33. Massimo Meccarelli y Paolo Palchetti (eds.), *Derecho en movimiento: personas, derechos y derecho en la dinámica global*, Madrid 2015, 256 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/20251>
34. Alessandro Somma, *Introducción al derecho comparado*, traducción de Esteban Conde Naranjo, Madrid 2015, 193 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/20259>
35. A. F. J. Thibaut, *Sobre la necesidad de un derecho civil general para Alemania*, Madrid 2015, 42 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/21166>
36. J.-J.-R. de Cambacérès, *Discursos sobre el Código civil*, Madrid 2015, 61 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/21254>
37. Ramon Llull, *Arte breve de la invención del derecho*, estudio preliminar de Rafael Ramis Barceló, traducción de Pedro Ramis Serra y Rafael Ramis Barceló, Madrid 2015, 233 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/21406>
38. F. C. von Savigny, *De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del Derecho*, Madrid 2015, 130 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/21520>
39. Joaquín Marín y Mendoza, *Historia del derecho natural y de gentes*, Madrid 2015, 40 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22079>
40. Rafael Ramis Barceló, *Petrus Ramus y el Derecho. Los juristas ramistas del siglo XVI*, Madrid 2016, 250 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22197>
41. Emanuele Conte, *La fuerza del texto. Casuística y categorías del derecho medieval*, edición de Marta Madero, Madrid 2016, 194 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22261>
42. *Constituciones españolas: 1808-1978*, edición de Javier Carlos Díaz Rico, Madrid 2016, 259 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22905>
43. Giacomo Demarchi, *Provincia y Territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado integral*, Madrid 2016, 362 pp.  
<http://hdl.handle.net/10016/22906>