

LAS COMUNIDADES AUTONÓMICAS Y LAS PREAUTONÓMICAS EN ESPAÑA

SUMARIO: *Capítulo primero: Las comunidades autónomas: I. Las comunidades autónomas; II. Nación, nacionalidades y regiones; III. Nación, nacionalidades y regiones en la Constitución; IV. El Estado autonómico y su diferencia con el Estado federal: definición culturalista de nacionalidades; V. Naciones-Estado y naciones culturales; VI. Relevancia constitucional de las comunidades autónomas; VII. La relevancia constitucional de las comunidades autónomas y el Estatuto de autonomía; VIII. El Estado autonómico para España; IX. El Estado integral de la II República; X. El Estado regional, fórmula intermedia; XI. El Estado autonómico: ventajas e inconvenientes; XII. Teoría y realidad del Estado autonómico: las comunidades autónomas y el sistema de partidos. Capítulo segundo: Las comunidades preautonómicas: I. Caracteres fundamentales de la Constitución española de 29 de diciembre de 1978; II. Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso; III. De las preautonomías a las comunidades autónomas: el proceso autonómico.*

CAPÍTULO PRIMERO

LAS COMUNIDADES AUTONÓMICAS

I. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Se entiende que una comunidad territorial goza de autonomía cuando tiene la facultad de organizarse jurídicamente, de crear su derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que éste lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos. La autonomía implica siempre competencias legislativas. Ser entidades "autónomas" no supone que sean "soberanas", sino que presupone su integración en el Estado. De ahí que la actividad legislativa de las comunidades autónomas ha de estar de acuerdo con los principios de integración del Estado. La auto-

nomía es, en efecto, libertad, facultad de promulgar normas, pero con coordinación necesaria respecto a una colectividad más grande.

La autonomía presupone la descentralización política. No hay, pues, que confundirla con la autarquía, que implica tan sólo la noción de descentralización administrativa. Lo que nosotros queremos mantener es que la autonomía presenta su lugar adecuado en el capítulo relativo a la descentralización política, puesto que atañe al problema de la unidad política del Estado. La descentralización política implica la administrativa, pero no al revés.

Podemos definir a toda comunidad autónoma —como las nacionalidades y regiones de la Constitución española del 29 de diciembre de 1979—, como corporaciones territoriales públicas dotadas de autonomía legislativa y de órganos de autogobierno, o también las podemos definir como una entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica soberana o suprema. Las comunidades autónomas derivan su vida del reconocimiento por parte de la única Constitución nacional del Estado. Ésta es una de las características que la diferencian del Estado-miembro en un Estado federal, pues en éste cada Estado-miembro tiene derecho a darse *su* propia Constitución. Por eso las comunidades autónomas no son soberanas o supremas, porque no están dotadas de la potestad total de gobierno o de imperio, propio del Estado, sino solamente de una potestad legislativa y de administración limitada y condicionada por la Constitución del Estado y a ella subordinadas.

Las entidades autónomas tienen sus propios órganos de gobierno: asambleas, juntas o gobierno y presidente. Pero, la autonomía será verdadera en cuanto sus órganos no estén condicionados ni regidos desde el exterior, es decir desde fuera del cuadrante autonómico correspondiente. Los órganos de autogobierno local deben responder a los mandatos del cuerpo elector autonómico que los eligió y no deben, por tanto, estar sometidos a los partidos a los que puedan pertenecer los miembros integrantes de los órganos de autogobierno local. De ahí, la importancia que tiene el problema de las relaciones entre entidades autonómicas y partidos.

II. NACIÓN, NACIONALIDADES Y REGIONES

La realidad sociopolítica subyacente en el Estado unitario, así como en el Estado-miembro de un Estado Federal es la nación y el *principio de las nacionalidades*, como fuerza actualmente de la nación hacia la consecución de su propio Estado.

La definición comúnmente aceptada de nación es la que nos brinda

el gran sociólogo alemán Max Weber. Dice: "Una nación es una comunidad de sentimiento que se manifiesta de modo adecuado en un Estado propio, en consecuencia, una nación es una comunidad que normalmente tiende a producir un Estado propio." La realidad nacional sentida como un todo compacto y coherente es la base legitimadora del Estado unitario y del Estado-miembro de un Estado federal. El matiz de una u otra forma de Estado puede derivarse de múltiples factores que no es el caso de exponer ahora.

Mientras que la nación subyace como realidad sustentadora de la citadas formas de Estado, las comunidades autónomas (nacionalidades y regiones) lo son del Estado autonómico, en cualesquiera de sus clases, verbi gracia, el *Estado integral* de la Constitución española de 9 de diciembre de 1931 y el actual *Estado regional* de la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947. Citemos a un autor nada sospechoso de separatista ni de unitarista, Vázquez de Mella, el mejor teórico del regionalismo que tuviera el carlismo:

La región es una Nación incipiente sorprendida por una necesidad imperiosa que no puede satisfacer por las condiciones de su constitución o porque no reúne las circunstancias geográficas necesarias para ello y que se incorpora a otra Nación incipiente también, o desarrollada, confiriéndole una parte de la vida colectiva, pero sin perder por ello su personalidad.

Es evidente que la naturaleza y la historia van unidas, de tal manera que cuando un pueblo adopta nuevas formas sociales y políticas no lo hace arbitrariamente, sino condicionado por su carácter, su historia y su geografía. Las estructuras geosociales ejercen una influencia sobre la constitución política de las sociedades y sobre el comportamiento de los habitantes del lugar.

Y, por eso, el grupo territorial regional es un hecho condicionado por la geografía humana que incluye similitudes etnográficas, económicas e históricas. Las regiones, tanto en España como en Italia por ejemplo, responden a una realidad que ni siquiera el uniformismo burocrático en muchos años ha podido anular; he aquí por qué no se puede hablar de regiones, como de una eventual y burocrática división del territorio sino como de una realidad geográfica, histórica y moral existente y viviente en la unidad nacional y en el cuadro estatal.

La región es, pues, un hecho geográfico, económico, histórico y cultural vivido en común.

El concepto de región puede ser definido como un área homogénea que posee características físicas y culturales distintas de las áreas que

le rodean. La región forma parte del dominio nacional, pero mantiene un grado humano unitario, con un diferenciado sentimiento de identidad cultural.

Los términos región y regionalismo son inconfundibles con los de nación, nacionalismo y el de nacionalidades. Y así con el vocablo regionalismo apuntamos a esto: el regionalismo representa la idea regional como fuerza actuante, como ideología o como base teórica de una planificación política descentralizada legislativa y administrativamente. Por el contrario, el nacionalismo y el principio de las nacionalidades —como diría Mancini— no es más que la fuerza actuante de la nación hacia la consecución de su propio Estado, hacia la separación e independencia. En síntesis, cuando se habla o escribe o se usa los términos nación, nacionalismo o nacionalidades, se está apuntando a un mismo objetivo: convertir las regiones, que no son grupos sociales territoriales independientes —no autosuficientes— en unidades, políticas soberanas. Pero detengámonos en esta cuestión, pues la consideramos fundamental para poder afirmar que el Estado creado por la Constituyente española de 77-78 es un Estado autonómico y no es Estado federal.

III. NACIÓN, NACIONALIDADES Y REGIONES EN LA CONSTITUCIÓN

En periódicos, revistas, programas electorales, declaraciones de hombres de partidos, etcétera nos encontramos cada día leyendo o escuchando estos términos: nación, nacionalidad, región, país, pueblo... , y resulta difícil, casi siempre, precisar qué significado político y contenido real dan a cada uno de estos vocablos, cuyo uso y abuso —especialmente de algunos de ellos— pueden acarrear, a nuestro entender, graves consecuencias jurídico-políticas, amén de fomentar todavía más la “ceremonia de la confusión” que, en todos los sentidos vivimos, pero más acentuada a nivel político.

Y así, por ejemplo, la ponencia constitucional, integrada por siete diputados constituyentes, a lo largo del articulado del borrador de Constitución, utilizó los términos de “nacionalidades” y “regiones”. Ya desde sus comienzos, el borrador constitucional, en su artículo 2º decía: “La Constitución reconoce y la monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos”.

El 23 de enero de 78 pasó a manos de la Comisión Constitucional el borrador constitucional, que se transformó en anteproyecto constitucional, al abrirse el plazo de enmiendas. La mejor prueba de que no había

consensus en torno al anteproyecto era el número elevado de enmiendas presentadas: 1133. El anteproyecto constitucional en su artículo 2º, en su nueva redacción, decía: “La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”.

Como luego veremos, resulta muy difícil comprender el sentido de este artículo, tanto más si lo ponemos en relación con la estructura y forma de Estado que se pensaba dar a España. ¿Se quería estructurar federalmente al Estado, o se pretendía crear un Estado autonómico? o ¿caso nuestros constituyentes deseaban construir una forma de Estado, que, junto con la unitaria, federal y regional, fuera otra forma de Estado que llamaríamos “atípica”?

Habríamos deseado que los constituyentes se hubieran percatado de que era necesario precisar términos y conceptos, pues de esta manera se habría evitado incurrir en lo que calificábamos anteriormente de “ceremonia de la confusión”.

IV. EL ESTADO AUTONÓMICO Y SU DIFERENCIA CON EL ESTADO FEDERAL: DEFINICIÓN CULTURALISTA DE NACIONALIDADES

El día 12 de mayo de 1978 se aprobó el artículo 2º del Anteproyecto constitucional que, salvo leves modificaciones —a nuestro entender— continuaba manteniendo el mismo espíritu y contenido que en su anterior redacción. Dice así: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la *solidaridad entre* todas ellas”. (El subrayado es lo que se ha añadido por la Comisión constitucional en relación con la anterior redacción de la ponencia). Y así ha quedado definitivamente redactado en el texto constitucional.

Pero... detengámonos brevemente en el debate del artículo en cuestión; la aprobación del mismo fue la esperada. Ninguna sorpresa. Todo se produjo siguiendo las pautas de lo previamente orquestado..., pero tengo la fundada sospecha de que nadie quedó satisfecho el 12 de mayo.

El mismo día por la noche, hubo ocasión de hablar del tema con miembros de distintas tendencias y colores políticos, integrantes de la Comisión constitucional. Se notaba, en unos, que les molestaba la palabra “nacionalidades”..., y, en otros, la parte referente a la “nación una e indisoluble”. Hubieran preferido la expresión “Estado plurinacional”. Pero... el artículo 2 ya se había aprobado. Se había llegado a

un compromiso político: los *nacionalistas centrifugos* habían aceptado “la indisoluble unidad de la nación española...” a cambio de lo cual los *nacionalistas centripetos* digerían ¿mal?, ¿bien?, las “nacionalidades”. Y así cada tipo de nacionalismo obtuvo, a medias, lo que quería y se resignaba a conceder lo que quería el otro.

Pero ¿qué entendió la Comisión constitucional por nacionalidades? No sé si la pregunto está bien expresada o si habría de reducirse a esta otra: ¿Qué entendía UCD por el término nacionalidades? Veámoslo.

Los “aliancistas” se oponían a la inclusión en el artículo 2 del vocablo “nacionalidades” y la UCD minoría catalana, PSOE y PCE eran partidarios de su inclusión. Previo al debate y aprobación del citado artículo se había llegado ya al pacto y a la transacción.

El formulador del pensamiento “ucedista”, y el prohombre de la jornada, fue Rafael Arias Salgado, el número dos de UCD: coordinador general del partido en el gobierno. El diputado Arias Salgado defendió desde el primer momento la inclusión de la palabra “nacionalidades” basándose en esta cuádruple necesidad:

para fundamentar constitucionalmente la resolución de un problema real, que históricamente había sido fuente de graves conflictos; para poder encauzar la presión anticentralista que se extiende por el país; por la necesidad de enfrentarse con la crisis palpable del Estado centralista autoritario y por la necesidad de lograr una Constitución que sea aceptada por una holgada mayoría de españoles.

Un texto constitucional que fuese rechazado o escasamente votado —diría Arias Salgado en la Comisión— en el país Vasco y Cataluña, por ejemplo (y aquí está la última razón de ser que explica la introducción del término “nacionalidades”) “nacería con un delicado vicio de origen, aunque fuese mayoritariamente aprobado en el resto de España”. (Vid., en *el País*, 13, v, 78). El concepto que ofreció Arias Salgado de *nacionalidades* es contrario a la doctrina dominante. Podemos afirmar gráficamente que las *nacionalidades* han quedado *desustanciadas* o, si se quiere, *descafeinadas*.

V. NACIONES-ESTADO Y NACIONES CULTURALES

En el orquestado debate en torno al artículo 2 —que está trayendo mucha cola...— se enfrentaron dos concepciones del término “nacionalidades”, la *aliancista* y la ofrecida por UCD y sus *aliados*. Tenemos que manifestar paladinamente que tal y como se desprende de las refe-

rencias de la prensa, y del *Diario del Congreso*, es impecable la afirmación “aliancista” de que, desde el punto de vista doctrinal, y teniendo en cuenta el desarrollo histórico-jurídico de ambos conceptos, los términos “nación” y “nacionalidad” están íntimamente vinculados. Tanto la doctrina como las experiencias de autodeterminación de los pueblos en los siglos XIX y XX (traducción práctica de la previa realidad de la nación), *el principio de las nacionalidades* y *el principio de la autodeterminación de los pueblos* (vid., Mancini, *Dei principi delle nazionalità*, Florencia, 1851) tras la penúltima y última guerras mundiales nos demuestran, palmariamente, que, en un mismo territorio, no caben dos *naciones* en igualdad de *status*, a no ser que ambas (naciones o nacionalidades) estén integradas, por igual, en un mismo Estado, desembocando entonces en el *Estado plurinacional*. Y esto es lo lógico y lo coherente, pero con la historia y la doctrina en la mano, es a todas luces imposible e insostenible la afirmación de que pueda existir una “nación de naciones”. La frase “nación de naciones”, pronunciarán los diputados catalanes, no es equivalente a la “Estado plurinacional”, como ellos pretendían.

La doctrina política predominante, vincula el concepto de nación y de nacionalidades, a su consustancial tendencia de autogobierno independiente. Ya hemos ofrecido la definición comúnmente aceptada de nación que nos brinda Max Weber. Recordémosla: “Una nación es una comunidad de sentimiento que se manifiesta de modo adecuado en un Estado propio; en consecuencia, una nación es una comunidad que normalmente tiende a producir un Estado propio.”

Nos interesa subrayar que si ponemos en relación el citado artículo 2o. de la Constitución con el apartado segundo del artículo 1o. que dice: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado”, comprobaremos cómo el concepto de “nacionalidades” ha quedado vacío de contenido, pues —pese a la afirmación de Arias Salgado de que la nación histórico-cultural no tiene vocación de soberanía (hoy ya no se utiliza este término, por superado, y se emplea el de supremacía)— toda nación, dinámicamente considerada, ha tendido a su independencia soberana, a conseguir su propio Estado, como dirían Max Weber, Kohn, Azkin, entre otros especialistas.

Frente a este concepto político de nación, nacionalidades, el diputado ucedista Arias Salgado opuso —lo apuntamos anteriormente— lo que con Heinecker llamaríamos “naciones culturales”, que no son más que aquellas que poseen una cultura común consentida como tal. En este sentido, Arias Salgado dijo, en el seno de la Comisión constitucional, que frente a la nación-Estado había que distinguir la nación-histórico-

cultural, que —según él— “no tiene vocación de soberanía, pero que idéntica a una determinada población en su singularidad cultural o histórica y que es a lo que en el texto constitucional se denomina como nacionalidades”. Desde la aprobación del artículo 2 hay que distinguir en España “dos tipos diferentes de comunidades”: las *nacionalidades* y las que se denominarán *regiones*. Catalanes y vascos vienen utilizando el término nacionalidades para designar a sus propias comunidades históricas, caracterizadas por un idioma, una cultura, un sentimiento de identidad colectiva y una voluntad de lucha para hacer valer sus reivindicaciones.

Ciertamente que, con la aprobación del artículo 2o. por ambas cámaras, hay que distinguir en España, la existencia jurídica de dos tipos diferentes de comunidades: las *nacionalidades* y las que se denominarán *regiones*; sin embargo, si se analiza bien el texto constitucional, se podrá llegar a la conclusión de que tal distinción *no tiene relevancia constitucional*. No hay ningún tratadista español o extranjero sobre temas regionales que no aceptara esa misma definición de nación-histórico-cultural (la definición culturalista de nacionalidades), pero aplicándole otro término: el de región. Pues, si no ¿qué es región? Consúltese al autor regionalista que se quiera y, con más o menos diferencias, ofrecerá ésta u otra parecida definición de región: una realidad geográfica, económica, histórica y cultural vivida en común y con voluntad de proyectar, en la vida pública, su propia personalidad. ¿Entonces, qué diferencia hay entre los dos tipos diferentes de comunidades (nacionalidades y regiones) que integran “la indisoluble unidad de la nación española”, que además es la soberana? Una correcta interpretación del texto constitucional nos inducirá, al máximo, a identificar *nacionalidades* y *regiones*, en cuestión, con las *regiones especiales* y *regiones comunes* de la Constitución italiana. Tanto es así (y como confirmación de que las *nacionalidades* han quedado “desustanciadas”, y transformadas de un “colectivo sociopolítico en sí, en partes de un todo nacional soberano —como las regiones—) que las palabras del diputado Arias Salgado nos lo vienen a confirmar:

El vocablo nacionalidad del artículo dos no es ni puede ser —afirma— fundamento de un proceso de independencia atentatorio a la unidad española. No es ni puede ser fundamento de un derecho a constituirse en Estado, sino sólo de un derecho a tener un régimen de autonomía. No es ni puede ser el fundamento para legitimar una autoridad soberana, porque la soberanía es patrimonio exclusivo de la nación española. Finalmente, no es ni puede ser tampoco fundamento para reclamar la aplicación del *principio de las nacionalidades* o del *principio de la autodeterminación* porque se sobrepone la realidad histórica

de España como unidad política nacional en la que no existen minorías o pueblos bajo la dominación colonial.

Entonces, ¿qué son las nacionalidades? No son más —según Arias Salgado— que el “reconocimiento de una singularidad y fundamento de un derecho a la autonomía y a la autoidentificación...” (Cfr., *El País*, 13, v, 78 y el *Diario del Congreso*, 12, v, 78). Y esto, lógicamente, también es aplicable a las regiones.

Indiquemos, una vez más que, según el actual artículo 2o. no vemos con claridad la diferencia entre “nacionalidades” y “regiones”. La diferencia la podemos encontrar, en todo caso (y en un nivel no ya jurídico-constitucional, sino sociológico), en el mayor o menor grado de concienciación de la propia identidad colectiva y en voluntad de mantenerla, asegurarla, desarrollarla y proyectarla mediante la superestructura jurídica adecuada. Cada pueblo del cuadrante español tiene “su” palabra y no debemos prejuzgar su grado de concienciación colectiva. A cada uno de ellos, mediante su respectivo referéndum aprobatorio del Estatuto autonómico (si se sigue la vía autonómica prevista en el artículo 151), tendrá la oportunidad democrática de manifestar su voluntad. No necesita de intermediarios. Lo que sí es bien cierto es que, a tenor de la definición “culturalista” de nacionalidad cristalizada en el artículo 2o. de la Constitución (y al margen de la historia y de la teoría política) cada pueblo español, tanto como los vascos, gallegos y catalanes, tiene merecido el derecho a autodefinirse “nacionalidades” para designar a sus propias comunidades históricas, caracterizadas por una historia, una cultura diferenciada, una o varias lenguas (como “simples instrumentos” de intercomunicación social) y una conciencia y voluntad de identidad colectiva de mantenerla y proyectarla mediante leyes e instituciones ajustadas.

Tras haber analizado el concepto de *nacionalidades*, cristalizado en el artículo 2o. de la Constitución, justo es que, antes de adentrarnos en la naturaleza del Estado autonómico —creado por la Constitución del 78— exponamos la relevancia constitucional de las comunidades autónomas.

VI. RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Una cosa es la *relevancia constitucional* de las *nacionalidades* y *regiones* y otra su *naturaleza constitucional*. La *primera* significa que la Constitución y las leyes constitucionales contienen disposiciones relativas a la existencia, organización y funcionamiento de cada una de estas co-

munidades autónomas; la *segunda* se refiere a la posición jurídica que dichas colectividades tienen en su relación con el Estado y a las funciones que ellas ejercerán.

Las *regiones* y *nacionalidades* no se pueden calificar de *entidades constitucionales*, porque están sometidas a una serie de controles por parte del Estado; es decir, no gozan de una posición de relativa *independencia* respecto a los poderes del Estado o, lo que es lo mismo, las *regiones* y las *nacionalidades* no gozan —teniendo en cuenta la Constitución— del derecho a participar en la suprema dirección del Estado del que forman parte (*vid.*, título VIII).

Pero también hemos de subrayar que las comunidades autónomas no tienen una naturaleza puramente *administrativa* como la *provincia* y el *municipio* sino un carácter *constitucional*. Las *regiones* y las *nacionalidades*, según la Constitución, son comunidades públicas territoriales dotadas de potestad legislativa, en las funciones de legislación, en sentido sustancial y formal y en las funciones administrativas que le son atribuidas; han sido constituidas por el Estado como una participación del Estado mismo; del Estado han recibido su propio ordenamiento. . . (constitución, fines, regulación de su actividad, control, etcétera), que necesitará, para ser modificado su estatuto de autonomía, del Estado con una ley orgánica y según los procedimientos previstos en los correspondientes estatutos. Considerando la posición que en el ordenamiento del Estado tienen las *regiones* y las *nacionalidades* (no obstante la presunta amplitud de poderes y funciones que les son atribuidas y la limitación de poderes de control del Estado sobre sus actos), éstas sólo pueden ser reconocidas como miembros de la *estructura interna del Estado*. En su existencia, ordenamiento, competencia y actividad, las *nacionalidades* y *regiones*, desde un punto de vista jurídico, están relativamente sometidas a la voluntad superior del Estado. Una comunidad territorial dotada de potestad legislativa que en determinados momentos de su vida, desde un punto de vista jurídico, está relativamente sometida a la voluntad de una comunidad superior no puede ser un Estado-miembro de un Estado federal sino sólo un miembro de la comunidad superior y, por tanto, una comunidad política sin poder constituyente, que tan sólo reside en el pueblo español, siendo el Estado su superestructura y, por tanto, el que ostentará la soberanía y la ejercerá a través de sus instituciones gubernamentales, especialmente las Cortes (*vid.*, artículo 2o.).

Las *regiones* y las *nacionalidades* se constituyen, pues, como entidades autónomas con propios órganos de autogobierno y competencias legislativas y administrativas, según los principios fijados por la Consti-

tución. Las nacionalidades y regiones transformadas en comunidades autónomas serán, por tanto, personas jurídicas con poderes, derechos y deberes propios, que tendrán un patrimonio propio y que serán portadores de intereses que podrán, aunque con ciertos límites, ser distintos de los intereses del Estado.

En conclusión, podemos definir las comunidades autónomas como unas entidades públicas territoriales dotadas de autonomía legislativa.

Analicemos esta definición:

1. *Una entidad pública y territorial dotada de capacidad de autogobierno y de autonomía legislativa.*

Las *nacionalidades* y las *regiones* gozarán —convertidas jurídicamente en comunidades autónomas— de propia *personalidad jurídica*. El carácter de *personalidad jurídica* de las *nacionalidades* y de las *regiones* está explícitamente confirmado por la Constitución. En varias disposiciones de la Constitución se habla de propias potestades y funciones, de un propio patrimonio y de bienes de las comunidades autónomas, y, en general, todas las normas que se refieren a ellas las consideran como unas entidades dotadas de personalidad jurídica.

2. *Pública*

La Comunidad autónoma se encuentra dentro de las personas jurídicas públicas, estando enmarcada en el ordenamiento general del Estado y estando dotada de pública potestad. Es evidente que se las debe clasificar entre las personas jurídicas públicas. La doctrina jurídica ha adoptado pluralidad de criterios para distinguir los entes públicos de los privados: bien se ha fijado en el aspecto teleológico, es decir, en la coincidencia de los fines del ente en cuestión con los del Estado; o bien en el aspecto dinámico del ejercicio de los poderes de imperio; a veces ha contado la sumisión a los controles del Estado, por parte del ente en cuestión; otras ha valido como criterio la constitución del ente por parte del Estado; o su encuadramiento en la organización del Estado; o, finalmente, la emanación de actos unilaterales jurídicamente obligatorios para otros sujetos. Cualesquiera de los criterios que adoptemos, nos lleva a la conclusión de que la comunidad autónoma goza de personalidad jurídica pública.

3. *Territorial*

La Comunidad autónoma es un ente público territorial, en cuanto que el territorio representa un elemento constitutivo de la misma. El territo-

rio autonómico, sin embargo, formará parte del territorio estatal y funcionará como circunscripción administrativa estatal para aquellas materias que no están bajo la competencia de la comunidad autónoma. Su carácter territorial es de máxima importancia, porque el territorio no representa solamente un límite a sus competencias, sino que, al mismo tiempo, es objeto de un derecho esencial del ente, tutelable en vía jurisdiccional.

El territorio puede ser considerado bajo un doble aspecto: como objeto de un derecho por parte de la comunidad autónoma y como instaurador de los límites, positivos y negativos, de su competencias. Se pueden reconocer en las nacionalidades y regiones poderes y facultades que tienen su fundamento en el derecho sobre su territorio, con la obligación por parte del Estado y de las otras comunidades de no perturbar su ejercicio, ni menoscabar la integridad territorial de las mismas. En el ámbito de su circunscripción, la misma comunidad autónoma tiene potestad de proveer acerca de personas, cosas o hechos, que se refieren a la materia de su competencia. Correlativamente, la comunidad autónoma está obligada a no llevar a cabo actos que lesionen el derecho sobre el territorio de otras comunidades, ni puede dar normas o providencias que invadan las esferas de su competencia territorial. Para garantizar la observancia de las respectivas competencias territoriales se podrá invocar la intervención del tribunal constitucional, que tiene como una de sus funciones el juzgar las controversias relativas a la legitimidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley y de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, o de los de éstas entre sí (*vid.*, artículo 161).

Dentro de sus confines, cada comunidad autónoma está subdividida en *provincias* y *municipios*, que son entidades *autárquicas* y, al mismo tiempo, *circunscripciones de descentralización estatal y autonómica*. No son objeto de nuestro estudio, aquí y ahora, las provincias y los municipios, por su naturaleza de *entidades autárquicas* y *administrativas*, aunque la Constitución las adorne también con el calificativo de *autónomas* (*vid.*, artículos 140 y 141).

Otra característica de la comunidad autónoma es tener un pueblo compuesto de todos aquellos que están unidos a ella por un vínculo de pertenencia, de vecindad. A diferencia de cuanto sucede en los Estados-miembros de un Estado federal, no se puede hablar aquí de una "ciudadanía". Sin embargo, la pertenencia de los ciudadanos a una determinada comunidad es decisiva para algunos fines: por ejemplo, para la elección de la asamblea legislativa, en la cual sólo deberán participar aquellos

que están inscritos en las listas electorales de los municipios de la comunidad en cuestión.

La pertenencia de los ciudadanos a una determinada comunidad vendrá determinada —suponemos— por la residencia, por el nacimiento, o por el domicilio en uno de los municipios que están comprendidos en la misma. La ciudadanía autonómica tiene como presupuesto general la posesión de la ciudadanía nacional.

4. *Dotada de autonomía legislativa*

La comunidad autónoma no está dotada de una simple *autarquía* o *potestad reglamentaria* o *administrativa* como el *municipio* y la *provincia*. Por otra parte, no está dotada de una autonomía constituyente, como el Estado-miembro de un Estado federal. La comunidad autónoma, además, ejerce una potestad administrativa con relación a las mismas materias para las que tiene competencia legislativa. Es, pues, una entidad pública territorial dotada de personalidad no originaria ni soberana. No originaria, porque deriva su vida del reconocimiento por parte del Estado (ésta es una de las características que la diferencian del Estado-miembro de un Estado federal); no soberana, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propia del Estado, sino solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la primera, y a ella subordinada.

Según la terminología jurídica, las regiones y las nacionalidades, cuando adquieran la categoría de comunidades autónomas, con el consiguiente estatuto, serán entidades *autónomas* y *autárquicas*, en cuanto no sólo crearán leyes que tendrán eficacia normativa en los límites de la propia competencia, sino que también llevarán a cabo sus propios fines mediante una actividad administrativa.

VII. LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Las comunidades autónomas (nacionalidades o regiones) han sido concebidas por la Constitución como entidades territoriales de descentralización *legislativa* y *administrativa*. Dejando a un lado las funciones propiamente constitucionales, nos referiremos brevemente, aquí y ahora, a las funciones normativas de las citadas entidades autónomas. Éstas nos indicarán la medida de descentralización que los legisladores españoles han querido establecer al crear las comunidades autónomas. La potes-

tad normativa de las nacionalidades y regiones es el elemento esencial de la reforma de la estructura del *Estado unitario* precedente y su transformación en *Estado autonómico*, como fácilmente puede deducirse de las discusiones tenidas en el seno de la Asamblea constituyente y del contexto mismo de la Constitución. Los poderes de las futuras comunidades autónomas se ramifican en tres potestades: legislativa, administrativa, tributaria y también judicial; y las manifestaciones típicas de la actividad normativa de las mismas son tres: el estatuto, las leyes y los reglamentos.

Las potestades estatutaria y legislativa de las comunidades autónomas constituyen la esencia de la autonomía: su potestad administrativa y la potestad tributaria, son medios para el cumplimiento de las primeras.

1. *Los estatutos de autonomía*

Las futuras comunidades autónomas españolas tendrán, las que lo solicitaren, su "estatuto de autonomía". Éste será "la norma institucional básica de cada uno de ellas" (*vid.*, artículo 147) y el Estado la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Los estatutos deberán regular la estructura, órganos de autogobierno y las competencias asumidas que tendrán que desplegar "las instituciones autónomas propias" que serán sus órganos de autogobierno.

El Estatuto, que contiene las normas fundamentales relativas a la organización y el funcionamiento de una comunidad autónoma, excede en importancia a cualquier ley de estas mismas comunidades. La máxima manifestación de la autonomía radica en la potestad de darse su propio estatuto. En lugar de la uniformidad administrativa vigente en España, desde 1833, por la cual toda la administración local se regía según unas únicas normas dictadas desde el centro, existirán, en el futuro, varios y diferentes ordenamientos jurídicos. En consecuencia, cada una de las comunidades autónomas tendrá, como expresión máxima de su propia autonomía, un propio estatuto. Era lógico que así fuera; desde el primer momento la idea directriz de la concepción autonómica de la Constitución española fue precisamente la convicción de una necesaria diferenciación de sistemas de organización y de acción según las diversas y específicas exigencias de las varias partes del territorio nacional. La mejor manera de alcanzar tal diferenciación era, precisamente, la de hacer que tal organización surgiera de la libre manifestación de la potestad estatutaria de la entidad autonómica. Por esto, el artículo 147 de la Constitución establece que cada comunidad autónoma tendrá un estatuto, el cual, en armonía con la Constitución de España, establecerá

las normas relativas a la organización y funcionamiento interno de la misma, etcétera; pero la Constitución establece, para todas las futuras entidades, los órganos de gobierno representativos y de control, su respectiva composición y atribuciones, las modalidades y controles sobre los estatutos y demás leyes, las materias atribuidas a su competencia legislativa y administrativa, los principios relativos a las finanzas y al patrimonio *regional* o de las *nacionalidades*, los cambios o transformaciones de su territorio, etcétera (*vid.*, artículos 147, 148, 153, 154, 156, 157 y otros). El estatuto autonómico, es decir, “la norma institucional básica” en el que se expresa, en sus aspectos esenciales, el poder de autodeterminación de la comunidad autónoma, se reduce a reglamentar la organización interna de la misma. El estatuto debe ser trasunto de *su* personalidad histórico-cultural diferenciada y no viceversa. El estatuto no puede ser obra exclusiva de un partido. Tiene que ser la obra de todo un pueblo. Y así lo prescribe la Constitución. El pueblo, mediante sus representantes primero (la asamblea de parlamentarios), y luego ratificando mediante referéndum (*vid.*, artículo 151) la obra estatutaria realizada, es el único protagonista legitimado para darse *su* estatuto. Y, así, ninguno de los órganos preautonómicos existentes son competentes para intervenir directa o indirectamente en la elaboración del estatuto autonómico.

Podemos afirmar que los órganos provisionales preautonómicos, poseen únicamente la función de la “cotitularidad de la iniciativa autonómica”, a tenor del artículo 143 y disposición transitoria 1a. y, teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución de 29 de diciembre de 1978, resulta evidente que éstos carecen de cualquier atribución a la hora de elaborar el estatuto de autonomía. La Constitución no les atribuye dicha competencia. Ni tan siquiera la atribuye a los órganos preautonómicos catalanes, vascos y gallegos, pues, éstos únicamente, pueden convocar, a la asamblea de parlamentarios, que es el titular legitimado para elaborar el Estatuto de autonomía (*vid.*, disposición transitoria 2a. y artículos 151, 2, 1o.). Dicha facultad “corresponderá al gobierno” en el caso de las otras entidades preautonómicas.

La competencia para elaborar el estatuto tan sólo le corresponderá a la asamblea de parlamentarios (en el caso de que la iniciativa autonómica sea ejercida de acuerdo con lo establecido en el artículo 151) o a la asamblea compuesta por los diputados y senadores de las provincias integrantes de la comunidad autónoma respectiva (*vid.*, artículo 146), en el supuesto de que la iniciativa autonómica venga ejercida según lo previsto en el artículo 143, apartado 2. En cualquier caso, ningún órgano de gobierno “preautonómico” está legitimado para condicionar di-

recta o indirectamente el contenido del futuro Estatuto, y si lo hace será anticonstitucional su comportamiento, y, por tanto, carente de valor jurídico alguno. Y como el estatuto es la única ley que puede albergar, *verbigracia*, el tema de las “banderas y enseñas” y el de las “denominaciones” de las comunidades respectivas, hemos de concluir que ningún órgano de gobierno preautonómico tiene competencia a la hora de señalar, por ejemplo, una bandera para la futura comunidad autónoma, pues ello implicaría que el citado órgano de gobierno tendría competencias para elaborar el estatuto. La Constitución le niega expresamente tal competencia legislativo-estatutaria.

En conclusión: el órgano de gobierno de cualquier entidad preautonómica no puede, con el texto de la Constitución en la mano, establecer, por ejemplo, una bandera del colectivo que representa. En cuanto al establecimiento de *su* propia bandera o enseña, pudiera interpretarse que está dentro de las competencias reglamentarias del órgano llamado representativo que tuviera una bandera distinta —o contradictoria— del colectivo a quien, se supone, representa. Y los citados órganos de gobierno no son ni una sociedad cultural, ni un club deportivo, ni un partido político, sino que son instituciones “preautonómicas” de carácter meramente *administrativo, provisional* y, por tanto, *radicalmente transitorias*, pero no por ello dejan de ser —aun con este *status* capitidisminuido— “órganos representativos” de sus correspondientes comunidades. Y, en tanto, serán representativos en cuanto sean reflejo de la personalidad del colectivo representado.

VII: EL ESTADO AUTONÓMICO PARA ESPAÑA

La Constitución española, al igual que la Constitución de la II República española (9-II-1931) y la de Italia (27-XII-1947), introduce una transcendental innovación política en la estructura del Estado que, cuando se estrene para España, lo diferenciará radicalmente de las organizaciones jurídico-políticas vigentes en otros países de Europa.

La Constitución introduce para España un Estado autonómico. Creemos que el exministro para las Regiones, señor Clavero, incurrió en un grave error científico al afirmar que el proyecto de Constitución no concebía a España “como un Estado regional”, sino como un “Estado unitario regionalizable” (*vid.*, *Las Provincias*, 22, II-78).

1. *¿Qué es el Estado unitario regionalizable?*

La citada forma de Estado encierra una contradicción, porque, o es

unitario, o es “regional” o “federal”. Ciertamente que aun cuando se ha estrenado el Estado español —al aprobarse la Constitución— no han quedado instauradas “inmediatamente” las autonomías, sino que para ello tendrán que cumplirse una serie de trámites previstos en los artículos 143 o 151. Ahora bien, eso no significa en modo alguno, que, teniendo en cuenta los derechos que tendrán las llamadas “comunidades preautonómicas”, con terminología muy desafortunada: el de “autoconfigurarse”, el de “autoarreglarse” y el “derecho a autogobernarse a través de las instituciones establecidas en el estatuto aprobado por la ley del Estado” (Clavero Arévalo), no definamos, con pleno conocimiento de la materia, como “Estado autonómico” el que nace con la Constitución. La expresión “Estado unitario regionalizable” es, con la doctrina juspublicista en la mano, una pura arbitrariedad científica.

2. *Las razones autonómicas*

Los constituyentes españoles, se decidieron —al menos los datos así nos lo permiten pensar— a introducir el Estado autonómico por las siguientes y principales razones:

1o. Resolver y encauzar las aspiraciones separatistas de ciertas y diferenciadas zonas del país; y

2o. Intentar que los problemas e intereses locales tuvieran soluciones eficaces y satisfactorias. Para ello no había fórmula mejor que vincular el poder político a la zona interesada, mediante la creación de instituciones políticas locales.

IX. EL ESTADO INTEGRAL DE LA II REPÚBLICA

Antes de exponer una sintética visión de qué es el Estado autonómico, creemos oportuno indicar su primer precedente: la Segunda República española.

1. *Las regiones en la II República*

Los constituyentes españoles de la II República eran conscientes de que iban a dar a España una nueva estructura política fundamental, basada en las regiones. Todos los discursos parlamentarios pronunciados en las sesiones del 27-8 al 17-9 de 1931 rebosan de idéntica preocupación.

De todas las innovaciones y cambios fundamentales introducidos en el ordenamiento político español por los constituyentes de la II República, hay uno que gana “en importancia e interés a todos, y es el que afecta más a la estructura y a la esencia íntima del Estado español. Me refiero —escribiría Royo Villanova en 1935— al problema que plantea la existencia de las llamadas, a tenor de la Constitución, regiones autónomas”.

Los constituyentes españoles se plantearon desde un principio la forma de Estado que correspondía a España. Entre las varias tendencias —la unitaria y la federal— se optó por el que ellos denominaron *Estado integral*.

En el artículo primero de la Constitución del 9 de diciembre de 1931 se define la forma del Estado español del siguiente modo: “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.”

El artículo 80. dice así: “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 constituyen en régimen de autonomía.”

En el texto constitucional vemos empleada por primera vez, según hace observar Royo Villanova, una expresión que hasta entonces no había sido jamás usada por la doctrina ni por el derecho positivo: El *Estado integral*.

2. ¿Qué entendían las Cortes Constituyentes por Estado integral?

Las Cortes Constituyentes tenían planteado ante sí el problema del regionalismo catalán. Además, pesaba sobre ellas la hipoteca contraída por los representantes republicanos, que habían convenido, en el llamado Pacto de San Sebastián, procurar la solución a las aspiraciones regionales de Cataluña. Desde el primer momento, las Cortes Constituyentes abandonaron la idea de transformar el Estado español en una federación. Ya en el proyecto de Constitución no figuraba el principio federalista y, además, durante la discusión parlamentaria se rechazó un voto particular por el que se proponía la fórmula de Estado federal.

Si queremos vislumbrar lo que la Constitución entiende por esta forma de Estado, nada mejor que transcribir las palabras pronunciadas en las Cortes por el presidente de la Comisión de Constitución, Jiménez de Asúa:

Deliberadamente, no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República Federal; no hemos querido declararla, por-

que hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. La antítesis del Estado unitario-Estado federal exige hoy superación, por una síntesis de Estado integral. El Estado unitario típico está en crisis, por impotencia desde principios de este siglo, en que se empezó a patentizar su incapacidad para llenar el enorme volumen de menesteres que sobre él ha caído... Las exigencias de los nuevos núcleos nacionales, aumentando aquellas dificultades, han obligado a la exteriorización constitucional o legislativa de la aludida crisis...

El Estado federal, por su parte: no ha podido superar... su carácter de etapa transitoria hacia un Estado integral, como Estado perfecto.

Jiménez de Asúa decía que el Estado integral

consistía en disminuir prácticamente los residuos de la soberanía de los Estados federales hasta hacerla sustituir por una amplia autonomía político-administrativa, de un lado, y del otro, acentuar la nueva descentralización administrativa de las provincias..., hasta transformarla prácticamente en autonomía político-administrativa...

Nuestro punto de arranque para llegar a este Estado integral es la preexistencia y continuidad del Estado español, que después de haber sido durante siglos un férreo e inútil Estado unitarista, va a transformarse en moderno Estado integral, pero sin dejar de ser siempre el mismo y único gran Estado español.

Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal, tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por una estrecha dependencia político-administrativa al Estado... junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios.

Como vemos, para el presidente de la Comisión Constitucional, el Estado *integral* de la República española es un tipo intermedio entre el Estado *unitario* y el *federal*.

No obstante las precisiones conceptuales de los constituyentes españoles, fue la doctrina la que, desde un principio, definió con exactitud la forma de Estado que nosotros, con el profesor y político Gaspar Ambrosini, llamaremos *Estado regional*.

Fue precisamente Ambrosini el que, en 1933, precisó el contenido de Estado *regional* y sus diferencias respecto al Estado *unitario* y *federal*.

Los autores que le han sucedido, y que han calificado como forma sustantiva de Estado al Estado *regional*, siguen, en sus líneas generales, las enseñanzas del eminente profesor italiano.

El problema de definir la naturaleza jurídica del Estado *regional* cobraría más reciente importancia con la promulgación de la Constitución italiana (27-XII-47). Ésta, en su artículo 50, dice: "La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías regionales; actúa en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa; adecuada a los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización"; y en sus artículos 114 y 115, respectivamente, dice: "La República se divide en regiones, provincias y municipios. Las regiones se constituyen en entes autónomos con propios poderes y funciones, según los principios de la Constitución."

3. *¿Pero, qué es el Estado regional?*

Teniendo en cuenta lo establecido por la Constitución española de 9 de diciembre de 1931 y por la italiana de 1947, así como las aportaciones de los teóricos de la ciencia política, podemos y creemos conveniente definir el Estado *regional* —y más hoy que el problema regional es un lugar común en todo tipo de discursos y conferencias— como sigue: entendemos por esta forma de Estado aquella que tiene una *estructura interna* integrada por múltiples centros decisorios políticos: por una parte, existe el poder político *nacional* y, por otra, el poder de las comunidades autónomas con sus competencias legislativas concedidas por la misma Constitución. Éstas son colectividades dotadas de autonomía legislativa y que tienen una personalidad política diversa de la del poder político central. En síntesis, el Estado regional es un sistema vertebrado de pluralidad de centros de decisión político-legislativa y jurídicamente normativizada.

La realidad de un país con fuertes diferencias de unas zonas en relación con otras que tienen marcadas peculiaridades económicas, terminará por plantear el problema, tarde o temprano, de la reestructuración del Estado centralista o unitario, como ha sido el vigente en España desde el primer rey borbón, Felipe V.

En nuestro país, el fenómeno regional ha presentado, a veces, caracteres agudos, revistiendo modalidades políticas federales (como en la primera República española de 1873), o separatistas, como en la segunda República. Contra la disgregación territorial de España se quiso o se pretendió —a partir de 1939— crear una "nueva conciencia sugestiva de

empresa común”, desconociendo, voluntariamente, la verdad y justicia que el hecho regional implicaba. Ciertas zonas periféricas de la nación han acusado su conciencia diferencial al sentir desconocidas sus peculiaridades. Y la mejor manera de vencer el separatismo es reconocer la justicia y las sanas pretensiones del regionalismo. Y para proteger el primero y evitar el segundo, nada mejor que, partiendo de la existencia de la región, estructurar en forma tal el país para que, realizada la justa descentralización administrativa y legislativa, puedan las regiones no sentir asfixiada su vitalidad en el marco de un Estado unitario y absorbente.

La creación de las autonomías regionales no lleva implícito el “separatismo”, ni tampoco el “nacionalismo”. El “verdadero” regionalismo considera la región como una parte integrante de la comunidad nacional que es la que tiene la “supremacía político-legislativa”. El regionalismo quiere, tan sólo, afirmar la personalidad histórico-cultural, económica, social y, por tanto, política de las regiones.

El regionalismo no es nacionalismo, aunque pida para las regiones una autonomía político-legislativa, puesto que el concepto de “autonomía” no implica el de “soberanía” o, como se dice ahora, el de “supremacía”. El regionalismo pretende tan sólo la creación de instituciones políticas y administrativas. Éstas podrán y deberán desplegar, en el marco del Estado, todas las virtualidades que se encierran en las regiones, sin postular ni recabar para la “región” el puesto que hasta ahora ocupa la “nación”.

X. EL ESTADO REGIONAL, FÓRMULA INTERMEDIA

Cuando se reconoce políticamente este hecho, el de la existencia del plural hecho regional, surge una fórmula jurídica de organización del Estado que cabe distinguir —ya lo hemos apuntado— del “Estado unitario descentralizado” y del “Estado federal”: el llamado “Estado regional”.

El Estado *regional*, a diferencia del Estado *federal*, no se halla formado por otros *Estados-miembros*, sino que tiene —también lo hemos indicado— una *estructura interna* integrada por varios centros políticos capaces de darse leyes ordinarias, pero no “constituciones”; por una parte, existe el poder político o central, y por otra, las comunidades autónomas. Ambos tienen competencias legislativas establecidas por la única Constitución nacional. “Las regiones son comunidades dotadas de autonomía legislativa, con personalidad jurídica diversa de la del poder central.” Pero las regiones no son Estados-miembros, pues carecen del poder de darse “sus” propias Constituciones. No son soberanas. Así, mientras el Estado

de Nueva York votó su nueva Constitución, la Región de Sicilia recibió un estatuto de la República italiana, que es un Estado *regional* típico.

1. *Diversas fórmulas regionales*

Ante la diversidad de las diferentes regiones y su respectiva complejidad, el problema regional debe ser tratado con mesura y pragmatismo. No hay que imponer soluciones uniformes.

Las variantes que presentan las diferentes regiones de España por ejemplo, justifican un tratamiento especial para cada uno de los casos. A regiones diversas entre sí, soluciones también diferentes. Ello no quiere decir que el ordenamiento regional que se pretenda establecer en un determinado país no mantenga un denominador común para todas las regiones con características muy acentuadas, como Sicilia, Valle de Aosta, Trento, Alto Adigio... y otro común para aquéllas que carezcan de peculiaridades específicas. Algo parecido ha tenido que hacerse en España, al enfrentarse con este mismo problema.

Las regiones y el regionalismo “no” pueden desplegar sus plenas virtualidades si no tienen “sus” instituciones locales correspondientes: gobierno, así como sus consejos y asambleas, y si no se les atribuye competencias legislativas sobre determinadas materias que pueden quedar plasmadas en la Constitución, como sucede con la Constitución italiana de 1947, en su título V, artículo 117, y en la Constitución española, en su artículo 148.

Un grave problema se plantea cuando se intenta dilucidar qué tipo y grado de atribuciones deben concederse a las regiones. Lógicamente deberán gozar de “competencias legislativas”, pues, en caso contrario, no estaríamos en presencia de un auténtico “regionalismo” y de un “Estado regional”, sino ante un “Estado unitario descentralizado”. Pero ¿qué grado de competencia legislativa deberán tener? ¿Muy amplias o restringidas? Este problema cae fuera de nuestros actuales propósitos.

2. *El resurgimiento de los regionalismos*

Un regionalismo romántico surgió en Italia —y surgió en España— durante la época fascista, como refugio ante la falta de participación en la adopción de decisiones políticas. Debido a la ausencia de convocatoria en la construcción de la patria grande —que decían promover los fascistas de Roma— y ante la carencia de proyectos elaborados y realizados activamente en común, la atención se volvió hacia aquello que estaba más cerca de la propia intimidad, la región. Algo parecido ha sucedido

en España. Este aspecto positivo de la vida regional no hay que olvidarlo. Frente al hombre "abstracto", el ciudadano de la revolución, teóricamente liberado de las cadenas que le oprimían y le privaban de la libertad, está el hombre "concreto", situado en la familia, asociaciones profesionales, municipales y en las regiones, y en grupos sociales políticos de toda clase. Por eso hoy se habla no ya de "democracia individualista" y "gobernada", sino de democracia "pluralista" y "gobernante" que implicaría —cuando se realice en su integridad— la plena participación en todos los niveles locales o nacionales y económicos, sociales, y políticos por parte de individuos y "grupos", tanto sociales como territoriales, verbigracia: la región.

3. *Requisitos del regionalismo político*

1. No se puede hablar de "regionalismo" sin apuntar a una "descentralización legislativa". El regionalismo, hoy día, postula no sólo una "descentralización administrativa, propia de un Estado unitario descentralizado", es decir, basado en entes autárquicos, sino que exige regiones dotadas de autonomía, es decir, de "competencias legislativas".

2. El regionalismo implica que las regiones tengan instituciones de gobierno propias de un autogobierno local.

3. La cristalización de un regionalismo, así entendido, es incompatible con el Estado unitario, pero no con la superestructura jurídico-estatal que lo define como "Estado regional": tipo de Estado intermedio entre el unitario y el Estado federal.

En conclusión: no hay regionalismo sin autonomía, que no quiere decir poder de "autorganización constitucional" (Estado federal), ni tampoco quiere significar una simple "descentralización administrativa". ni menos aún "desconcentración". El verdadero regionalismo —o al menos el que se conoce entre los científicos de la política española, y especialmente europeos— implica y exige que cada región gozará de unas competencias legislativas que, a través de sus propias instituciones gubernamentales, le servirán para tender mejor a sus necesidades específicas...

Tras haber expuesto la concepción que los Constituyentes de la II República tenían del Estado *integral* podemos ya exponer el tipo de Estado creado por los Constituyentes españoles del posfranquismo.