

Juan Ferrando Badía

CATEDRÁTICO EMÉRITO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y CIENCIA POLÍTICA.
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

CORRIENTES DOCTRINALES DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LA ESPAÑA DE LOS SIGLOS XIX Y XX

SUMARIO

- I CASTILLA Y LA PERIFERIA.
- II NACIONALISMO, ANARCOSINDICALISMO Y CARLISMO.
- III TRES CONCEPCIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA: *a)* El regionalismo carlista. *b)* El problema regional durante la I República Española: el federalismo racionalista pumargallano y el regionalismo. *c)* La descentralización de la II República: el Estado Integral. *d)* La descentralización política en la Constitución española de 29-XII-78. Estado autonómico vs. Estado federal. A modo de conclusión.

1 CASTILLA Y LA PERIFERIA

El principal y constante problema político español ha sido — al decir de BRENAN— «alcanzar el equilibrio entre un gobierno central eficaz y los imperativos de la autonomía local». Un poder centralizado, al menos excesivamente, provoca en la periferia el resurgimiento de sus fuerzas centrifugas. Si ese poder es débil, las provincias y regiones «se retiran sobre sí mismas y practican una resistencia pasiva»¹.

Castilla, por su posición geográfica y por su historia, encarna la tradición centralizadora. Y Castilla, y no la periferia, parece reunir los supuestos — por hallarse en el centro de la Península— para mantener unida a España. Pero unidad no significa uniformidad. De ahí que el mejor modo de evitar que en las regiones marítimas — que son mucho más ricas e industriales que el centro— se apodere el recelo y la animadversión, es una adecuada y eficaz descentralización administrativa y legislativa. En caso contrario cabe el peligro de que, como dice BRENAN, piensen que «mientras estén gobernadas por Castilla — diríamos desde Madrid— no sólo sacri-

1 G. BRENAN: *El laberinto español*. Paris, 1962, pág. 9.

ficarán sus libertades locales, sino también sus intereses económicos» ².

2 NACIONALISMO, ANARCOSINDICALISMO Y CARLISMO

Factores de todo tipo han determinado la estructura de las fuerzas políticas en toda España. En el Este y en el Sur se produjo entre las clases medias el nacionalismo catalán y el anarcosindicalismo. Ambos movimientos ponen el acento en la libertad. «En Castilla había — dice el ensayista británico BRENAN— un conservadurismo autoritario y católico basado en la posesión de las tierras y un marxismo igualmente autoritario cuya fuerza radicaba en el hambre de tierras. En el Norte había movimientos autonomistas vinculados a una doctrina ultracatólica y agraria llamada Carlismo.» No se puede menospreciar el influjo que la desamortización civil y eclesiástica, especialmente a partir de 1834, ejerció por reacción, en la consolidación del carlismo en el País Vasco y Cataluña, pues el pueblo tuvo que sublevarse «porque le arrebataban sus tierras comunales» ³.

Piénsese que el campesino contaba con la explotación de los bienes propios y comunes, dice VIVES, y la desamortización, tal como se realizó, no les benefició: «La desamortización no cubrió los objetivos principales que se propuso: dar tierras a los labradores pobres en un régimen de utilidad municipal colectiva o de aprovechamiento particular indefinido.» Benefició, por el contrario, a la burguesía. De ahí el carácter popular del Carlismo ⁴.

² Ibid., pág. 9.

³ Ibid., págs. 9-10.

⁴ J. VICENS VIVES: *Historia social y económica de España y América*, Barcelona, 1959, pág. 87.

3 TRES CONCEPCIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

a) EL REGIONALISMO CARLISTA

El movimiento histórico carlista surge al plantearse la cuestión sucesoria a la muerte de Fernando VII (1833). Dios, patria, rey y fueros, fueron ideales fundamentales, elaborados y delineados a través de la Historia.

Estos ideales y derechos al trono español han sido defendidos por los sucesores de Carlos V.

El Carlismo va de abajo a arriba en la formación de las organizaciones político-administrativas que constituyen el Estado, como entidad superior y coronación del edificio político, así como va de arriba a abajo en la jerarquía. Las familias, los municipios y las regiones son entidades naturales que tienen sus derechos y prerrogativas inalienables. Aquel adagio clásico español de que «más sabe el loco en su casa que el cuerdo en la ajena» forma parte íntima de la mentalidad política carlista, y de ahí su amor a la autonomía municipal y regional.

El Carlismo defiende y defendió el régimen foral para todas las regiones que lo tuvieron, lo que, según algunos autores, como G. TEJADO, llevaría implícita la idea de una monarquía federal. Dice: «queremos que España sea una confederación de regiones formadas por la naturaleza y por la historia, unificadas por la religión, gobernadas por la monarquía y administradas por los consejos y juntas»⁵.

El Carlismo fue una respuesta al problema regional basada en el anticonstitucionalismo y la descentralización, tomando como modelo de su monarquía y de sus instituciones políticas las de los siglos de oro. Todos los pensadores carlistas, desde APARISI I GUIJARRO hasta VÁZQUEZ DE MELLA, desde NOCEDAL hasta PRADERA, se hallan de acuerdo en la defensa de los Fueros, que implican el propósito de conseguir la unidad nacional a través de la variedad regional.

⁵ Vid. en R. OYÁRZUN: *Historia del carlismo* (2ª ed.), Madrid, 1944, págs. 85 y sigs.

Esta defensa de la unidad nacional enfrentará al Carlismo con los nacionalistas vasco y catalán. «Contra quien más reciamente arremetió el nacionalismo vasco, primero – dirá OYÁRZUN– el regionalismo catalán, después, y más tarde el separatismo, fue precisamente contra los carlistas, que, siendo fueristas, eran a la vez amantes de España, aunque sin que su amor menguase ni desterrase al otro»⁶.

VÁZQUEZ DE MELLA, ilustre tribuno carlista de la época de don Jaime, expuso en distintas ocasiones su pensamiento regionalista. Vamos nosotros a seguir el pensamiento mellista. Es el más representativo y sistemático a la vez.

Para MELLA, «el regionalismo no es una aspiración romántica, es un sistema jurídico que tiene por su base las tradiciones». Es, por consiguiente, una expresión de aquella variedad nativa que exige la personalidad afirmada en la historia con caracteres indestructibles, pero que sostiene al mismo tiempo la unidad nacional y no simplemente la unidad. La unidad política, la del Estado, sin unidad nacional es tan frágil y externa que se romperá en el momento en que cada región pida su correspondiente Estado. «La región – afirma– 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.» La nación española – afirma VÁZQUEZ DE MELLA– es la resultante de una sucesión de acontecimientos que agrupan y entrelazan a los estados peninsulares, formando un todo armónico con un único destino que cumplir: unidad superior de vida común con hermanación de las varias regiones. De ahí que si las regiones existen históricamente, también haya de concedérseles la categoría de personalidad jurídica. Éstas sólo externamente se hallan subordinadas al Estado, pero íntimamente son autárquicas. Las regiones, por tener el derecho a manifestar su vida y carácter propio, poseen la prerrogativa de conservar y perfeccionar, conforme a su especial modo de ser, la legislación civil y la de administrarse y regirse interiormente en todo lo que les atañe.

La región, como persona jurídica, tiene derecho a la vida. Cada pueblo tiene derecho, sin romper la unidad superior – afirmará el Carlismo–, a su psicología particular, que, como las apti-

6 Ibid., pág. 91.

tudes y las relaciones, le sellan con un carácter y fisonomía propia que le diferencia de los demás, dándole un modo especial de pensar, de querer y de sentir, que suele traducirse en un lenguaje adecuado a sus ideas y sentimientos. Todo ello constituye su vida íntima, que tiende a manifestarse y a revelarse en los hechos.

Cuando el Estado pretende intervenir con una legislación uniforme en la vida de cada región, privándole de su propia legislación — que ha sido engendrada con arreglo a sus necesidades sociales a través de los tiempos—, merma su historia y le niega el derecho a manifestar su propia vida suplantándola con la del Estado.

En conclusión: las regiones — siempre según el Carlismo—, porque tienen una personalidad histórica y, por ende, una personalidad jurídica, tienen unos derechos civiles y políticos que, reconocidos por el Estado, son lo que llamamos fuero. Es decir, que las leyes civiles tienen que acomodarse a la variedad de caracteres de los pueblos, porque la ley, como decía PALAFOX, es a la manera de un vestido que se forma para ceñir los diferentes cuerpos. Los pensadores carlistas hacen suyas las ideas de San Isidoro. En su *Etimología* decía que la ley debía ser honesta, justa, posible y *secundum naturam*, señalando con ello la circunstancialidad del Derecho natural; pero además tenía que ser *secundum patriam*, es decir, según las costumbres de la patria y no las costumbres modeladas según la arbitrariedad de los legisladores. Para el Carlismo, en esta condición de la ley *secundum patriam* está encerrado todo el principio regionalista y la esencia de la verdadera escuela histórica.

Hemos de distinguir entre el regionalismo nacional, que es el defendido por MELIÁ, y el nacionalismo regionalista, que es separatista.

El primero es el que afirma que las regiones son como afluentes de un río que es la nación. Para que las regiones no formasen esa unidad de vida superior que es España, sin menoscabo por eso de su personalidad histórica, «sería necesario variar la dirección de los afluentes y hacer que se dispersasen y perdiesen en pantanos y arenas». España, como unidad de vida común, es «el resultado de una variedad que era anterior y a la que sirvió de coronamiento; pero que llevaba la unidad de creencias en el fondo y que por obra de la geografía y de la larga convivencia y análogas influencias llegó a congregarse en una unidad histórica superior que no puede servir de obstáculo para la plena autarquía y la libertad misma a que tienen derecho a todas las regiones».

Para VÁZQUEZ DE MELLA, pues, España es una congregación de regiones que tienen personalidad histórica y jurídica distinta. No son unidades históricas independientes, sino que juntando una parte de su vida han formado esa entidad superior. Según los separatistas, en cambio, España tiene una unidad política, el Estado, pero que al mismo tiempo está formada por una variedad de naciones que no se reúnen en una misión común a cumplir.

Ante las libertades regionales, al Estado no le corresponden más atribuciones que las de su soberanía política; la relación religiosa, social y política con la Iglesia, las relaciones internacionales, las relaciones interregionales y, por tanto, la facultad de dirimir los conflictos entre varias regiones cuando no pueden resolverlos por sí mismas; la defensa interior y exterior con el Ejército y la Armada y los medios de comunicación que trascienden de los límites regionales.

Cada región debe tener, según el político carlista, sus tribunales y sus diputaciones regionales, así como sus Cortes.

El Estado central lo constituye el Rey con el Consejo Nacional y las Cortes Generales. El Rey reina y gobierna: posee «veto absoluto» y «poder armónico»; el Consejo comparte por delegación el ejercicio del poder real. Las Cortes Generales que intervienen en el planteamiento de los impuestos nuevos y en la variación de las leyes comunes y fundamentales, se constituyen por clases (en el pensamiento carlista léase estamentos). Ante las libertades regionales, al Estado no le corresponden sino las atribuciones que constituyen la dirección suprema de la nación.

«Unidad religiosa y unidad monárquica tradicional son las bases de la nacionalidad española y la fuerza centrípeta que ha mantenido en poderosa unidad a los distintos reinos que, sin ese doble lazo externo e interno, son arrastrados por la fuerza centrífuga a la descomposición separatista.» Es más: «Si no se puede ser español — dirá VÁZQUEZ DE MELLA— sin ser católico, tampoco se puede serlo sin ser regionalista» ⁷.

No debemos menospreciar — como se indicó— el influjo que la desamortización civil y eclesiástica, especialmente a partir de 1834, pudo ejercer, por reacción, en la consolidación del carlismo en el País Vasco y Cataluña. «El campesino contaba con la explotación de los bienes propios y comunes», dice VICÉNS VIVES, y la desamortización, tal como se realizó, no le benefició. Pues — y repitamos la cita— la desamortización no cubrió los objetivos principales

⁷ Una exposición del ideario de VÁZQUEZ DE MELLA en J. VÁZQUEZ DE MELLA: *Regionalismo y monarquía (selección y estudio preliminar de Santiago Galindo Herrero)*, Edit. Rialp, S. A., Madrid, 1957.

que se propuso: dar tierras a los labradores pobres en un régimen de utilidad municipal colectiva o de aprovechamiento particular indefinido (a base de censos enfiteúticos)... » Benefició, por el contrario, a la burguesía. He aquí la raíz popular del Carlismo.

En el momento de dilucidar los factores codeterminantes del regionalismo español y del separatismo — forma exaltada del regionalismo (=nacionalismo)—, no hemos de olvidar tampoco el hecho de que, al comenzar a reinar en España la monarquía borbónica con Felipe V, centralista, de cuño francés, la incomprensión, la torpeza y la falta de habilidad política de los gobernantes de turno, al anular los fueros de Cataluña y Valencia, por los que abogarán más directamente los carlistas, fueron motivo de descontento en las regiones interesadas y, por ende, factores coadyuvantes del futuro regionalismo.

El descontento de la periferia fue en aumento a medida que se acentuaba la centralización. Es cierto que la conciencia del *hecho diferencial*, por parte de ciertas zonas, no siempre estuvo patente a lo largo del siglo XVIII, pero en ocasiones — especialmente a mediados del siglo XIX— puso en peligro la unidad de España, tan trabajosamente lograda. E, insistamos, la mejor manera de vencer al separatismo es reconocer al regionalismo su base sociológica y la justicia de sus pretensiones. El regionalismo reconoce, pues, múltiples factores. Expresaba y expresa — como afirma VICÉNS VIVES— «la realidad de la divergencia social, ideológica y económica entre la periferia y el centro, manifestada desde fines del siglo XVIII y durante el XIX». ⁸

En síntesis, la España del XIX fue el escenario en donde se enfrentaron dos concepciones antitéticas de la organización del poder político-estatal; el Estado unitario centralizado contra el Estado federal, bien en su versión carlista, bien en su versión pimargallana.

8 J. VICÉNS VIVES: Historia social y económica, cit., págs. 385-386.

b) EL PROBLEMA REGIONAL DURANTE LA I REPÚBLICA ESPAÑOLA: EL FEDERALISMO RACIONALISTA PIMARGALLANO Y EL REGIONALISMO⁹

El regionalismo reconoce múltiples factores. Es — como se sabe— un reflejo de la plural realidad social, ideológica y económica que existe en España. Diversidad que viene manifestándose desde fines del siglo XVIII y durante el XIX.

La España del XIX — como se dijo— fue el escenario en donde se enfrentaron dos concepciones antitéticas de la organización del Poder político-estatal: Estado unitario centralizado y Estado federal, bien en su versión carlista, bien en su versión federalista pimargallana. Esta última ejerció una fuerte influencia sobre los movimientos que jugaron, después, una parte importante en la política española: el regionalismo político catalán y el anarquismo.

La fórmula federal, compartida por la generación de 1868-1874, es solución política inadecuada a la infraestructura geosocial de España, que está integrada por regiones y no por Estados. Por eso pareció más aceptable a los constituyentes de la II República — por realista— la solución que pretende resolver esta tensión entre centro y periferia, que es una de nuestras constantes históricas, mediante la fórmula del llamado por ellos *Estado integral* y por nosotros *Estado regional*.¹⁰

El federalismo pimargallano, con su esquematismo abstracto, de evidente influencia proudhoniana, se adueñará de la fracción izquierdista del Partido democrático y de la pequeña burguesía. Salvando los precedentes federales en España, lo cierto es que la historia de la idea federal empieza propiamente hacia 1840. El federalismo republicano español encontró su portavoz en PI Y MARGALL, hasta el punto de que creemos poder afirmar que sin él difícilmente podría hablarse de federalismo republicano español, al menos en su versión racionalista. Sin PI Y MARGALL y su federalismo no se explicaría la proclamación configuración, naturaleza y crisis — fundamentalmente provocada por el cantonalismo— de la República del 73. El federalismo del Partido democrático español fue el de PI *fundamentalmente*. Y el federalismo de éste se confirmó durante su exilio en París, estudiando a PROUDHON. Su federalismo, y la traducción de *El principio federativo* de PROUDHON, que PI hiciera, van a ser el punto de partida del pensamiento federal español, que triunfará, temporal y parcialmente, en 1873-1874.

⁹ Un amplio desarrollo de las ideas centrales de esta sección en J. FERRANDO BADÍA: *La primera República Española*, Edicusa, Madrid, 1973.

¹⁰ Sobre el Estado regional, véase J. FERRANDO BADÍA: *El Estado unitario, federal y el Estado regional* (Edit. Tecnos, Madrid, 1978) pág. 432.

El pensamiento de PI Y MARGALL tendería a realizarse en la I República tanto desde el Poder — federalismo desde arriba, con el proyecto de Constitución— como desde abajo — con la revolución cantonal— . Ambos intentos fracasaron.

* * *

Para comprender la trascendencia nacional que tuvo el federalismo hay que darse cuenta del entusiasmo que despertó en las fuerzas regionales. El romanticismo — con su exaltación de lo histórico y lo particular— había revitalizado al regionalismo. Y junto a este despertar afectivo existe un odio efectivo al centro: los políticos y las cosas de Madrid. Las juntas políticas regionales pretenderán reemplazar al Gobierno centralista. Sentimiento regional que será, como vimos, uno de los apoyos del carlismo y de sus metas fueristas, como alternativa a la solución federal. De éste, las derechas regionales esperarán una descentralización, que les impulsará, cuando menos, a tolerar sus radicalismos. Y la burguesía regionalista, liberal, se afiliará a él para lograr la autonomía. Ejemplo claro de esta vinculación regional al federalismo lo ofrece el catalanismo político, cuyo iniciador es VALENTÍN ALMIRALL. Expresión igualmente de las fuerzas regionales será el federalismo de los Pactos regionales.

Sin embargo, el federalismo de los regionalistas no será más que la flor del momento. La caída de la República los apartará de la fidelidad al partido federal. Volcarán entonces su actividad en el particularismo de su propia región.

Los regionalistas serán, en síntesis, una de las fuerzas de la acción federal. Para la alta política y la teoría doctrinal se hallarán los ideólogos burgueses. Para la agitación social y la acción política, la burguesía de agitación. Para la expansión por España, los regionalistas.

Los socialistas de nuevo cuño, los socialistas científicos, los verdaderos socialistas, serán, por otro lado — cuando menos— , colaboradores del federalismo. Para triunfar se aliarán con los republicanos de izquierdas, quienes, por su parte, intentarán atraerse al movimiento proletario

para contar con una fuerza revolucionaria. ANSELMO LORENZO — gran apóstol del anarquismo español— nos cuenta cómo se realizó esta unión.¹¹ Precisamente el matiz proletario hará del federalismo un fenómeno político ciudadano. La fracción popular del federalismo de - senvolverá una acción en el marco de los clubs revolucionarios, que habrán de desembocar en las tendencias extremistas de oposición a todo poder constituido: de su ambiente saldrán los defensores de la federación con las armas en la mano. Y también la fuerza de la barricada en el tumulto callejero. Porque la masa federal terminaría rebelándose contra los ideólogos pequeño-burgueses y hará degenerar la federación en violencia.

Pese a su indudable imbricación — el deseo de oponerse a «la uniformidad y el autoritarismo centralizador»—, las motivaciones del regionalismo no eran las mismas del federalismo. La doctrina federal tenía como base el principio federativo. Para los regionalistas era — por el contrario— el principio federativo un medio de devolver a las regiones su personalidad histórica. Implicaba éste una protesta contra la Administración Central y un matiz localista, vieja aspiración del siglo XIX español: «no dejarse gobernar por Madrid», que había de florecer en Juntas locales en cada ocasión revolucionaria. Para sus hombres, la causa regional estaría bastante distanciada del neto abolengo democrático del partido federal. Los elementos verdaderamente definidores, pues no los únicos, eran hombres conservadores y tradicionalistas, burguesía regionalista que no veía con simpatía a los federales republicanos de extrema izquierda, pero sí a la República federal, ocasión propicia para la autonomía. Representante de este regionalismo conservador es, en Cataluña, J. MANYÈ Y FLAQUER, quien denominará significativamente a su regionalismo como provincialismo.

La unión política del regionalismo con el federalismo se realizará por una pequeña minoría de burgueses de acción regionalista. En Cataluña — gran núcleo regionalista español— su tipo característico es VALENTÍN ALMIRALL.

El movimiento cantonal será, finalmente, la consumación de la doctrina federal del PI Y MARGALL *ideólogo*, no del *político*. Pues si bien en el federalismo cantonal van a confluir estos dos movimientos — federalista y propiamente cantonal—, no obstante existe entre ellos esta radical diferencia: el primero partía del hecho diferencial regional en sus múltiples dimensiones — será

11 A. LORENZO: *El proletariado militante*, Barcelona, 1900, pág. 64.

más conservador— y el segundo era provincial, es decir, las provincias, en uso de sus autonomías, se reunirían en cantones «teniendo en cuenta la proximidad geográfica y las relaciones naturales y económicas» (arts. 61, párrafo 2º, y 67 del proyecto de la Constitución democrática federal de la República Española, obra de la minoría intransigente). El movimiento cantonalista de junio en Sevilla responde a este mismo esquema. Su estallido se produciría al mes siguiente, poniéndose en juego las múltiples fuerzas federales instigadas por la burguesía de agitación, los federales intransigentes. El cantonalismo se planteó en Valencia, Barcelona, Andalucía e incluso Salamanca, Avila y Béjar. Cartagena empieza asimismo su aventura cantonal. Pluralidad de manifestaciones cantonales que comportará muy varios grados y matices de implicaciones sociales. Modelo del cantonalismo regionalista burgués sería el valenciano.¹²

La revolución regional formó parte esencialísima de la cantonal y respondiendo a su tema fundamental — a federación desde abajo—, fue una fuerza desintegradora más de la República. Borrada por la contrarrevolución, perduraron los antiguos gérmenes de su regionalismo político que florecerán más tarde en otras ocasiones decisivas de España.

Si volvemos la vista a la revolución social, veremos que el obrero español hizo su propia y particular revolución cantonal siguiendo en principio a la burguesía de agitación, para darse por fin cuenta de que sus intereses no iban con ella. DÍAZ DEL MORAL — historiador de las revueltas andaluzas en el siglo XIX— afirma que la revolución cantonal es el hito decisivo para deslindar la prehistoria y la historia del movimiento obrero¹³. En la aventura cantonal, el proletariado adquiere conciencia de sí mismo y termina abandonando los ideales políticos sembrados en él por los burgueses de acción. En efecto, en la revolución cantonal culmina el proceso social español tras la «Gloriosa».

El obrerismo español pasa rápidamente del socialismo utópico al científico. Y lo hace precisamente a través del federalismo. No hay, pues, tan sólo en la República un pleito político, hay también un pleito social. Así las masas republicanas — masas populares— sin dejar de ser republicanas en su adscripción política, se socializaron en sus objetivos y medios de acción.

¹² Véanse una interpretación — *pro parte*— en CONSTANTÍ LLOMBART: *La revolución cantonal*. Tres i Quatre, Valencia, 1973.

¹³ J. DÍAZ DEL MORAL: *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*. Córdoba, 1929, págs. 33 y sigs.

El enfrentamiento entre la derecha y la izquierda federal significó el suicidio de la República.

A la subversión de la izquierda tuvo que contestar la derecha con una política de energía. A ello le llevaron los elementos de orden, naturales enemigos de los republicanos. Así, tuvieron que aniquilar a las tres grandes fuerzas revolucionarias: la fracción política intransigente, la agitación internacionalista y el cantonalismo. Apoyadas las fuerzas contrarrevolucionarias, no terminaron sólo con la revolución cantonal, sino con la misma República. Con la izquierda federal terminaron los federales de orden, unidos a los conservadores de la Constituyente. Con el cantonalismo y la agitación social, el Ejército.

Realmente, la única ocasión política del federalismo fue la República de 1873. La caída de la misma — ineludible históricamente— hizo desaparecer por el momento toda posibilidad de éxito del federalismo. Se inhabilitó para una estructuración de una *República democrática federal* en España. Pero su proyección sobre la vida española fue decisiva, porque todo intento descentralizador o debilitador del poder se amparará — en la España contemporánea— en las ideas federales, más o menos sustantivamente seguidas.

Un nexo histórico trascendental une la España del 73 con la del 31, dando la versión propia a la pregunta con que ORTEGA se plantea todos los problemas españoles: ¿Dios mío, qué es España? España es, para las dos fuerzas compenetradas con las entrañas federales — anarquismo y catalanismo—, un fracaso histórico debido a la uniformidad y a la centralización del poder. Y al intentar destruir este uniformismo centralizador, dos movimientos que — más allá de los años— llevarán las consecuencias de la doctrina federal serán el regionalismo político y el anarquismo.

Aquí se impone una referencia, siquiera muy breve, al determinante social y desarrollo de los regionalismos catalán y valenciano, pero los límites propios de una revista de divulgación nos impiden extendernos en estos apartados.

c) LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA II REPÚBLICA: EL ESTADO INTEGRAL

1. INTRODUCCIÓN

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 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 última del Estado español. Me refiero al problema que plantea la existencia de las llamadas, a tenor de la Constitución, Regiones autónomas.¹⁴

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 *Estado integral*.

En el artículo 1º 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 8º 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 VILLANOVA¹⁵, una expresión que hasta ahora no había sido jamás usada por la doctrina científica ni por el Derecho positivo: el Estado integral.

¿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

¹⁴ S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público*, IV, Madrid, 1935, pág. 261.

¹⁵ *Ibid.*, págs. 262-263.

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.¹⁶

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 porque 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 de 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».

¹⁶ Véanse las referencias concretas en J. FERRANDO BADÍA: *Las formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional* (Inst. de Estudios Políticos, Madrid, 1965), págs. 37 y ss.

«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, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios»¹⁷.

Como vemos, para el presidente de la Comisión Constitucional, el Estado integral de la República española es un tipo intermedio entre el 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 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 federal¹⁸. 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 recientemente importancia con la promulgación de la nueva Constitución italiana (27-12-47). La Constitución italiana, en su artículo 5º, 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; adecua 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 son constituidas en entes autónomos con propios poderes y funciones, según los principios de la Constitución».

17 Discurso del diputado L. JIMÉNEZ DE ASÚA, en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española* (27 de agosto 1931), págs. 644-645.

18 G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale», en *Rivista di Diritto Pubblico*, Roma, 1933, págs. 93-100.

2. LOS AUTORES ANTE EL ESTADO REGIONAL

Los autores españoles y extranjeros – especialmente los italianos– se han enfrentado con el problema de definir la naturaleza jurídica del Estado regional, con particular referencia a los Estados creados por las Constituciones españolas (9-12-31) e italiana (27-12-47).

La doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre esta cuestión. Hay quienes, como verbigracia, MAZIOTTI, niegan la posibilidad de una distinción entre las varias figuras de Estado. Otros, como GIANNINI, POSADA, ROYO VILLANOVA, BISCARETTI DI RUFFIA, RANELLETTI, MIELE, BURDEAU, etc., consideran al Estado regional como una nueva forma de Estado unitario. Otros autores, por el contrario – los menos–, definen el Estado regional como Estado federal. Esta es la opinión de REPACI, PRELOT y LUCATELLO. Finalmente, otros, como CARENA, PÉREZ SERRANO, OVIEDO, D'ASCOLI, ALVAREZ GENDIN, OSCAR DÍAZ DE VIVAR, BARRAIL, AMBROSINI, PIERANDREI, RIUNI, LUCIFRE DI, RONCHEY... consideran que el Estado regional es un tipo intermedio entre Estado unitario y federal ¹⁹.

3. LOS CONSTITUYENTES ESPAÑOLES

Podríamos resumir ventajosamente la actitud de las Cortes constituyentes ante la naturaleza del Estado integral con las mismas palabras de RUIZ FUNES. En nombre de la Comisión, y al final de los discursos a la totalidad del proyecto, para contestar en conjunto a todos los oradores, RUIZ FUNES decía que la Comisión parlamentaria había partido de dos convicciones: «que había sido superado el Estado unitario» y «que había sido superado el Estado federal».

- a) estableciendo dentro de la organización nacional «una unidad o célula elemental de viejo contenido democrático, que era el municipio»;
- b) reconociendo «núcleos de intereses» creados en las provincias en su casi secular existencia;

¹⁹ Véase la extensa referencia bibliográfica de estos autores en J. FERRANDO BADÍA: *Las formas de Estado*, cit., págs. 44-48.

c') y, finalmente, ante la visión de la realidad española, la Comisión no podía olvidarse de que, por encima de ella, existía la región, y hubiese sido ingenua toda posición de desconocimiento nuestro, puesto que la región era anterior y superior a la Constitución que elaboramos»²⁰.

d) LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 29-XII-78. ESTADO AUTONÓMICO VS. ESTADO FEDERAL

¿Qué se entiende, en la Constitución de 1978, por «nacionalidades» y qué por «regiones»? El art. 2º dice: «La Constitución se fundamenta en la *indisoluble* unidad de la Nación española, Patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la *solidaridad entre todas ellas*» (la cursiva es nuestra).

El término «nacionalidad» — según la doctrina dominante— apunta a que cada Nación tenga su Estado. El hecho, pues, de utilizar el término «nacionalidades» nuestra Constitución, parece que implique que se está apuntando a que la estructura del Estado español será «federal» o «federable»; y teniendo en cuenta que el término «Región» es la base del «Estado regional», al usar la Constitución dicho término parece, por el contrario, que se está apuntando a que el Estado, que surge de la Constitución, será un Estado «regional» o «regionalizador». Entonces, ¿qué tipo de Estado han fabricado los constituyentes para España? Pues, pese a las apariencias, el Estado creado por la Constitución es un Estado autonómico²¹.

Tras la exposición hecha se puede constatar que resulta contradictorio afirmar, por una parte, como hizo UCD en su enmienda, que «La Nación española es una e indivisible» o, como el PSOE, que establecía en su enmienda «La unidad de la nación española... » y, por otra parte, reconocer, como hacen los partidos citados, «el derecho a la autonomía de las nacionalidades... ». Pues, creemos que los conceptos de *Nación* y *nacionalidad* se implican y complican. Y, por tanto, no puede existir al mismo tiempo una *única e indivisible* y *otras nacionalidades* en el mismo territorio porque éstas apuntan a que «sus» *naciones* tengan «sus» respectivos *Estados*. Y, por otra parte, no existe una *nación* de *naciones*. Ello implicaría una *contradictio in terminis*. Luego, si

²⁰ Discurso del diputado RUIZ FUNES, en *Diario de Sesiones*, cit. (11 septiembre 1931), núm. 37, pág. 884.

²¹ Vid. J. FERRANDO BADÍA: «Teoría y realidad del Estado autonómico», en *Rev. de Pol. comparada*, Univ. Inter. Menéndez-Pelayo. Madrid, 1980, núm. 3, pág. 68.

se admitían las enmiendas de los dos grupos políticos mayoritarios, se tenía que ser coherente y haber eliminado o suprimido del Anteproyecto constitucional el término nacionalidades. Decía el profesor GARCÍA PELAYO que: ...»desde la recepción en el Texto constitucional del término nacionalidades se puede desembocar fácilmente en la concepción de España como un *Estado de nacionalidades*, y está en la dialéctica de las cosas, lo que no quiere decir necesariamente en la fatalidad histórica, que del Estado de las nacionalidades se pase a su disgregación en varios *Estados Nacionales*... »²².

En consecuencia, para evitar este peligro que denunciara GARCÍA PELAYO y, a su vez, en aras de la *coherencia* y la *claridad* del Texto constitucional, y una vez que ambos partidos citados presentaron *enmiendas tan importantes*, hubiera sido deseable que se diera un paso más y – coherentes consigo mismos– solicitaron también la supresión del vocablo nacionalidades. Si así hubiera sido – que no lo fue– hubiéramos podido concluir este epígrafe indicando que el artículo 2 de la Constitución estaba – que no lo está– redactado así: «*La Constitución se fundamenta en la unidad de la Nación española y reconoce el derecho a la autonomía de sus regiones y promoverá la solidaridad entre ellas*».

El día 12 de mayo del 78 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 a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*». (El subrayado es nuestro).

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. A unos, les molestaba la palabra «nacionalidades»... , y a otros, la parte referente a la «nación una e indivisible». Hubieran preferido la expresión «Estado plurinacional». Pero... el ar-

²² *El País*, 1-II-78.

título 2º ya se había aprobado. Se había llegado a un compromiso político: los nacionalistas centrífugos habían aceptado «la indivisible 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? O mejor dicho, ¿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.

Aunque el exdiputado de UCD M. HERRERO DE MIÑÓN, fue el principal impulsor del término «nacionalidades» en el Borrador constitucional, sin embargo, el formulador del pensamiento «ucedista» y el prohombre de la jornada fue RAFAEL ARIAS SALGADO, el entonces número dos de UCD y 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 — decía él— 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 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»²³. 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*.

En el orquestado debate en torno al artículo 2º se enfrentaron dos concepciones del término «nacionalidades»: la *aliancista* y la ofrecida por UCD y sus *aliados*. Tenemos que manifestar pala-

23 Vid. en *Diario del Congreso de Diputados*, 13-V-78.

dinamente que, tal y como se desprende de las referencias de la prensa y del *Diario del Congreso*, era y 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 «nacionalidades» 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) nos demuestran, palmariamente, que en un mismo territorio no caben dos *naciones* en igualdad de *status*, a no ser que ambas o las que (*naciones* o *nacionalidades*) puedan existir 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 insostenible — como ya dijimos antes— la afirmación de que pueda existir una «*nación de naciones*». La frase «*nación de naciones*» que pronunciaron los diputados *catalanes*, vgr. ROCA JUNYENT, no es equivalente a la del *Estado plurinacional*, como ellos pretendían. Es un error contrario a la doctrina al respecto y a la historia europea y tercermundista (s. XIX y XX).

La doctrina política predominante vincula el concepto de nación y de nacionalidades a su sustancial tendencia de autogobierno independiente. La definición comúnmente aceptada de Nación que nos brinda MAX WEBER, en su *Economía y Sociedad*, es la siguiente: «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 los poderes del Estado», comprobaremos como el concepto de «nacionalidades» ha quedado vacío de contenido, pues (pese a la afirmación de ARIAS SALGADO de que la Nación histórico-cultural, es decir, según él, las «nacionalidades históricas» 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-histórico de *nación*, *nacionalidades*, el diputado ucedista ARIAS SALGADO opuso lo que con MEINECKE llamaríamos «naciones culturales», que no son más que aquellas que poseen una cultura común sentida 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 identifica 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 2º hay que distinguir en España, jurídicamente al menos, «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 una lengua, una cultura, un sentimiento de identidad colectiva y una voluntad de lucha para hacer valer sus reivindicaciones. Por las mismas razones podrían también autodenominarse *nacionalidades* los otros cuadrantes hispanos. Y así viene sucediendo, como puede comprobarse consultando los Estatutos andaluz y valenciano.

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 atentario 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 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...* , 13-V-78) ²⁴.

Indiquemos, una vez más que, según el 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 su voluntad de mantenerla, asegurarla, desarrollarla y proyectarla mediante la superestructura jurídica adecuada*. Cada pueblo de un cuadrante español tiene «su» palabra y no debemos prejuzgar su grado de concienciación colectiva. Cada uno de ellos, mediante su respectivo referéndum aprobatorio del Estatuto autonómico (si se sigue la vía autonómica prevista en el art. 151), u otros procedimientos de participación política, a nivel regional, 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 art. 2º de la Constitución (y al margen de la historia y de la teoría política), cada pueblo español, tanto como los vascos, los gallegos y catalanes, tiene merecido el derecho de autodefinirse «nacionalidad» para designar a su propia comunidad histórica, caracterizada 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.

24 Esto lógicamente, también es aplicable a las regiones ¿Entonces?

A MODO DE CONCLUSIÓN

Si se analiza detenidamente la Constitución del 29 de diciembre de 1978, veremos que fácilmente se puede llegar a la conclusión de que la organización territorial de España en «nacionalidades» y «regiones», a tenor del artículo 2º de la misma — prescindiendo ahora de la organización territorial en provincias y municipios—, nos induce a la conclusión de que el Estado surgido de la actual Constitución merece el calificativo de *Estado autonómico*. Creemos oportuno indicar nuevamente que la *división de España en «nacionalidades» y «regiones» tiene escaso relieve e importancia constitucional*: se trata, a nuestro entender, de cuestión más bien de prestigio que de una real diferencia «sustancial» entre el concepto de «nacionalidades» y «regiones», pues ambos «sujetos de la autonomía» se integran en la «indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2º). Una correcta y sistemática interpretación del artículo citado, y puesto en relación con el Título VIII (que trata de la organización territorial del Estado en sus artículos 137-138), nos induce a afirmar la analogía o similitud entre «nacionalidades» y «regiones» con la de «regiones especiales» y «regiones comunes», respectivamente, de la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947. Y como confirmación de nuestro anterior aserto, es decir, de que no hay diferencia cualitativa entre «nacionalidades» y «regiones», he aquí entre otros que se podrían aportar, el artículo 138,2: «Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales». Las «nacionalidades» y «regiones» se diferenciarán, pues, por «su» grado de autonomía legislativa, es decir, de igual manera a como se diferencian en Italia las regiones «especiales» (Sicilia, Valle de Acosta, Friul-Venecia-Julia, Cerdeña y Trento-Alto-Adigio) y de las otras catorce regiones «comunes», pero nunca estos posibles y diferentes grados de autonomía vendrán *determinados* por la «denominación» de «nacionalidades» o «regiones», que puedan adoptar las respectivas comunidades autónomas españolas²⁵, aunque se ha de presumir que cuando un cuadrante se autodefine como «nacionalidad» es porque propugna mayor grado de autonomía...

Tras lo expuesto, es evidente la diferencia que existe entre la entidad o Comunidad autónoma del Estado autonómico y Estado-miembro del Estado federal.

25 Sobre el Estado autonómico creado por la Constitución española de 1978, vid. J. FERRANDO BADÍA: «Teoría y realidad del Estado autonómico», cit.

Pues mientras que en los *Estados federales* existe pluralidad de ordenamientos constitucionales ordinarios: pluralidad de titulares de autonomía constitucional; pluralidad de poderes constituyentes, que son, por una parte, el poder constituyente central del Estado federal, y, por otra, los poderes constituyentes locales, es decir, de los Estados-miembros. Y, por tanto, pluralidad de titulares de competencias legislativas ordinarias. En los *Estados regionales y autonómicos* existe un ordenamiento constitucional: un único poder constituyente, pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Esta pluralidad de fuentes legislativas surge simultáneamente del *Estado-ordenamiento*, del poder constituyente nacional.

En conclusión el *Estado* creado por los Constituyentes españoles del 77 es un *Estado autonómico* y no un *Estado federal*, salvo que se reforme la Constitución.