

EL ESTADO INTEGRAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1931⁽¹⁾

THE «INTEGRAL STATE» IN THE SPANISH CONSTITUTION

AGUSTÍN RUIZ ROBLEDO

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Granada

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN: EL MOMENTO CONSTITUYENTE.
- II. LA DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL SOBRE LA FORMA DE ESTADO.
- III. LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL ESTADO INTEGRAL Y SUS CONSECUENCIAS.
 - 1. **Un Estado compuesto distinto del Estado federal.**
 - 2. **La soberanía reside en el Estado.**
 - 3. **El principio de voluntariedad.**
- IV. EL PAPEL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
 - 1. **El Estatuto de autonomía se configura como una ley estatal «sui generis».**
 - 2. **El Estatuto es la ley básica de la región autónoma.**
- V. EL ORDEN COMPETENCIAL.
 - 1. **La distribución de materias.**
 - 2. **Las presunciones sobre las competencias regionales.**
 - 2.1. La cláusula residual.
 - 2.2. La prevalencia del derecho estatal.
 - 2.3. La interpretación del Tribunal Garantía sobre estos dos mandatos.
- VI. LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.
 - 1. **La resolución ordinaria de los conflictos: el Tribunal de Garantías.**
 - 2. **La inspección estatal de la ejecución autonómica de ciertas leyes estatales.**
 - 3. **La resolución extraordinaria.**

(1) Una versión previa de este trabajo se ha publicado en Joan Oliver Araujo y Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *Comentarios a la Constitución de 1931 en su 90 aniversario*, CEPC, Madrid, 2021.

VII. LOS ENTES LOCALES.

1. **Visión general.**
2. **La autonomía municipal.**
3. **La provincia.**
4. **Los entes locales en las islas.**

VIII. CODA FINAL.

I. INTRODUCCIÓN: EL MOMENTO CONSTITUYENTE

Según la teoría constitucional, una asamblea constituyente no tiene condicionamientos previos que le impidan jurídicamente adoptar las decisiones que considere más conveniente para incluir en la norma fundamental del Estado. Ahora bien, eso no supone que no tenga condicionamientos políticos, pues los constituyentes no son marcianos libres de cualquier vinculación con los grupos sociales del país, elegidos además sin ningún programa político. Incluso puede darse el caso de que esos condicionamientos previos sean entendidos por los miembros de la asamblea como acuerdos vinculantes que deben respetar. Pues bien, algo de eso pasó con los constituyentes españoles elegidos en junio de 1931, de forma muy especial con la parte de Constitución que se va a estudiar aquí, la distribución territorial del poder político: la mayoría de ellos se sentían, de alguna forma, vinculados con el Pacto de San Sebastián de 17 de agosto de 1930 en el que se acordó —entre otros temas que ahora no nos interesan— la autonomía de Cataluña; lo que implícitamente suponía el abandono de la organización unitaria del Estado, considerada por el primer constitucionalismo español como la mejor forma de garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Pero como el pacto no se formalizó por escrito, pronto se dieron versiones distintas de lo acordado, hasta el punto de que los catalanistas lo consideraron base para proclamar el 14 de abril la República catalana «*com estat integrant de la federació ibèrica*»⁽²⁾. Es más, el 14 de julio, el mismo día que se inauguraron las Cortes, la «*Diputació Provisional de la Generalitat*» aprobó un proyecto de Estatuto de Autonomía, ratificado por una Asamblea de Ayuntamientos catalanes y refrendado, el dos de agosto, por los ciudadanos (sin muchos controles democráticos, la verdad) y enviado ese mismo mes a las Cortes, es decir incluso antes de que Jiménez de Asúa presentara el Proyecto de Constitución el 28 de ese caluroso mes⁽³⁾.

(2) Francesc Maciá, «República Catalana», 14 de abril de 1931, <https://mdc.csuc.cat/digital/collection/pavellorepu/id/962/>. El texto escrito más verosímil que da cuenta de los asistentes (no asistió el PNV) y lo que pactaron entre ellos en el hotel Londres de la capital donostiarra es una «Nota Oficiosa» que se publicó en *El Sol*, de 19 de agosto de 1930, p. 5 (puede consultarse en la Hemeroteca Nacional: <https://bit.ly/3hfsYv6>). Explica este pacto usando los testimonios de Azaña, Alcalá-Zamora, Indalecio Prieto y demás asistentes, Julio GIL PECHARROMÁN, «Vísperas republicanas. El pacto de San Sebastián», en *La Aventura de la historia*, núm. 82, 2005, pp. 54-59. También, Santiago VARELA DÍAZ, *El problema regional en la Segunda República española*, Unión Editorial, Madrid, 1976, pp. 19-20.

(3) Aunque *la cuestión catalana* estuvo muy presente en los debates constituyentes [Ver nota 4] las Cortes no empezaron a discutir este proyecto hasta diez meses después, en mayo de 1932. Antes, en los

II. LA DECISIÓN POLÍTICA FUNDAMENTAL SOBRE LA FORMA DE ESTADO

Por tanto, las Cortes Constituyentes estaban condicionadas, de facto, en su decisión política fundamental de cómo organizar territorialmente el poder político: no podrían elegir el Estado unitario y necesariamente deberían de dar algún tipo de autonomía a Cataluña. A pesar de este condicionamiento (o precisamente por él), el debate sobre la regulación constitucional de las autonomías fue arduo y difícil, empezando por discernir lo que se había pactado en San Sebastián, como si el «auténtico momento constituyente» hubiera estado en el verano de 1930⁽⁴⁾. Frente a la minoría partidaria de mantener el unitarismo tradicional (donde sobresalió el animoso profesor Antonio Royo Villanova⁽⁵⁾) y la minoría defensora del federalismo (el débil partido federal y los catalanistas aunque con posturas distintas entre ellos; uno hacía hincapié en el federalismo homogéneo, los otros en el Estado catalán), la verdadera disyuntiva

primeros meses de 1932, una Comisión parlamentaria modificó el proyecto para adaptarlo a la Constitución, con cambios tan relevantes como reclasificar a Cataluña de *Estado autónomo* a *Región autónoma*, recortes en sus competencias, bilingüismo, etc. Las Cortes lo aprobaron definitivamente el 9 de septiembre. Una exhaustiva recopilación de toda la documentación que originó la *cuestión catalana* en Teresa Abelló Güell, *El debat estatutari del 1932*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2007.

(4) La frase es de Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1932, p. 77. Como ejemplos de interpretaciones distintas del Pacto de San Sebastián, se pueden citar el enfrentamiento en el Congreso entre Felipe Sánchez Román, que consideraba que lo acordado fue el compromiso de discutir en las Cortes Constituyentes un proyecto de autonomía para Cataluña, y Manuel Carrasco i Formiguera, para quien el acuerdo era mucho más porque partía del «reconocimiento del principio de la autodeterminación» de Cataluña [*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española (DSCCRE)*, de 25 de septiembre de 1931, núm. 45, pp. 1.176 y 1.180, respectivamente <https://bit.ly/3eRGp2B>]. Dos meses antes, en junio, se había dado una fuerte discrepancia entre gobiernos sobre lo pactado el 17 de agosto de 1930: el Presidente de la Generalitat provisional, Francesc Macià, el 10 de junio dirigió un discurso a la Asamblea de diputados que estaba redactando el *Estatut*, en el que pidió que «no dieran un paso atrás» y reclamó que se cumpliera el Pacto de San Sebastián, que «era, señores diputados, y ahora es, que las Cortes aceptasen el Estado de hecho que se había creado en Cataluña» (*El Sol*, 11 de junio de 1931, p. 1, <https://bit.ly/3gqrkGc>). Por su parte, el Gobierno Provisional emitió una nota «Con motivo del mensaje del señor Macià ante la Asamblea de la Generalidad», en el que rechazaba su versión del Pacto: «Lo allí convenido no era ni podía ser la aceptación ciega de situaciones futuras de hecho totalmente imposibles de prever y sí el compromiso de presentar a la deliberación de las Cortes Constituyentes, cuyo poder soberano nadie podía limitar, el proyecto de Estatuto, expresión genuina y contrastada de la voluntad de Cataluña o de cualquier otra región» (*El Sol*, 12 de junio de 1931, p. 1 <https://bit.ly/3zwvMQ8w>).

(5) El propio autor, catedrático de Derecho Administrativo y diputado de la minoría agraria, incluyó muchas de sus intervenciones en el libro que escribió comentando artículo por artículo la Constitución; en él resalta especialmente cómo en su opinión se había redactado procurando que no fuera incompatible con el texto del Estatuto catalán. Antonio ROYO VILLANOVA, *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Imp. Castellana, Valladolid, 1934. De parecida opinión fue Nicolás Pérez Serrano (que era letrado de las Cortes, además de profesor): «hubo una total y completa inversión de términos, ya que, en vez de trazarse primero, objetivamente, los criterios generales para la futura organización nacional, y venir luego Cataluña a seguirlos por lo que a ella tocaba, se hizo exactamente lo contrario: fijar Cataluña su posición, y no consentir luego que contra ella se atentara» (*op. cit.*, p. 77). Sobre ambos catedráticos ha escrito unas interesantes páginas Francisco SOSA WAGNER, *Juristas en la Segunda República: los iuspublicistas*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 109-137 y 146-179, respectivamente. En este libro también se estudia a otro de los catedráticos de Derecho presentes en las Cortes Constituyentes, Luis Jiménez de Asúa (pp. 137-145).

era decidir si la autonomía política sería para todo el territorio o únicamente para Cataluña, el País Vasco y Galicia, las únicas regiones que tenían fuerzas políticas propias. La mayoría de los constituyentes, tras acelerados y arduos debates⁽⁶⁾, rechazaron que la Constitución realizara ella misma una distribución del poder político y prefirieron la fórmula que podremos llamar de autonomía a la carta propuesta por la ponencia constitucional, presidida por Luis Jiménez de Asúa. Sin duda, el fracaso de la fórmula federal en 1870 no animaba a volver a repetirla; además no existía un sentimiento social generalizado en ese sentido en toda España. Argumentos a los que se podría añadir el recelo con el que el PSOE veía la autonomía, tanto por su visión internacionalista como porque varios de sus dirigentes temían que los conservadores controlaran algunas regiones, creando *islas vaticanistas*⁽⁷⁾. Por eso, inspirándose en la Constitución de Weimar⁽⁸⁾, intentaron diseñar un *tertium genus* entre el Estado unitario y el federal: «La República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y Regiones»⁽⁹⁾. Con gran claridad lo explicó Luis Jiménez de Asúa en el discurso de presentación del Proyecto de Constitución:

(6) Los debates sobre el Estado integral han sido explicados con detalle por diversos autores, por todos ellos, Andrés DE BLAS GUERRERO, «El debate doctrinal sobre la autonomía en las Cortes Constituyentes de la II República», en *Historia Contemporánea*, núm. 6, dedicado a 1931: Una constitución y un sistema político, 1991, pp. 119-144. También (con amplia reproducción de discursos y extractos del *DSCCRE*), Santos JULIÁ, *La Constitución de 1931*, Iustel, Madrid, 2009. No está de más señalar las prisas del debate, hasta el punto que Pérez Serrano escribió: «La primera característica que este Título ofrece es la *premura* con que se discute» (*op. cit.*, p. 77). Las prisas también se dieron en todo el *iter constitutionis*, que en mi particular opinión fueron producto de la idea de Constitución que tenía la mayoría de la Cámara: como reflejo de la concepción del Estado de esa mayoría, norma de partido, no de consenso. He desarrollado esta tesis en Agustín RUIZ ROBLEDO, «La Constitución de 1931: una constitución de contenido moderno, de voluntad clásica», en Miguel Gómez Oliver (dir.), *Memoria de España. A los 90 años de la Segunda República Española*, Comares, Granada, 2021.

(7) Indalecio Prieto fue especialmente reticente a la autonomía del País Vasco por el riesgo de que se creara un «Gibraltar vaticanista». Cfr. Luis SALA GONZÁLEZ, «Indalecio Prieto y el "problema vasco"» (1930-1931), en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 38 (Especial), 2001, pp. 311-322. <https://doi.org/10.5209/CHCO.53681>.

(8) Cfr. Giacomo DEMARCHI, *Provincia y territorio en la Constituyente española de 1931. Las raíces europeas del Estado integral*, Dykinson, Madrid 2016; *in totum* y, en especial, pp. 199 y ss. Para las influencias extranjeras en toda la Constitución, cfr. Javier CORCUERA ATIENZA, «La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada», en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 2, 2000, pp. 629-695.

(9) Art. 3.1 CE. Según Jiménez de Asúa, el calificativo «integral» se tomó de las matemáticas. Antonio Royo Villanova criticó el adjetivo hasta la misma sesión de la votación final de totalidad porque «no es castellano» y propuso «Estado total». Cfr. las intervenciones de ambos en el *DSCCRE*, de 9 de diciembre de 1931, núm. 88, respectivamente, p. 2.906 y p. 2.907 (<https://bit.ly/3eszQ6n>). Para Pérez Serrano, el término se debió al «culto profesor D. Miguel Cuevas, que sostiene la superación de los viejos conceptos del *Estado unitario* y del *Estado federal* por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea» (*op. cit.*, p. 63). Con ironía, don Nicolás añade su propia opinión sobre la utilidad del nuevo vocablo: «Acaso el adjetivo integral tenga como única ventaja la de ser absolutamente vacío de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera. Esto, sin embargo, no es afrontar el problema: es eludirlo». (*Ibidem*). Sobre el padre del Estado integral, *vid.* Giacomo DEMARCHI, «Nelle quinte del costituzionalismo razionalizzato. Miguel Cuevas y Cuevas e la costituente spagnola del 1931», en *Itinerari di ricerca storica*, Tomo XXXIV, núm. 1 (nueva serie), 2020, pp. 75-84.

«Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República federal; no hemos querido declararlo, porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica [...] Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja de ser compatible, sin imponerlos, 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 estrecha dependencia político-administrativa al Estado –sin perjuicio de los diversos grados posibles de descentralización administrativa–, junto a aquellas otras regiones que quieren y están 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»⁽¹⁰⁾.

III. LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL ESTADO INTEGRAL Y SUS CONSECUENCIAS

1. Un Estado compuesto distinto del Estado federal

Todavía siguen las trompetas de la Academia –se podría escribir parafraseando el inicio del discurso de Jiménez de Asúa– debatiendo sobre si el Estado integral es en verdad una forma de Estado diferente al unitario y al federal. Ya desde el mismo momento de aprobarse la Constitución empezaron los académicos a discutirlo: Adolfo Posada⁽¹¹⁾ y Eduardo Llorens⁽¹²⁾ consideraron que como la soberanía no se compartía se trataba de un Estado unitario; García Valdecasas afirmó que en

(10) Luis JIMÉNEZ DE ASÚA, *DSCCRE* de 27 de agosto de 1931, núm. 28, p. 14.

(11) Adolfo POSADA, *La nouvelle constitution espagnole*, Librairie Recuell Sirey, París, 1932, pp. 136 y ss. [Hay traducción moderna: *La nueva constitución española: el régimen constitucional en España: evolución, textos, comentarios* (traducción de Antonio María Bueno Armijo y estudio preliminar a cargo de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2006]. De similar opinión, Segismundo ROYO-VILLANOVA FERNÁNDEZ-CAVADA, «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público*, núm. 45, 1935, pp. 261-272.

(12) Eduardo L. LLORENS, *La autonomía en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*, Editorial de la Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932 (hay reedición, Reus, Madrid, 2008), pp. 19 y 98-99. Llama la atención que, a pesar del título de su obra, a este profesor de la Universidad de Friburgo no le pareciera acertada la calificación de «Estado integral»: «truismo innecesario y sorprende la manera de formularlo» (p. 99). Siendo precisos, hay que señalar que Llorens (en línea con Kelsen) no acababa de ver que entre el Estado unitario y el federal hubiera una diferencia cualitativa, empezando por la soberanía: «En este punto, el Estado federal no presenta ninguna diferencia con respecto a los demás Estados y es tan "unitario" como el que más» (p. 150, en las siguientes sigue analizando las diferencia entre ambos Estados, que relativiza).

sustancia era federal, pero que se había evitado el término⁽¹³⁾; Gaspare Ambrosini teorizó su sustancia independiente⁽¹⁴⁾, etc. Con el profesor Oliver Araujo⁽¹⁵⁾, tengo para mí que esta última postura teórica es la más adecuada para definir al Estado integral porque, a diferencia del Estado unitario, en el integral existen una pluralidad de poderes políticos territoriales y, a diferencia del federal, el principio dispositivo marca una dinámica propia. Pero como el espacio es limitado y he dado mi opinión en otro sitio con más espacio⁽¹⁶⁾, mejor será que no me demore en este debate y me centre en analizar aquí las características del Estado integral tal y como lo diseñó la Constitución de 1931 y las consecuencias que el propio texto extrae de ellas, básicamente en los quince artículos del Título I. De todas formas, sí que es conveniente resaltar que, fuera o no fuera un tipo de Estado distinto, lo cierto es que el Estado integral ha tenido influencias en el constitucionalismo posterior, muy especialmente en el Estado regional de la Constitución italiana de 1947 y en el Estado autonómico de la española de 1978.

2. La soberanía reside en el Estado

«España, en uso de su soberanía...» comenzaba el Preámbulo de la Constitución republicana para indicar la existencia de un único poder constituyente. El artículo 1 establecía que todos los poderes de la República emanaban del pueblo. Se evitó el «discutido concepto de Nación»⁽¹⁷⁾, pero toda la Constitución deja claro que el único

(13) «Ha sido un recelo ante la palabra lo que nos ha movido fundamentalmente a descartarla», Alfonso GARCÍA VALDECASAS, *DSCCRE* de 16 de septiembre, núm. 39, p. 958 (<https://bit.ly/3cVyujk>). No estoy seguro de que la mayoría de los miembros de la Comisión compartieran las palabras de García Valdecasas, que contradicen al presidente Jiménez de Asúa, porque en los debates se recogen opiniones de distintos diputados que marcan las diferencias entre el Estado integral y los otros dos, como Claudio Sánchez Albornoz, Juan Botella Asensi, etc. Desde luego, para Niceto Alcalá-Zamora no cabía duda de que eran tipos de Estados diferentes: «hay diferencias notables entre un régimen genuinamente federal y un tipo ecléctico o federalizable, cual es el de nuestra Constitución. Una que sea plenamente federal es, por ello, plenamente igualitaria» (*Los defectos de la Constitución de 1931*, Imprenta R. Espinosa, Madrid, 1936. Cito por la reed. de Civitas, Madrid, 1981, p. 96).

(14) Gaspare AMBROSINI, «Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale», en *Rivista di Diritto Pubblico*, Tomo XXV, núm. 2, 1933, pp. 93-100 (puede consultarse, con un poco de paciencia, en <http://digitale.bnc.roma.sbn.it/tecadigitale/visore/#/main/viewer?idMetadato=14876654&type=bncr>). También Nicolás PÉREZ SERRANO: «¿Unitarismo o federación? Ni lo uno ni lo otro, aunque con mayor propensión a lo segundo» (*op. cit.*, p. 41).

(15) Joan OLIVER ARAUJO, *El sistema político de la Constitución Española de 1931*, Universidad de las Islas Baleares, Palma de Mallorca, 1991, p. 52.

(16) Agustín RUIZ ROBLEDO, *El Estado autonómico*, CEMCI, Granada, 1989, pp. 44 y ss.

(17) Luis Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, Reus, Madrid, 1932, p. 53. Este *discutido concepto* de nación no fue siempre evitado por los constituyentes: aparece en los artículos 53, 67, 76, 77 y 117. Por eso mismo, es muy plausible la tesis de que pesó mucho el deseo de contentar a los nacionalistas catalanes y vascos, como dijo el propio Alfonso García Valdecasas en el debate: «Nosotros los miembros de la Comisión, no podemos ser sospechosos, puesto que hemos renunciado espontáneamente a usar una palabra como la de nación, que podría parecer una hostilidad contra ciertas regiones» (*DSCCRE*, de 16 de septiembre de 1931, núm. 39, p. 959 <https://bit.ly/3cVyujk>).

pueblo titular de la soberanía que se reconocía era el español en su totalidad, que sólo estaba representado por las Cortes (art. 53). Y de esta posición clara de partida, la Constitución tomaba dos decisiones, una institucional y otra normativa, relacionada con la manera de formar la voluntad estatal, que la alejaban del modelo de Estado federal: la elaboración de las leyes, y la reforma de la Constitución. En ambas, las Constituciones federales dan participación a los Estados miembros, generalmente mediante una segunda Cámara de composición territorial, así como requiriendo el consentimiento de un determinado número de Estados para la modificación de la *Lex legum*.

Sin embargo, la Constitución de 1931 seguía en estos dos puntos el modelo de Estado unitario: sólo establecía una Cámara (art. 51), que era la única institución con capacidad para aprobar la reforma constitucional, con un quórum especial de dos tercios, disolución de la Cámara y posterior ratificación por las nuevas Cortes (art. 125). Como tampoco el procedimiento del artículo 125 establecía ningún límite a la reforma, las regiones no tenían ningún instrumento legal para oponerse a una hipotética reforma que hubiera propuesto la vuelta al Estado unitario o, menos radicalmente, redujera sus competencias, como en seguida notó la doctrina⁽¹⁸⁾. La exclusión de las regiones en la formación de la voluntad estatal era tan absoluta que tampoco tenían iniciativa legislativa, ni iniciativa de reforma constitucional, que sólo se atribuían al Gobierno y al Congreso (arts. 60 y 125).

Por el contrario, la Constitución republicana daba participación a las regiones en un importantísimo órgano estatal, en el que no suelen participar directamente los Estados federados: el Tribunal de Garantías Constitucionales, que, lógicamente, tenía entre sus competencias los conflictos entre el Estado y las regiones autónomas (art. 121). Pero, en una lógica difícil de comprender, esos «representantes» lo eran de todas las regiones, tuvieran o no autonomía: «un representante por cada una de las regiones españolas, elegido en la forma que determina la ley»⁽¹⁹⁾.

(18) Cfr. Eduardo L. LLORENS, *op. cit.*, p. 177.

(19) Artículo 122. El Proyecto constitucional de la Comisión sí señalaba «Un representante por cada una de las Regiones autónomas que se constituyan» (art. 118); pero una enmienda de los diputados de la Alianza Republicana Eduardo Ortega y Gasset y Claudio Sánchez Albornoz logró suprimir el inciso final. Por eso, la «Ley relativa al Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933» (este es el nombre con el que se publicó la ley en la *Gaceta de Madrid* de 30 de junio de 1933 y no «Ley orgánica») estableció en su artículo 11 las siguientes regiones: «Andalucía (provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Aragón (provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza). Asturias (provincia de Oviedo). Baleares (provincia de su nombre). Canarias (provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife). Castilla la Nueva (provincias de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid y Toledo). Castilla la Vieja (provincias de Ávila, Burgos, Logroño, Palencia, Santander, Segovia, Soria y Valladolid.). Extremadura (provincias de Badajoz y Cáceres). Galicia (provincias de Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra). León (provincias de León, Salamanca y Zamora). Murcia (provincias de Albacete y Murcia). Navarra y Vascongadas (provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya). Valencia (provincias de Alicante, Castellón y Valencia)». El Gobierno de Martínez Barrio aprobó en junio de 1936 un proyecto de ley para, entre otras cosas, modificar esta relación (*Gaceta de Madrid* de 30 de abril de 1936, núm. 121, pp. 890-892). Pero el golpe de estado de julio de 1936 impidió su tramitación.

El artículo 13 de la Constitución republicana prohibía la federación entre las regiones autónomas. Mandato del que el Tribunal de Garantías extrajo que era un mandato para prohibir el federalismo de una forma consciente, «por estimación reflexiva de todo el problema»⁽²⁰⁾. Este artículo permaneció inalterado a lo largo del proceso constitucional, sin que ningún grupo político intentara su modificación. Sin duda, estaba pensado con el fin de evitar cualquier desafío a la unidad de España, aunque los constituyentes lo dijeron de forma elíptica, para que fueran los intérpretes los que extrajeran esta conclusión: «los riesgos que hubiera representado el principio de la posible federación de regiones son hartamente notorios para que sea preciso razonarlos»⁽²¹⁾. Idéntico fin –además de garantizar la igualdad– tenía la prohibición del artículo 17: no podrán regular las regiones autónomas ninguna materia «con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles».

3. El principio de voluntariedad

La Constitución de 1931 permite una nueva distribución del poder político, pero no la realizó ella misma. La autonomía como posibilidad para permitir que «puedan vivir las regiones que no sientan el impulso de la autonomía y aquellas que lo sientan con mayor intensidad y que se crean capacitadas por la plena madurez política»⁽²²⁾. Los constituyentes rechazaron diseñar ellos un mapa regional y lo dejaron a la voluntad de cada territorio. De ahí que la doctrina use la expresión principio de voluntariedad o, ya en época más reciente, principio dispositivo.

La idea fue criticada desde el mismo momento en que la expuso la Comisión que preparó el Proyecto constitucional, porque –según una citada frase de Ortega– suponía «una división en dos Españas diferentes: una compuesta de dos o tres regiones ariscas; otra, integrada por el resto, más dócil al Poder central». No se reproduce tanto otra frase del discurso en el que el filósofo previó el efecto *imitación* que supone el principio dispositivo y que tanto hemos visto –y vemos– en la España autonómica: «tan pronto como exista un par de regiones estatutarias, asistiremos en toda España a una pululación de demandas parejas, las cuales seguirán el tono de las ya concedidas que es más o menos querámoslo o no nacionalista, enfermo de particularismo. Resultará, pues a la postre, España ordenada íntegramente, pero de mala manera, en regiones»⁽²³⁾. No tuvo éxito Ortega y se consagró la autonomía como posibilidad,

(20) Sentencia de 6 de junio de 1935. Cito por Martín BASSOLS COMA, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República. La primera experiencia de justicia constitucional en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 292.

(21) Nicolás PÉREZ SERRANO, *op. cit.*, p. 95.

(22) Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *DSCCRE* de 23 de septiembre de 1931, núm. 43, p. 1.089 <https://bit.ly/2SM8n7G>. Don Niceto cambió posteriormente de opinión y se volvió muy crítico del Estado «federalizable» de la Constitución republicana (*vid.* nota 12).

(23) José Ortega y Gasset, *DSCCRE* de 4 de septiembre de 1931, núm. 33, pp. 20 y 21. La Constitución de 1978 volvió a usar esta técnica del principio dispositivo, a mi juicio, con un gran efecto centrífugo. Mucho

apartándose así tanto de la tradición unitaria española como del modelo federal. Voluntariedad que se llevó hasta el extremo de permitir que una provincia pudiera renunciar al régimen autonómico y volviera al régimen común (art. 22); posibilidad que, seguramente, fue propiciada por las supuestas reticencias de los habitantes de algunas provincias, como Álava, a integrarse en una región autónoma⁽²⁴⁾.

Lógicamente, si la autonomía era una posibilidad, se hacía imprescindible regular un procedimiento para llegar a ella, lo que se hizo en los artículos 11 y 12 de la Constitución. El primero exigía unos requisitos previos a las provincias que quisieran formar una región: debían ser limítrofes (con la cautelosa advertencia de señalar que este requisito no era exigible a los territorios insulares entre sí) con características «históricas, culturales y económicas comunes». Si acordaban constituirse en «región autónoma para formar un núcleo político administrativo, dentro del Estado español», tendrían que elaborar un Estatuto, aunque el artículo no daba más precisiones sobre quién sería el responsable de prepararlo. Por su parte, el artículo 12 especificaba el procedimiento para que ese proyecto se convirtiera en ley:

a) Que lo propusiera la mayoría de sus Ayuntamientos, o por lo menos, los que comprendieran los dos tercios del censo electoral de la región.

b) Que lo ratificaran, según el procedimiento señalado en la Ley electoral, por lo menos los dos tercios de los electores censados en la región. Si el plebiscito fuere negativo no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. Las dos terceras partes de los electores (no de los votantes) sobre un texto estatutario concreto parece un quórum difícil de lograr, por no decir imposible; que contrasta con la carencia de cualquier referéndum para aprobar la Constitución o su reforma⁽²⁵⁾. Por ello, no es de extrañar que los tres exitosos referendos celebrados a su amparo no fueran un ejemplo de estricto control independiente de resultados⁽²⁶⁾.

más acertada me parece la decisión de la Constitución italiana de realizar un mapa regional atreviéndose a mencionar por su nombre a las regiones de régimen especial. He tratado este tema desde una perspectiva del Derecho comparado en Agustín RUIZ ROBLEDO, «Five ideas on the Spanish autonomous state in the hope they are useful for Nepal», en *Blog of the IACL Research Group on Constitution-making and Constitutional change* (<http://constitutional-change.com/five-ideas-on-the-spanish-autonomous-in-the-hope-they-are-useful-for-nepal>), 24 de marzo de 2014.

(24) No he encontrado en los debates referencias a este artículo. Jiménez de Asúa se limita a comentar: «Este artículo no tiene precedentes en el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora ni en el Proyecto parlamentario. Fue introducido por una enmienda del Sr. Alonso de Armiño y aceptada por la Comisión» (*Proceso histórico de la Constitución*, cit., p. 176). Por mi parte, añado que Tomás Alonso de Armiño y Calleja era un diputado del conservador Partido Agrario elegido por Burgos. Sobre este partido y, en general, todos los de derechas, *cfr.* José Manuel CUENCA TORIBIO, *Historia de la derecha en España*, Almuzara, Córdoba, 2017.

(25) Es muy probable que los recelos del PSOE hacia la autonomía estuvieran detrás de este requisito. En su programa parlamentario, aprobado en el Congreso extraordinario de julio de 1931, se exigía «la previa consulta al pueblo antes de asentir al Estatuto autonómico de una personalidad regional» (*Apud.* Miguel ARTOLA, *Partidos y programas políticos 1808-1936*, Aguilar, Madrid, 1974, tomo II, pp. 450 y 451).

(26) Estos tres referendos (plebiscitos, según la terminología de la época) se celebraron el día 2 de agosto de 1931 en Cataluña; el 5 de noviembre de 1933 en el País Vasco y el 28 de junio de 1936 en Galicia.

c) Que lo aprobaran las Cortes, punto este que merece ser tratado en el epígrafe siguiente.

IV. EL PAPEL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1. El Estatuto de autonomía se configura como una ley estatal «sui generis»

El Estatuto era una ley con características especiales: no era una ley ordinaria del Estado, pues para que las Cortes pudieran aprobarlo necesitaban que previamente también lo hubiera hecho la región. De ahí que podamos considerar que era necesaria una cooperación entre la región *in fieri* y el Estado. Pero tampoco era una ley regional o (mucho menos) una Constitución de un Estado miembro que las regiones pudieran elaborar sin participación estatal o con un mínimo control de constitucionalidad. Es más, la Constitución permitía que las Cortes pudieran alterar *ad nutum* el proyecto de Estatuto, aunque una rápida lectura del artículo 12 puede hacer pensar que el Congreso sólo tenía una capacidad limitada para debatir y modificar el proyecto: «Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al presente título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16».

La letra del precepto parece impedir que el texto estatutario sea debatido, estableciendo un simple asentimiento que sólo puede ser negado si incumple la Constitución o las leyes orgánicas (precisión que supone ya un control más amplio al del texto constitucional). Pero la frase final, salvando las competencias estatales de los artículos 15 y 16, deja sin sentido todo lo anterior: en el artículo 15 se enumeran las materias de exclusiva competencia legislativa del Estado, que pueden ser ejecutadas por las regiones «en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes». Y en el siguiente, artículo 16, se establece que en las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a las regiones la legislación exclusiva y la ejecución directa, siempre que lo acuerden las Cortes. Por eso, estos dos artículos permiten desechar un enjuiciamiento restrictivo de los Estatutos. Desde luego, así lo entendió la Comisión cuando propuso que se le añadiera esa precisión a la enmienda que se convirtió en el artículo 12, como explicó Jiménez de Asúa: «Los cuales [los artículos 15 y 16] es evidente y obvio que reconocen al Parlamento la plena facultad para examinar a fondo el Estatuto catalán»⁽²⁷⁾.

Sobre ellos, Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Los referéndums de autonomía en la II República», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 5, 1978, pp. 97-119.

(27) Luis JIMÉNEZ DE ASÚA, *DSCCRE* de 25 de septiembre de 1931, núm. 45, p. 1.178 (<https://bit.ly/3eRGp2B>). La enmienda de César Juarros y Ortega, de la Derecha Liberal Republicana (el partido de Alcalá-Zamora), proponía: «Los Estatutos regionales serán aprobados por el Parlamento siempre que se ajusten al presente título y no contengan preceptos contrarios a la Constitución y a las leyes orgánicas del

2. El Estatuto es la ley básica de la región autónoma

Si la autonomía era una posibilidad que podrían iniciar las provincias interesadas, pero cuyo contenido dependía, en última instancia, de la voluntad de las Cortes, una vez que el Estatuto era aprobado se convertía en, según el artículo 11, «la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». Por tanto, adquiriría una posición especial en el sistema de fuentes: no podía ser modificada por una ley ordinaria y su reforma debería hacerse siguiendo el procedimiento que él mismo hubiera establecido. Por decirlo con palabras del Tribunal de Garantías: «La autonomía es un precepto constitucional que, iniciándose como una simple posibilidad en el artículo 11, adquiere efectividad por el acuerdo a que éste se refiere y como tal es inatacable una vez cumplidos los requisitos constitucionales»⁽²⁸⁾. Precisamente, la Ley del Tribunal de Garantías extraía la lógica consecuencia de esta *inatacabilidad* del Estatuto desde el punto de vista del ordenamiento regional: las leyes regionales serían inconstitucionales «cuando incidan en infracción de los preceptos de su respectivo Estatuto» (art. 29).

La Constitución guardaba completo silencio sobre el contenido de los Estatutos, más allá de algunas prohibiciones generales como la de incluir normas contrarias a la Constitución o establecer diferencias entre los ciudadanos por el lugar de nacimiento (art. 17). Por eso, los redactores de los Estatutos tenían amplio margen para establecer los distintos aspectos de la autonomía: instituciones de autogobierno, competencias, fuentes de financiación, etc. Eso suponía, teóricamente, que podrían coexistir regiones autónomas con poder legislativo propio con otras que no lo tuvieran; por no señalar las diferencias en el número de competencias. Por decirlo brevemente, la falta de precisión constitucional permitía la existencia de diferentes tipos de autonomía y desde luego provincias «directamente vinculadas al Poder central» (art. 22). Contra esta objeción, los defensores del Estado integral argumentaron que así se permitía que cada Estatuto respondiera a las características de cada región, «nada de imitaciones, nada de uniforme, nada de traje de patrón con el que hayan de vestirse todas las regiones, una gradación diferencial, flexible y sutil en los matices»⁽²⁹⁾.

Estado en las materias no transmisibles al Poder regional» (Apéndice 7.º al *DSCCRE* de 10 de septiembre de 1931, núm. 36, p. 1, <https://bit.ly/3wXsEGx>).

(28) Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 5 de marzo de 1936, fundamento 3.º (*Apud.* Martín BASSOLS COMA, *op. cit.*, p. 225). En esta importante sentencia se declara inconstitucional la Ley de 2 de enero de 1935 de suspensión del régimen autonómico catalán. En ella, el TGC evita señalar si esta característica especial de los Estatutos les da una naturaleza jurídica propia, distinta a las leyes ordinarias: «Si bien los Estatutos de Autonomía previstos en la Constitución no son leyes de categoría constitucional, lo es el principio de autonomía de que nace y es también cierto que el artículo 11 de la Constitución relacionado con el siguiente párrafo final del primero les confiere el carácter de leyes orgánicas del régimen político y administrativo del país e impone al Estado la obligación de reconocerlas como parte integrante de su ordenamiento jurídico» (*Ibidem*, p. 224).

(29) Niceto ALCALÁ-ZAMORA, *DSCCRE* de 23 de septiembre de 1931, núm. 43, p. 1.089 (<https://bit.ly/2SM8n7G>). Ya he recordado, que don Niceto cambió posteriormente de opinión y se volvió muy crítico del Estado «federalizable» de la Constitución republicana (*vid.* nota 12).

Sin embargo, más plausible que esa razón es considerar que lo que realmente latía debajo de la falta de disposiciones constitucionales sobre los Estatutos era dar la máxima facilidad al proyecto de Estatuto que ya estaba en las Cortes cuando estas debatían la Constitución, el catalán; con independencia de mantener un amplio margen de maniobra si en el futuro se presentaban nuevos Estatutos, lo que no era muy probable si se controlaba con cierto rigor los referendos de ratificación. Llegado el caso, esa libertad del legislador, daría lugar a que el contenido de cada Estatuto fuera no tanto el *traje* que cada región quisiera, sino el que se cortara en el Congreso según la correlación de fuerzas políticas que hubiera en el momento de su debate y, muy especialmente, de la capacidad de presión de las fuerzas regionalistas. Por otra parte, el ansia de emulación (que ya se ha señalado que vio Ortega) llevaría tendencialmente a la homogeneidad de las normas estatutarias, de tal manera que los líderes locales de los partidos, nacionalistas o no, buscarían un diseño institucional y un haz de competencias similar al contenido en el Estatuto catalán. La similitud que se observa en líneas generales entre los Estatutos catalán y vasco e incluso en el proyecto gallego, en el anteproyecto andaluz y en otros textos regionales⁽³⁰⁾ hace pensar que el efecto imitación se estaba produciendo en la España republicana, tal y como después ha pasado en el Estado autonómico.

V. EL ORDEN COMPETENCIAL

1. La distribución de materias

Como ya se ha adelantado, la distribución de competencias que efectúa la Constitución de 1931 estaba inspirada en la Constitución de Weimar –modelo de Estado integral según Jiménez de Asúa– y en la austriaca de 1920. El sistema adoptado se basaba en una división tripartita de las materias:

1. Materias que le correspondían en exclusiva al Estado, teniendo este el monopolio de las competencias legislativas y las ejecutivas: la nacionalidad, las relaciones Iglesia-Estado, asuntos exteriores, defensa «en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional», jurisdicción del Tribunal Supremo «salvo las atribuciones que se reconozcan a los poderes regionales»⁽³¹⁾, sistema monetario y financiero, etc., hasta un total de 18 materias (art. 14). La redacción del artículo 20 que finalmente

(30) Como es de sobra conocido, los tres únicos proyectos de Estatutos redactados (y refrendados, ver nota 25) fueron lo de Cataluña, el País Vasco y Galicia; pero en toda España había iniciativas regionalistas, si bien de muy distinta fuerza política y social. Así, se redactaron lo que podemos llamar borradores de textos estatutarios al menos en Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias y Valencia. Estos textos están recogidos en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Enrique ORDUÑA REBOLLO y Rafael MARTÍN-ARTAJÓ, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, IEAL, Madrid, 1977.

(31) Esta salvedad permitía dar competencias judiciales a las regiones autónomas, como efectivamente hicieron el Estatuto catalán (art. 12) y el vasco (art. 3) y preveía el proyecto de Estatuto gallego (art. 13). No hay una previsión similar en el artículo 149.1 de la Constitución de 1978, si bien los Estatutos del Estado

aprobaron las Cortes Constituyentes vino a complicar este régimen de exclusividad del Estado diseñado en el artículo 14, dando la impresión de que las regiones serían las encargadas de ejecutar administrativamente estas materias. Desde luego, el texto final que aprobaron las Cortes era tan complejo de interpretar como el contrato de *Una noche en la ópera*: «Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto disponga lo contrario, siempre conforme a lo establecido en este título». Como lo que se disponía en el título I era una distinción entre las leyes de la República cuya ejecución correspondía al Estado (art. 14) y las que podrían corresponder a las regiones (art. 15), el artículo 20 quedaba como un fósil del régimen previsto en el Proyecto, pero sin aportar nada al texto final, como muy bien vio García Valdecasas al pedir, sin éxito, su supresión: «resulta un precepto extraordinariamente equivoco, extraordinariamente retorcido, y que, en última instancia, no viene a decir absolutamente nada»⁽³²⁾.

2. Materias en que el Estado tenía la competencia legislativa y la competencia ejecutiva podía ser asumida por las regiones, aunque «en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes», que podían atribuir estas competencias ejecutivas en el propio Estatuto (art. 11.2), o bien en una ley posterior (art. 18). Las trece materias relacionadas eran: legislación penal, social, mercantil, procesal y civil, ferrocarriles y carreteras de interés general, prensa y espectáculos, derecho de expropiación, etc. (art. 15). Ahora bien, la Constitución republicana especificaba, en su artículo 20, que esa ejecución regional no impedía que el Gobierno central pudiera desarrollar las leyes estatales mediante reglamentos porque le atribuía el entonces llamado poder de ordenanza, «aún en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales»⁽³³⁾. Potestad que, aunque la Constitución de 1978 no tiene un precepto parecido, sigue teniendo en el Estado autonómico el Gobierno central gracias a la interpretación del concepto de «legislación» que ha hecho el Tribunal Constitucional⁽³⁴⁾.

autonómico asumieron competencias sobre «la administración de la administración de Justicia», opción plenamente avalada por el Tribunal Constitucional (STC 56/1990, de 29 de marzo).

(32) Alfonso GARCÍA VALDECASAS, *DSCCRE* de 25 de septiembre de 1931 núm. 45, p. 1.196 (<https://bit.ly/3eRGp2B>). Efectivamente, el texto original del Proyecto (art. 19, finalmente 20) servía para permitir que las regiones pudieran ejecutar las leyes estatales, pero devino superfluo cuando se añadió previamente un artículo específico con ese contenido (el definitivo 15). El texto del Proyecto era: «Las leyes de la República serán ejecutadas, en las regiones autónomas, por las autoridades regionales, salvo aquellas leyes cuya ejecución este atribuida a órganos especiales, o en cuyo texto se disponga lo contrario».

(33) Curiosamente, esta disposición favorable al Estado central recibió una dura crítica de un centralista como Antonio Royo Villanova, demostrando así que sus preferencias ideológicas no le impedían su capacidad de análisis técnico: «doctrinalmente, absurdo, lo que dice el párrafo segundo del art. 20, puesto que si el Gobierno de la República se reserva la facultad de dictar reglamentos, aun para aquellas leyes cuya ejecución corresponde a las autoridades regionales, contradice el derecho de éstas, ya que la potestad de ejecutar las leyes implica, como una de sus atribuciones esenciales, la potestad reglamentaria» (*La Constitución española, cit.*, p. 77).

(34) Esta es una jurisprudencia constante desde que el Constitucional la estableciera por vez primera en su STC 18/1982, de 4 de mayo. Luego SSTC 57/1982, de 27 de julio; 7/1985, de 25 de enero; 249/1988, de

3. El artículo 16 autoriza a los Estatutos para que otorguen en las materias no comprendidas en los artículos anteriores la legislación exclusiva y la ejecución directa a las regiones autónomas. Pero no les concede expresamente ninguna. Vuelve a ponerse de manifiesto aquí el deseo de los constituyentes de remitir a un momento posterior el contenido de la autonomía, permitiendo así los *trajes a medida* de los que hablaba en los debates constituyentes el Presidente del Gobierno Provisional, Niceto Alcalá-Zamora.

2. Las presunciones sobre las competencias regionales

2.1. La cláusula residual

El artículo 18 de la Constitución republicana establecía una cláusula residual, según la cual todas las materias que no estuvieran atribuidas a las regiones autónomas «se reputarán propias de la competencia del Estado». Es decir, que en última instancia el poder residual pertenecía al Estado, a diferencia de lo que sucede en la organización federal clásica. En cualquier caso, el artículo 18 preveía que el Estado «podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley». Lógicamente, estas competencias podrían reintegrarse al Estado por el mismo mecanismo, sin tener que acudir a la reforma estatutaria.

2.2. La prevalencia del derecho estatal

El artículo 21 de la *Lex legum* de 1931 daba prevalencia al derecho estatal sobre el regional «en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas [las Regiones autónomas] en sus respectivos Estatutos» y, a *contrario sensu*, daba prevalencia, como una garantía de la autonomía, al derecho regional sobre el estatal en todo lo que fuera de exclusiva competencia de la Región autónoma según su Estatuto.

2.3. La interpretación del Tribunal Garantía sobre estos dos mandatos

El Tribunal de Garantías Constitucionales, en su polémica Sentencia de 1934 sobre la Ley catalana de contratos de cultivo, extrajo de estos dos artículos unas consecuencias discutibles para los casos de duda sobre los títulos competenciales porque consideró que debían de emplearse a favor del Estado, sin usar antes otras técnicas de interpretación: «Pero si el citado artículo 18 enjuicia el momento estático de las

20 de diciembre; 196/1997, de 13 de noviembre; 190/2002, de 17 de octubre; 30/2003, de 18 de diciembre, etc. Criterio que no comparte un sector doctrinal, *cfr.* (con interesante estudio del precedente republicano), Xavier BERNADÍ GIL, «Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, abril 2008, pp. 320-364. Mi propia opinión en Agustín RUIZ ROBLEDO, *Compendio de Derecho Constitucional*, 3.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 237-238.

relaciones entre el Estado y las Regiones (el de distribución de competencias) el artículo 21, al establecer que «el derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en su respectivo Estatuto», atiende al momento dinámico de la relación en el cual se hace necesario afirmar una primacía con ocasión de un conflicto que es preciso decidir. Así, cuando la duda surge acerca de si una materia ha sido o no atribuida a la exclusiva competencia regional, la presunción jurídica a que en última instancia hay que apelar se muestra favorable al Estado»⁽³⁵⁾.

VI. LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

1. La resolución ordinaria de los conflictos: el Tribunal de Garantías

El Título I de la Constitución de 1931 no señala expresamente cómo se resolverán los conflictos ordinarios entre el Estado y las regiones, pero el Título IX no dejaba lugar a dudas: el control de la legislación regional sólo podía realizarlo el Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 121). Igualmente, las disposiciones y actos administrativos regionales se sometían al control de los tribunales ordinarios, según los procedimientos legales (art. 101). Por tanto, el régimen general de la resolución de conflictos en el Estado integral era similar al de los Estados federales.

2. La inspección estatal de la ejecución autonómica de ciertas leyes estatales

Además de este régimen general, que podemos llamar de igualdad entre las dos esferas del poder político, la Constitución republicana preveía dos casos especiales en que el Gobierno central podía supervisar los actos de una región, que luego se completaron con alguna disposición estatutaria que merece la pena reseñar:

A) La ejecución de las leyes sociales «será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados Internacionales que afecten a la materia» (art. 15.1 *in fine*). En desarrollo de este artículo constitucional, los dos Estatutos que aprobaron las Cortes determinaban el procedimiento de esta inspección laboral: el Gobierno podía requerir a las autoridades regionales para que subsanasen «las deficiencias que se observen en la ejecución», pero si éstas (Generalidad en el caso catalán y el órgano ejecutivo en el País Vasco) consideraban que la reclamación era injustificada «la divergencia será sometida al fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución» (art. 6 del Estatuto catalán y art. 11 del vasco).

(35) Sentencia de 8 de junio de 1934, fundamento 10 (*Apud.* Martín BASSOLS, *op. cit.*, p. 265).

B) Fuera del Título I, el artículo 50 regulaba la enseñanza en las regiones autónomas con lengua propia y ordenaba que «El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional». Los dos Estatutos aprobados por las Cortes silenciaban esta suprema inspección educativa (art. 7 del catalán y art. 4 del vasco).

C) Lo que sí instituyeron los dos Estatutos fue una nueva inspección: la alta inspección del Estado sobre la ejecución de tratados y convenios que versaren sobre materias atribuidas total o parcialmente a la competencia regional (arts. 13 y 9, respectivamente). Pero como en el caso de la enseñanza, no se regulaba cómo podría hacerse efectiva esa inspección y, sobre todo, cuáles serían las consecuencias si el Estado concluía que una región no estaba aplicando adecuadamente la legislación estatal o los tratados. Aplicando tanto la analogía con la legislación laboral como el régimen general de las competencias, la lógica interpretativa es que, si esa era la conclusión de la inspección estatal, no le quedaría otro remedio que acudir al Tribunal de Garantías.

3. La resolución extraordinaria

El artículo 19 de la Constitución permitía que el Derecho estatal pudiera imponerse al regional incluso en materias de exclusiva competencia de éste, «cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República». El procedimiento para ello era muy estricto: el Tribunal de Garantías era el competente para determinar esa necesidad de armonización. Y, una vez cumplido el requisito, las Cortes por mayoría de sus dos terceras partes aprobarían mediante ley «aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas». Con este amplísimo quórum, no es de extrañar que no se aprobara ninguna ley de bases, a pesar de los conflictos que se presentaron entre el Estado y la Generalidad.

VII. LOS ENTES LOCALES

1. Visión general

Como no podía ser de otra manera, el gran tema de la «Organización territorial» del Título I fue la creación de las regiones autónomas, que alteraba radicalmente el tradicional Estado unitario liberal. Por eso, los entes locales quedaron en un segundo lugar en las preocupaciones de los políticos republicanos, primero en los debates constituyentes y luego en la legislación ordinaria. El Gobierno Provisional, que tantas normas de la Dictadura derogó o rebajó de rango, mantuvo casi íntegro el Estatuto municipal de 1924 «por exigencias de realidad»⁽³⁶⁾. La República no

(36) Artículo 4 del Decreto de 16 de junio de 1931, derogando, anulando, estimando reducidos al rango de preceptos meramente reglamentarios, y declarando subsistentes, los Reales decretos y Reales órdenes que

tuvo su propio texto legal municipal hasta cuatro años después, la Ley municipal de 31 de octubre de 1935. Esta, igualmente imbuida de realidad, dejó vigentes los distintos reglamentos de desarrollo del mamotrético y muy solvente Estatuto municipal de Calvo Sotelo. Antes, los constituyentes habían aplicado los principios del Estado democrático al ámbito local en dos artículos, el 9 y el 10 de nuestro Título I. Veámoslo con un poco de detalle.

2. La autonomía municipal

La tradicional concepción española del municipio como la primera institución política en la que se organizaba la sociedad se siguió manteniendo en el artículo 10 de la Constitución republicana, si bien por vez primera se extrae la conclusión lógica: el municipio es autónomo en «las materias de sus competencias»; aunque la Constitución no especificaba cuáles eran, remitiendo por tanto implícitamente a la legislación ordinaria. Ahora bien, ni el artículo 14 ni el 15 reservaban al Estado estas leyes municipales; por lo que los Estatutos podrían atribuírselas a sus regiones, como efectivamente hizo el artículo 10 del Estatuto catalán, aunque con una precisión: esta legislación no podrá reducir la autonomía municipal «a límites menores que los que señale la ley del Estado» (en parecidos términos, el art. 2.a.3.º del vasco).

El artículo 9 de la Constitución de 1931 sí se cuidó de garantizar, primero, que los Ayuntamientos serían elegidos por sufragio universal (que aquí significaba de todos los hombres y mujeres mayores de 23 años), igual, directo y secreto; y, después, que los alcaldes estarían legitimados democráticamente, bien porque fueran elegidos por los concejales, bien por los vecinos. La gran paradoja de esta regulación constitucional es que nunca llegó a aplicarse porque durante su vigencia solo se celebraron unas elecciones parciales en 1933 en los pequeños municipios en los que no se habían celebrado las del 14 de abril de 1931. Además, se celebraron elecciones municipales en Cataluña en 1934.

3. La provincia

La Constitución republicana no garantizaba la autonomía de la provincia con la misma contundencia que hacía con el municipio; demostrando los recelos que muchos españoles sentían hacia una institución que cuando se creó, a principios del siglo XIX, fue mucho más producto de decisiones políticas que de la decantación histórica.

Sin embargo, su regulación constitucional adquirió tal importancia que, con Pérez Serrano, podemos hablar de la «venganza de la provincia»⁽³⁷⁾: aunque había

se mencionan (*Gaceta de Madrid* núm. 168, de 17/06/1931, pp. 1.445-1.447). Sobre este Decreto y, en general, sobre toda la legislación local republicana, *vid.* Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Historia del Municipalismo Español*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 186-192.

(37) Nicolás PÉREZ SERRANO, *op. cit.*, p. 87. En la página 81 está la cita que enseguida recogeré en mi Coda final.

nacido como una creación arbitraria del legislador decimonónico, lo cierto es que a la altura de 1930 se había consolidado ya como una realidad y, por eso, la Constitución no solo la mantenía como una «mancomunidad de municipios», respetando su división ya tradicional «salvo las modificaciones que autorice la ley» (art. 10); sino que se establecía como base sobre la que constituir las regiones autónomas (art. 11); además (como ya se ha señalado) con posibilidad de volver al régimen común (art. 22). Como tantas otras disposiciones constitucionales, no hubo tiempo de aprobar la ley que debería de determinar su régimen jurídico.

4. Los entes locales en las islas

El artículo 10 de la Constitución republicana incorporó una previsión específica para resolver lo que venía siendo una «polémica intestina» (Pérez Serrano, de nuevo) entre las islas (Canarias, con posible extensión a las Baleares): cada isla podría constituir un cabildo que tendría las mismas competencias que las provincias. La redacción era tan ambigua que permitía tanto su simultaneidad con las dos diputaciones provinciales canarias, como su sustitución. Tampoco hubo ley de desarrollo que resolviera el dilema.

VIII. CODA FINAL

El mismo Pérez Serrano hizo en 1932 un buen resumen del texto constitucional republicano (de lo que se podía leer en él y de lo que estaba implícito): «Subsiste, aunque sin definirla, la Nación española, que se va hacia un autonomismo federalista; que existe por lo pronto una Región autónoma (Cataluña); que están a punto de organizar otras (Vascongadas desde luego y Galicia acaso), que quizás sigan las demás provincias sin adoptar el régimen regional; que los territorios insulares tendrán una situación *sui generis*, que lo mismo ocurrirá con las plazas de soberanía en Marruecos, que el Municipio será autónomo, y que al cabo de algunos [años] veremos cuál es en definitiva la orientación del Estado español porque la Constitución abre la puerta al porvenir en vez de reconocer el presente». Como es de sobra conocido, el golpe de Estado del 18 de julio de 1936 y la posterior Guerra Civil impidieron que el Estado integral creado en la Constitución de 1931 pudiera desplegarse. Para la especulación teoría quedó, por tanto, muchos de los enigmas técnicos que presentaba. La convivencia entre españoles naufragó por razones mucho menos jurídicas, relacionadas con la incapacidad de convivir pacíficamente personas de distintas ideologías.