

EL ESTADO REGIONAL COMO REALIDAD JURIDICA INDEPENDIENTE (*)

I

INTRODUCCIÓN

1) *Orígenes del problema.*—La aparición o nacimiento de Estados institucionalmente descentralizados por medio de entidades autárquico-autónomas, las llamadas regiones, ha planteado el problema de si estos Estados presentan, en su estructura jurídica, características peculiares que justifiquen el ser cata-

(*) *Nota preliminar.*—Unas palabras tan sólo para enmarcar el presente trabajo. Serán de justificación y de explicación. Con el actual estudio en torno al problema de la naturaleza jurídica del Estado regional cumplimos una promesa hecha explícita en nuestra obra sobre las autonomías regionales italianas. (Cfr. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, Madrid, 1962, pág. 220, nota 297.) Otras razones nos han inducido a realizar este estudio. Una de tantas es la de que la literatura jurídico-política española actual no se había ocupado todavía de este problema. No podemos decir lo mismo de la literatura jurídico-política francesa e italiana.

Creemos conveniente manifestar que nuestro estudio es de carácter estrictamente jurídico. En él no se reflejan otras consideraciones no jurídicas, que también hemos tenido presentes. Tenemos conciencia, pues, del enfoque jurídico y de la parcialidad científica de la presente investigación; pero no se ha pretendido otra cosa. Está por hacer un estudio sociológico del problema regional español, especialmente, y de sus cristalizaciones jurídicas. Quizá algún día nos ocupemos de ello.

Otra indicación oportuna. El lector se percatará de que este estudio sólo se refiere explícitamente a una de las teorías existentes en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional: la que defiende que nos hallamos en presencia de una forma de Estado intermedia entre la unitaria y la federal. Los límites propios de un artículo de revista nos han obligado a ello. En otro estudio separado tendremos ocasión de exponer, detalladamente, cada una de las otras tendencias de la doctrina europea sobre el problema que nos ocupa.

Nos hemos inclinado a favor de la naturaleza jurídica independiente del Estado regional. Conocemos las dificultades para establecer una neta diferenciación de esta forma de Estado respecto de las otras formas clásicas, unitaria y federal, pero también somos

logados como una forma de Estado intermedia entre el Estado unitario y el federal: el llamado por Ambrosini Estado regional (1).

Los que primero se plantearon e intentaron resolver el problema fueron los constituyentes españoles de la II República. Ellos eran conscientes de que iban a dar a España una nueva estructura política fundamental (2). De todas las innovaciones y cambios fundamentales introducidos en el ordenamiento político español por los constituyentes de la II República hay uno que gana «en importancia e interés a todos y es el que afecta más a la estructura y a la esencia íntima del Estado español. Me refiero al problema que plantea la existencia de las llamadas, a tenor de la Constitución, regiones autónomas» (3).

Los constituyentes españoles se plantearon desde un principio la forma

conscientes de las notas que lo separan. Pero si nos hemos inclinado por la naturaleza jurídico-autónoma del Estado regional no hemos querido exponer más que una teoría científica.

Podríamos hacer otras observaciones... pero las consideramos de índole secundaria.

(1) Vid. G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale», en *Rivista di diritto pubblico*. Roma, 1933; páginas 92-100.

(2) Los constituyentes sabían que iban a dar a España una nueva estructura política basada en las regiones. Todos los discursos parlamentarios pronunciados en las sesiones 27-8 al 17-9 rebosan de idéntica preocupación. Vid., por ejemplo, discurso del diputado Luis de Zulueta, en *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República española* (28-8-31), pág. 673: «Hay en el proyecto de Constitución dos temas... que son de tal trascendencia que de que los resolvamos con acierto o con error depende, en gran parte, el porvenir del país. Uno es la cuestión religiosa...; otro es la cuestión regional, la cuestión de Cataluña y de los Estatutos autónomos»; vid. discurso de F. de los Ríos, en *Diario de Sesiones*, cit., (3-9-31), págs. 749-753. Para el diputado socialista España había participado activamente «en los dos momentos en que históricamente se ha creado el Estado moderno». «El primer instante es el siglo XVI, cuando se crea el nuevo Estado absoluto, centralizador, con una nueva administración.» «El segundo instante de creación del nuevo Estado moderno es el advenimiento del régimen constitucional, y en ese momento, en 1810-1812, España crea uno de los tipos constitucionales, en que se funda toda la ordenación constitucional del mundo...» «... la "razón del Estado", concepto en que va a culminar el Estado-Poder del siglo XVI, como la palabra "liberal", concepto en que va a culminar el ansia reivindicatoria del siglo XIX» nacen en España. «Toda la antítesis de la Historia española gira en torno a estos símbolos del siglo XVI y del XIX.» «Es preciso, pues, para nuestra Constitución, de una parte, superar la antítesis histórica que constituye el drama histórico español, y, de otra parte, superar lo que está ya superado en la experiencia, liberalismo económico y democracia inorgánica»; cfr. S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público*, IV. Madrid, 1935; página 262.

(3) S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público*, cit., página. 261.

de Estado que correspondía a España (4). Entre las varias tendencias —la unitaria y la federal (5)—, se optó por el Estado integral (6). En el artículo 1.º 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 8.º 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 constituyan en régimen de autonomía.»

En el texto constitucional vemos empleada por primera vez, según hace observar Royo Villanova (7), 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 habían convenido, en el llamado Pacto de San Sebastián, procurar solución a las aspiraciones regionales de Cataluña (8). Desde el primer momento las Cortes Constituyentes abandonaron la idea de transformar el Estado español en una federación (9). Ya en el Proyecto de

(4) Vid. Preámbulo de A. OSSORIO Y GALLARDO al Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora, en L. JIMÉNEZ DE ASÚA: *Constitución de la República española*, Madrid, 1932; pág. 5: «Materia primera de nuestra preocupación fué la referente a la estructura de España en régimen unitario o federal.»

(5) Cfr. discursos de los diputados Jiménez de Asúa y Sánchez Albornoz, Guerra del Río, Novoa Santos, Franchy Roca, Companys, Ortega y Gasset y Botella, en *Diario de Sesiones*, cit., respectivamente, núms. 28, 29, 31, 32, 33 y 35; págs. 643-827.

(6) Cfr. discurso de Jiménez de Asúa, con el que inició el debate parlamentario en torno al proyecto constitucional, en *Diario de Sesiones*, cit. (27-8-31), págs. 642-648, y discurso de Botella Asensi, de la Comisión, pronunciado al final del debate de la totalidad del proyecto constitucional, en *Diario de Sesiones*, cit. (9-9-31), págs. 824-827.

(7) S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público*, cit., páginas 262-263.

(8) Sobre esta cuestión habla Alcalá Zamora en estos términos: «Junto a esa finalidad inicial (la caída de la Monarquía), para la que no hubo discusión..., surgió en el acto, propuesta por los señores Ayguadé, Carrasco y Mayol, la incorporación urgente, total, a la obra revolucionaria española, del problema vivo de Cataluña y de la forma jurídica para las reivindicaciones de Cataluña.» Nos dice Alcalá Zamora que todos los reunidos en San Sebastián estuvieron de acuerdo en dar «al hecho vivo de Cataluña..., una satisfacción idéntica a la que pudiera obtener en un régimen federal...», en *Diario de Sesiones*, cit. (17-9-31), pág. 985.

(9) Vid. las enmiendas de los diputados Valle, Otero Pedrayo, Crespo, etc., que tendían a constituir a España en Estado federal, en *Diario de Sesiones*, cit., respectiva-

Constitución no figuraba el principio federalista (10), y, además, durante la discusión parlamentaria se rechazó un voto particular por el que se proponía la fórmula de Estado federal (11).

Si queremos vislumbrar lo que la Constituyente entendía 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 declararlo porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica. La antítesis 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 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.»

mente, ap. 14 al n.º 25, ap. 1 al n.º 37 y ap. 3 al n.º 37; vid. enmienda del diputado Suárez Picallo tendente a convertir en Estados autónomos a Cataluña, país vasco, y Galicia, etcétera, en *Diario de Sesiones*, cit., ap. 6 al n.º 37; vid. N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución Española* (9 diciembre 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios, Madrid, 1932, páginas 61-62; A. POSADA: *La nouvelle Constitution espagnole*, París, 1932, págs. 136 y siguientes; C. GARCÍA OVIEDO: «La nuova Costituzione spagnola», en *Rivista di diritto pubblico*, I, Roma, 1932, págs. 188 y sigs.; F. PIERANDREI: *La Costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, Florencia, 1946; págs. 39-44.

(10) Vid. discurso del diputado L. Jiménez de Asúa, en *Diario de Sesiones*, citado (27-8-1931), págs. 644-645; Id., *Proceso histórico de la Constitución*, cit., pág. 80.

(11) Vid. nota 9. La única vez que se utiliza el término federación en la Constitución española de 1931 es para prohibir «la Federación de regiones autónomas» (art. 13).

«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 estrecha dependencia político-administrativa al Estado, junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios» (12).

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

No obstante las precisiones conceptuales de los constituyentes españoles —que analizaremos más adelante—, fué la doctrina la que desde un principio definió con exactitud la forma de Estado que nosotros, con Ambrosini, llamaremos Estado regional (13). Fué precisamente Ambrosini —actual presidente del Tribunal Constitucional italiano— el que en 1933 precisó el contenido, del Estado regional y sus diferencias respecto al Estado unitario y federal (14). Los autores que le han sucedido, y que han

(12) Discurso del diputado L. Jiménez de Asúa, en *Diario de Sesiones*, cit. (27-8-31), páginas 644-645.

(13) A. POSADA dice: «No parece exacta la expresión por la cual la República se define diciendo que constituye un Estado integral, posiblemente se ha querido decir «integrado», lo que es algo bien distinto de integral, expresión que siguiendo a la Academia española se aplica a las partes que entran en la composición de un todo», en *La nouvelle Constitution espagnole*, cit., pág. 129. Abundan en la misma opinión N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., págs. 62-63; S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público*, cit., pág. 263. Precisamente por ello es por lo que nosotros utilizaremos en este estudio la expresión Estado regional. Nos parece más exacta. A este respecto, vid. G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Rivista di diritto pubblico*, cit., págs. 93-100.

(14) Vid. G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Rivista di diritto pubblico*, cit., págs. 93-100. AMBROSINI desarrolló su tesis en otros trabajos posteriores en los que aplicaba la categoría de Estado regional a otras formaciones político-estatales distintas de la española del 31. Cfr. G. AMBROSINI: «La finé del federalismo in Germania ed i nuovi rapporti fra Reich e Lander», en *Riv. di dir. pubblico*, Roma, 1933, páginas 406-444; id.: «Stato ed autonomia regionale nel sistema della cessata monarchia austriaca e dell'attuale repubblica spagnola», en *Il circolo giuridico*, II, Palermo, 1933; idem: *Autonomia regionale e federalismo. Austria-Spagna-Germania-U. R. R. S.*, Roma, 1944; id.: *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957.

calificado al Estado regional como forma de Estado sustantiva, siguen, en sus líneas generales, las enseñanzas del eminente profesor y político democristiano italiano.

El problema de definir la naturaleza jurídica del Estado regional ha cobrado recientemente importancia con la promulgación de la nueva Constitución italiana (27-12-47). La Constitución italiana en su artículo 5.º, 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 constituídas en entes autónomos, con propios poderes y funciones, según los principios de la Constitución.»

2) *Teorías en torno a la naturaleza jurídica del Estado integral o regional.* Los autores españoles y extranjeros —especialmente 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 española (9-12-31) e italiana (27-12-47) (15).

La doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre esta cuestión. Hay quienes como, verbigracia, Mazziotti (16), niegan la posibilidad de una distinción entre las varias figuras del Estado. Otros, como Giannini (17), Posada (18), Royo Villanova (19), Biscaretti di Ruffia (20), Ranelletti (21), Miele (22), Burdeau (23), etcétera (24), consideran al Estado integral como una nueva forma de Estado

(15) El presente estudio se limita, también, a ambos Estados, pues los creemos típicos del Estado regional.

(16) M. MAZZIOTTI: *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*. Milán, 1961; páginas 1-23.

(17) A. GIANNINI: *La Costituzione spagnola del 1931*. Roma, 1934; pág. 18.

(18) A. POSADA: *La nouvelle Constitution*, cit., págs. 136 y sigs.

(19) S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», en *Revista de Derecho Público*, cit., páginas 270-271.

(20) P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*. Nápoles, 1954; págs. 503 y sigs.

(21) O. RANELLETTI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Milán, 1953; págs. 208-215.

(22) G. MIELE: *La regione nelle Costituzione italiana*. Florencia, 1949; págs. 15 y sigs.

(23) G. BURDEAU: *Traité de Science politique*, II. París, 1949; págs. 343-350.

(24) N. SACCHIERO: «Rapporti fra Costituzione e ordinamenti regionali. Statuti normali e statuti speciali», en *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, Roma, 1949, pág. 929; G. BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, Milán, 1953, página 108; P. VIRGA: *Diritto costituzionale*, Palermo, 1955, págs. 427 y sigs. F. PER-

unitario. Otros autores, por el contrario —los menos—, definen como Estado federal el Estado regional. Esta es la opinión de Repaci (25), Prélot (26) y Lucatello (27). Finalmente, autores como Carena (28), Pérez Serrano (29), Oviedo (30), D'Ascoli (31), Alvarez Gendín (32), Oscar Díaz de Vivar (33), Barrail (34), Ambrosini (35), Pierandrei (36), Ruini (37), Lucifredi (38), Ronchey (39), consideran que el Estado regional es un tipo intermedio entre el Estado unitario y el federal.

La doctrina en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional se ha dividido, pues, en cuatro tendencias: I) Teoría que considera el Estado federal y el regional como formas más o menos avanzadas de descentralización. II) Teoría que considera el Estado regional como Estado unitario. III) Teoría que

GOLESI: *Lineamenti della Costituzione italiana*, Roma, 1956, pág. 14; vid. G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato», en *Atti del primo Convegno di Studi regionali*, Padua, 1955, pág. 137, n. 3; M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1961, pág. 243.

(25) A. REPACI: «Sulla natura giuridica dell'ente regione», en *Foro padano*, IV, Roma, 1948; págs. 55 y sigs.

(26) M. PRÉLOT: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, 1961; páginas 252-253.

(27) G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., páginas 141-179.

(28) CARENA: «Tendenze federali e decentramento politico nella Costituzione della Repubblica spagnola», en *Annali di Scienze Politiche*. Univ. de Pavia, 1932; págs. 165 y siguientes.

(29) N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., págs. 62-64.

(30) C. GARCÍA OVIEDO: «La nuova costituzione», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., páginas 187 y sigs.

(31) C. A. D'ASCOLI: *La Constitution espagnole de 1931. Les origines. Les sources. Les traits caractéristiques*. París, 1932; págs. 77 y 149-156.

(32) S. ALVAREZ GENDÍN: «Federalismo y autonomismo», en *Revista de Derecho Público*. Madrid, 1931; págs. 167-170.

(33) O. DÍAZ DE VIVAR: *Nueva orientación constitucional española*. Buenos Aires, 1933; págs. 57-80.

(34) H. BARRAIL: *L'autonomie régionale en Espagne*. Aix-en-Provence, 1933; págs. 4 y 183-185.

(35) Vid. nota 14.

(36) F. PIERANDREI: *La Costituzione spagnola*, cit., págs. 39-47.

(37) M. RUINI: «Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana», en *Atti della Assemblea Costituente*. Roma, 1947 (31-1-1957); pág. 13-14.

(38) R. LUCIFREDI: «Limiti dell'ordinamento regionale», en *Nuova Rassegna*, cit. Roma, 1950; págs. 162-167.

(39) A. RONCHEY: *Le Autonomie regionale e la Costituzione*. Milán, 1952; páginas 55-66.

considera el Estado regional como Estado federal; y IV) Teoría que considera el Estado regional como realidad jurídica independiente (40).

La primera teoría no admite ninguna distinción cualitativa entre cada una de las diversas formas de Estado y, por tanto, entre los varios conceptos subyacentes en las mismas: Estado-miembro en el Estado federal, autonomía en el Estado regional y autarquía en el Estado unitario descentralizado (41).

La segunda teoría no admite distinción cualitativa entre autonomía y autarquía, pero sí entre autonomía constitucional y autarquía. Para ella existirán Estados federales y unitarios. Según esta teoría sólo hay Estados-miembros de un Estado federal o entes administrativos de un Estado unitario. El Estado regional será, pues, una especie del Estado unitario descentralizado (42).

La tercera teoría distingue los conceptos de autonomía y autarquía, pero no el de autonomía legislativa ordinaria —propia del regionalismo político— y el de autonomía constitucional —propia de los Estados-miembros—. Y así, los autores adscritos a esta teoría afirmarán que el Estado regional y el federal tendrán la misma naturaleza jurídica (43).

(40) Los límites propios de un artículo de revista nos impiden exponer cada una de las tendencias de la doctrina europea en torno a la naturaleza jurídica del Estado regional. Nos limitamos, pues, en el presente estudio, a exponer la teoría defensora del Estado regional como tipo intermedio entre el unitario y el federal. En otro estudio tendremos ocasión de analizar con detalle cada una de las otras teorías existentes en torno a este problema que nos ocupa.

(41) Vid. H. KELSEN: *Teoría general del Estado*, trad. esp. de L. LEGAZ. Barcelona, 1934; pág. 256. Cfr. M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, cit., página 23, vid. J. L. KUNTZ: «Une nouvelle théorie de l'État fédéral», en *Revue du droit international et de législation comparée*, 1930; pág. 856. CH. DURAND: «L'Etat fédéral en droit positif», en *Le Fédéralisme*. París, 1956; pág. 81. M. MAZZIOTTI: *Studi sulla potestà legislativa*, cit., págs. 9-10.

(42) Vid. S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», cit., en *Revista de Derecho Público*, cit., IV, págs. 270-272. P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, cit., páginas 503-507. MONACO y CANSACHI: *La nuova Costituzione italiana*. Turín, 1955; páginas 22 y sigs. y 65 y sigs. D'ALESSIO: *Istituzioni di diritto amministrativo*, I. Turín, 1943; págs. 470 y sigs. C. VITTA: *Diritto amministrativo*, I. Turín, 1954; págs. 665 y siguiente. O. RANELLETTI: *Istituzioni*, cit., I, págs. 60-66 y 208-214. C. BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, cit., págs. 108 y 254 y sigs. F. PERGOLESÌ: *Lineamenti della Costituzione*, cit., pág. 14. G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 514-548. C. CERRETI: *Corso di diritto costituzionale italiano*. Turín, 1948; págs. 247 y sigs. G. MIELE: «Caratteri dell'ordinamento regionale», en *Nuova Rassegna*, 1949; pág. 116.

(43) Vid. E. L. LLORENS: *La autonomía regional en la integración política. La autonomía en el Estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*. Madrid, 1932, págs. 148-161. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 222-253.

La cuarta teoría de las anunciadas es la que considera el Estado regional como un tipo intermedio entre el Estado unitario y el federal. Parte del supuesto de que existe una distinción esencial entre los conceptos de autarquía, autonomía y Estado-miembro. La autarquía corresponde al Estado unitario descentralizado; la autonomía, al Estado regional, y el concepto de Estado-miembro es la pieza clave del Estado federal. Expondremos, pues, cada uno de estos tres conceptos y sus diferencias, para adentrarnos luego en el estudio detallado de esta teoría.

II

AUTARQUÍA, AUTONOMÍA Y ESTADO-MIEMBRO. CONCEPTO Y DIFERENCIAS

El carácter jurídico del presente estudio y el objeto que nos hemos propuesto investigar, como también la naturaleza jurídica de las teorías indicadas, nos empujan a buscar en el campo estrictamente jurídico elementos que nos permitan ver la exactitud de las teorías en cuestión. Por eso intentaremos encontrar una definición jurídica de autarquía, autonomía y del Estado-miembro. Basándonos en ellos, analizaremos si existen o no diferencias esenciales entre esos términos. Si existen, nos apartaremos de las teorías indicadas anteriormente, y habremos encontrado el punto de partida para la teoría que afirma que el Estado regional goza de una entidad jurídica independiente.

1) *Autarquía*.—No nos interesa ni la acepción política de autarquía como autogobierno, ni la económica... (44). Nos interesan únicamente las definiciones jurídicas de autarquía. Pero de los diversas definiciones jurídicas en torno a la autarquía (45), consideramos que el punto de vista más acertado es el de Virga. El profesor italiano opina que la autarquía consiste en una «cualidad jurídica de un ente que deriva de la atribución de ciertos poderes, o bien de la presencia de determinadas características estructurales, ya que al ente autárquico no puede reconocérsele más que un simple interés legítimo a que el Estado le respete los límites de su propia competencia» (46). Nues-

G. LUCATELLO: «L'Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., págs. 139-145.

A. REPACI: «Sulla natura giuridica», cit., en *Foro padano*, IV, cit., págs. 55 y sigs.

(44) Sobre las interpretaciones extrajurídicas del concepto de autarquía, vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 6 y n. 11.

(45) Sobre las varias definiciones jurídicas del concepto de autarquía, vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 6-7, y n. 15, 16, 17, 18 y 19.

(46) P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 7.

tro punto de partida será, pues, el del profesor Virga. Con él nos podemos preguntar por los caracteres esenciales en que se concreta la autarquía. De todos los criterios aducidos para individuar los entes autárquicos de los que no lo son, como, verbigracia, el teleológico, el de la independencia de los entes en cuestión en orden a la esfera de su autodeterminación, el elemento de interés y el de la voluntad, etc. (47), consideramos con Virga que, para una elaboración jurídica del concepto de autarquía, es imprescindible que nos atengamos no a elementos externos —los escolásticos dirían causas extrínsecas y también dirían que el obrar sigue al ser—, sino a los elementos intrínsecos ínsitos en la «autarquía». Ellos nos darán su esencia. Por eso rechazamos la teoría de la descentralización o teoría pura del Derecho —implícita en la primera teoría—, pues para ella la cualificación de autárquico, autónomo y Estado-miembro de un ente depende de que se ejerzan sobre su actividad más o menos controles por parte del Estado. Por tanto —y consecuente consigo misma—, la teoría de la descentralización basará la noción de autarquía, autonomía y Estado-miembro en el criterio cuantitativo, y no cualitativo. Opinamos que la independencia o no de un ente es una consecuencia de su ser. A él, y no a elementos externos, nos hemos de referir para establecer una definición jurídica de autarquía y de autonomía. Para nosotros, como para Virga, el elemento característico de autarquía es el de la naturaleza de los poderes ejercidos por el ente autárquico (48). Zanobini define la autarquía como la «facultad de un ente de administrarse por sí mismo, operando para la consecución de sus fines mediante actividad administrativa de la misma naturaleza y efectos que la desarrollada por la Administración pública del Estado» (49). Ateniéndonos a la opinión dominante, la autarquía se caracteriza por el ejercicio de una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado, pero «tal potestad se ejerce no ya en ejecución de leyes emanadas por el mismo ente», sino para ejecutar leyes estatales (50).

La autarquía es una de las especies de descentralización administrativa. La descentralización supone —como dice Garrido Falla— «una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del Estado. Y la administración indirecta se basa en la existencia de una serie de personas jurídicas de Derecho público que realizan actividad administrativa para el cum-

(47) Para una refutación de todas estas teorías, vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., páginas 7-8, n. 22, 23 y 24.

(48) Cfr. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 9-10.

(49) G. ZANOBINI: *L'amministrazione locale*. Padua, 1936; pág. 131.

(50) P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 9.

plimiento de fines públicos. Pues bien; cabalmente, tales personas de Derecho público son las que dan lugar a la autarquía» (51).

La actividad administrativa «puede ser imputada a quien la realiza, bien en concepto de órgano del Estado, o bien en nombre propio. En el primer caso, la única personalidad jurídica productora de tal actividad es el Estado: el órgano carece de personalidad. En el segundo caso, la actividad no es imputable al Estado, sino a «otra» persona jurídica pública: la esencia de esta personalidad jurídica pública está justamente en ser «sujeto diferenciado de actividad administrativa». Por consiguiente, la autarquía se manifiesta como «una cualidad de la persona jurídica pública descentralizada» (52). Podemos, pues, concluir afirmando que la esencia de los entes autárquicos radica en una potestad reglamentaria ejercida en nombre propio para el cumplimiento de fines públicos. Es, pues, la naturaleza de los poderes ejercidos lo que diferencia a los entes autárquicos —descentralización administrativo-institucional (53)— de los demás entes con descentralización administrativo-jerárquica, es decir, de la desconcentración administrativa (54), por una parte, y por

(51) F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. (Madrid, 1950), cit., pág. 14.

(52) F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado*, cit., págs. 42-43.

(53) La doctrina tradicional italiana distingue tres clases de descentralización: jerárquica, institucional y autárquica, vid. a este respecto A. AMORTH: *Il problema della struttura dello Stato in Italia*. Como-Milán, 1945; pág. 19. Para VIRGA existen sólo dos especies de descentralización: la burocrática que «implica una transferencia de potestades deliberativas de los órganos centrales a los órganos locales», y la institucional por la que entes públicos «ejercen potestades administrativas en lugar del Estado». La descentralización autárquica es, para VIRGA, una subespecie de la institucional, en P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 3, n. 1.

(54) La doctrina jurídica italiana desconoce el término desconcentración, no así la doctrina española, francesa y alemana. Creemos que los términos descentralización y desconcentración son imprescindibles para expresar realidades no asumibles en un mismo concepto de descentralización. Para nosotros lo que la doctrina administrativa italiana llama descentralización burocrática o jerárquica, no es más que una simple desconcentración administrativa. Existen marcadas diferencias entre la descentralización y la desconcentración que hacen imposible su equiparación. Dice DE LA VALLINA que «la diferencia entre descentralización y desconcentración es... fácil de precisar; la descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que, por el contrario, la desconcentración supone simplemente una relación entre órganos de la misma persona jurídica» («La desconcentración administrativa», en *Revista Administración Pública*, núm. 35, Madrid, 1961, pág. 86). Sobre los conceptos de centralización, desconcentración, descentralización y sus formas, vid. G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 319-375. EISENMANN: *Centralisation et decentralisation*, París, 1948; M. DUVERGER: *Droit public*, París, 1957, págs. 232-233. En España, vid. GASCOÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1941, pág. 461; vid. el documentado artículo de

otra, de los entes autónomos y Estados-miembros —descentralización política— (55).

Hemos intentado determinar lo que entendemos por autarquía; ahora nos corresponde dilucidar el contenido del concepto de autonomía. Más adelante nos preocuparemos de hacer otro tanto del concepto de Estado-miembro. Sólo así podremos establecer las bases de nuestra actitud ante el problema de la naturaleza jurídica del llamado Estado regional.

2) *Autonomía*.—Con el Estado moderno se ha afirmado, de una manera definitiva, el principio unitario de la soberanía, como carácter principal del mismo, que asumía en sí todo el ordenamiento jurídico, con la consiguiente acentuación de las relaciones de dependencia de los entes locales con relación al Estado (56). La autarquía de los entes locales menores aparece, pues, en el seno de los Estados modernos unitarios. Los autores italianos, en un principio, empleaban el término autonomía administrativa en lugar de autarquía. Esta locución fué posteriormente abandonada y sustituida por el término autarquía. En efecto, fué principalmente para eludir el equívoco significado de la palabra autonomía, que encerraba ya un sentido preciso y enérgico dentro del campo constitucional y en conexión con el concepto de *imperium* estatal, por lo que Santi Romano utilizó, en lugar de dicha expresión, el término autarquía, afirmándose así en el campo del Derecho administrativo (57).

La autonomía conservó su significado histórico y etimológico cual atributo del Estado soberano, que se da leyes, desenvolviéndose su *imperium* con normas obligatorias y coactivas.

Se había llegado a este punto y parecía sistematizada la materia con este doble concepto de autarquía —referido a los entes locales descentralizados— y de autonomía —limitada a los Estados soberanos—, cuando el concepto de autonomía ha venido destacándose paulatinamente del de soberanía, adquiriendo significados diversos, frecuentemente mal definidos (58). Unas veces

J. L. DE LA VALLINA: «Desconcentración administrativa», en *Revista de Administración Pública*, cit., pág. 75.

(55) Sobre los conceptos de descentralización política y administrativa, vid. G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, págs. 344-346. F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado*, cit., págs. 17-20 y 24 y 34 y sigs.

(56) Vid. O. RANELLETTI: *Istituzioni*, cit., págs. 18-24. G. BURDEAU: *Traité*, cit., II, páginas 319-322.

(57) Cfr. RAGGI: *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione di autarchia*. Turín, 1922; pág. 10 y sigs. RANELLETTI: *Istituzioni*, cit., II, págs. 519 y sigs.

(58) Cfr. M. RUINI: «Decentramento ed autonomia regionale», en *Verso la Costituente*. Roma, 1945; págs. 113 y sigs.

se ha dado un concepto político de autonomía, identificándola con el de autogobierno, o con la independencia del ente en relación con los controles del Estado (59); otras se han ofrecido conceptos jurídicos de autonomía, pero sin que se hayan puesto de acuerdo los autores en cuanto al contenido jurídico de la misma. Unos han considerado la autonomía como la facultad que tienen los entes públicos menores de dar normas jurídicas: a los entes autárquicos les es atribuida una función normativa con el fin de disciplinar su propio ordenamiento dentro de los límites fijados por el Estado; por tanto, los entes autárquicos son también autónomos. Claro es que la potestad normativa a la que se refieren los autores en cuestión es la reglamentaria. En este sentido, la autonomía venía a tener el mismo sentido restringido que la autarquía. Otros autores han ampliado, por el contrario, el concepto y contenido del término autonomía al afirmar que la autonomía implicaría una potestad de imperio originaria, que se manifestaría particularmente a través de las tres funciones tradicionales: legislativa, ejecutiva y judicial (60). Se trata, en síntesis, de la llamada autonomía constitucional propia de todos los Estados. Una posición intermedia es la sustentada por Santi Romano, para quien la autonomía se concretaría en una especial relación de un ordenamiento jurídico con relación a otro (61).

Nosotros no podemos aquí, por los límites impuestos por el carácter del presente estudio, adentrarnos en el examen crítico de las varias opiniones que se han dado en la doctrina sobre el concepto de autonomía. Para nuestros fines basta afirmar que, entre las opiniones emitidas al respecto, la que nos parece más aceptable es la que afirma, según palabras de Virga, que «la esencia de la autonomía (radica) en la potestad que tiene un ente público de dar leyes en sentido material (que son diversas de las simples normas jurídicas) destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal» (62).

Aceptamos, pues, con Zanobini, la definición de autonomía como «la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara

(59) Sobre todas estas teorías y su refutación, vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., páginas 9-10.

(60) Vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 10.

(61) Vid. SANTI ROMANO: «Autonomía», en *Frammenti di un dizionario giuridico*. Milán, 1947; pág. 29. Esta opinión de SANTI ROMANO es una consecuencia de su teoría de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, vid. al respecto SANTI ROMANO: *Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, 1947, especialmente el capítulo VI, pág. 2, n. 3. «El Estado y los otros ordenamientos jurídicos», págs. 51-59.

(62) P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 9-10.

obligatorio, como las demás leyes y reglamentos» (63). La autonomía implica siempre competencias legislativas. El ser entidades autónomas no supone que sean soberanas, sino que presupone su integración en el Estado. De ahí que la actividad legislativa de los entes autónomos ha de estar de acuerdo con los principios de integración del Estado del que forma parte: «La autonomía —nos dice Lloréns— implica facultad de declarar normas con arreglo a los principios de la integración del Estado» (64). La autonomía es, en efecto, libertad, facultad de declarar normas, pero con coordinación necesaria respecto a una colectividad más grande (65). La facultad de legislar, afirma Lloréns, «en el fondo y en la forma, trasciende de la Administración», y, por ende, si bien sometida a «normas constitucionales y legales», tiene una «esfera propia, exenta de instrucciones específicas concretas» (66). Por eso, concluye taxativamente Lloréns afirmando que el «elemento distintivo de la autonomía es la libertad dentro de la ley. Una ley constitucional u ordinaria puede declarar ilícito lo que una colectividad puede estatuir en uso de su autonomía, «pero mientras haya autonomía, existe la libertad de apreciación» (67).

Después de lo expuesto es bien evidente la diferencia que existe entre autarquía y autonomía, pues mientras la autarquía se caracteriza por el ejercicio de la potestad reglamentaria, la autonomía se cualifica por el ejercicio de la potestad legislativa. El ente autónomo tiene también la potestad reglamentaria, pero la ejerce en aplicación de sus propias leyes, a diferencia de lo que sucede con el ente autárquico. El ente autárquico goza de potestad normativa, pero tal potestad tiene sólo un carácter reglamentario, no legislativo.

No hay autonomía, sino descentralización administrativa, si las decisiones de los órganos del «ente integrante pueden ser revocadas por una autoridad superior por razones ajenas a la ilegalidad en sentido amplio. Las decisiones de los órganos descentralizados pueden ser sustituidas por el órgano central, «las de los órganos autónomos pueden ser anuladas, no sustituidas definitivamente» (68).

Opinamos con Garrido Falla que la autonomía presupone la descentralización política; no así la autarquía: «Lo que nosotros queremos mantener

(63) G. ZANOBINI: «Caratteri particolari della autonomia», en *Studi in onore di O. Ranelletti*, II. Padua, 1931; págs. 394-396.

(64) E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., pág. 71.

(65) E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., pág. 89.

(66) E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., pág. 78.

(67) E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., pág. 81.

(68) E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., pág. 81.

—nos dice— es que el instituto de la autonomía presenta su lugar adecuado en el capítulo relativo a la descentralización política, pues que atañe al problema de la unidad política del Estado. Su aplicación a un ente administrativo descentralizado va contra la propia esencia de la descentralización administrativa y la destruye» (69).

Una vez establecido el concepto de autarquía y autonomía, y centradas ambas nociones en sus marcos respectivos —descentralización administrativa y política, respectivamente—, solamente nos resta afirmar que sólo las regiones, a tenor de lo dispuesto en los artículos 11, 15, 16 y 18 de la Constitución española de 1931, y de acuerdo con los artículos 115, 116 y 117 de la Constitución italiana de 1947, pueda ser calificadas de autónomas. Los municipios y provincias, no obstante que vienen denominados como entes autónomos en ambas Constituciones, si nos atenemos a sus competencias, los habremos de cualificar de entes autárquicos (70). Solamente sería posible encasillar a ambas categorías de entes en una misma categoría si se llegase a demostrar, lo que no nos parece posible, que la potestad normativa de las regiones tuviera carácter reglamentario. Por el contrario, creemos que la potestad legislativa regional es idéntica a la estatal y que las leyes regionales son parificables a las estatales, dentro siempre del marco constitucional (71).

Si queremos, pues, distinguir la región autónoma de los entes autárquicos —cosa que no hacen las teorías incluidas en los primeros apartados establecidos— nos hemos de basar en la naturaleza jurídica de los poderes ejercidos por ambos tipos de entes. Los demás criterios que se aduzcan para distinguirlos y diferenciarlos solamente vendrán a ratificar esta distinción, pero no a basarla; presupondrán la distinción, no la crearán. Y así, no nos sirve el criterio del origen derivado u originario de los poderes de los entes autárquicos y autónomos —como aduce Giovenco (72), por ejemplo, ya que unos y otros derivan su existencia y poderes de la Constitución, es decir, del «Stato ordinamento», y no del «Stato persona», como diría Santi Romano (73).

(69) F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado*, cit., pág. 37.

(70) Vid. F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado*, cit., págs. 40 y siguientes. Por lo que se refiere a la Constitución italiana, P. VIRGA: *La regione*, cit., páginas 10-11 y n. 35.

(71) Sobre la eficacia jurídica de la ley regional, en Italia, vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*. Madrid, 1962; págs. 280, 297.

(72) Cfr. GIOVENCO: *Autarchia amministrativa e governo locale*. Empoli, 1946; páginas 11 y 48.

(73) Sobre los conceptos del «Stato come ordinamento giuridico» y del «Stato come

Otro criterio de distinción es el aducido por el profesor Ambrosini, y consiste en lo siguiente: los entes autónomos están dotados de «propios poderes», de naturaleza constitucional; en que han sido establecidos por la Constitución y «puestos bajo su particular garantía» (74). Esto implica que la constitución sea rígida, y, como es obvio, pueden existir entes autónomos sin una «particular garantía» constitucional. Sería el caso en que estuviera vigente una constitución flexible. Además, el hecho de que una entidad jurídica esté más o menos protegida constitucionalmente dependerá, en último término, de su importancia, es decir, de su naturaleza, poderes y funciones. A ello, pues, nos hemos de referir si no queremos fijarnos en lo accidental y no en lo esencial.

Tanto en España —con la Constitución de 1931— como en Italia —con la Constitución de 1947—, los entes autónomos y autárquicos han sido creados por las Constituciones respectivas, así como garantizados sus poderes (75). Su modificación tendrá que hacerse respetando el procedimiento especial de reforma establecido por los artículos 125 y 138 de las Constituciones española del 31 e italiana del 47, respectivamente.

Conclusión: las regiones autónomas se diferencian de los entes autárquicos en que, además de tener una potestad legislativa igual a la del Estado, tienen una potestad reglamentaria en aplicación de sus propias leyes. El ente autárquico sólo goza de la potestad administrativa y de la reglamentaria, en ejecución de las leyes estatales.

3) *Estado-miembro*.—Se han admitido varios criterios para diferenciar el Estado-miembro de la región autónoma. Algunos de ellos son de carácter

persona jurídica», vid., SANTI ROMANO: *Principii di diritto costituzionale*, cit., págs. 55-65, especialmente, págs. 59-60: «No todo ordenamiento jurídico es persona, pero toda persona jurídica que sea un cuerpo social... es un ordenamiento, es decir, un ente, que si se le considera en su momento estático, en su estructura, aparece como un ordenamiento objetivo, pero, en cuanto se anima, en cuanto entra en una vida de relación y actúa directamente o por medio de otros afirmando sus poderes o derechos o cumpliendo sus obligaciones, se revela como persona. Esto puede acaecerle al Estado aunque no necesariamente.» «La cualidad de persona que pueda corresponder al Estado es una ulterior especificación de su carácter de ordenamiento jurídico, del que no puede prescindir: si adolece de personalidad siempre permanece tal carácter que representa un genus, en el que se distinguen dos especies: Estados con y Estados sin personalidad» (pág. 64).

(74) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., pág. 93 y sigs.

(75) Cfr. arts. 8-22 de la Constitución española de 1931, y título V de la Constitución italiana de 1947.

extrínseco a la naturaleza de los entes en cuestión. Otros se fundan en la naturaleza misma del ente autónomo-regional y del Estado-miembro de un Estado federal (76). Nosotros hallaremos nuestro criterio de distinción basándonos en la naturaleza de los poderes ejercidos por la región autónoma y por el Estado-miembro. Opinamos que todos los otros criterios diferenciadores son consecuencia de esta diferenciación por razón de naturaleza.

Partimos del supuesto basado en que los Estados-miembros gozan de autonomía legislativa y constitucional y de que la autonomía regional se limita solamente a la potestad legislativa. El ordenamiento estatutario regional es siempre derivado del ordenamiento constitucional del Estado, es decir, del poder constituyente único estatal. Y aun en el caso de las regiones con estatuto especial, éste viene aprobado por el poder constituyente único estatal mediante una ley constitucional. Sin ella no entra en vigor el estatuto (77). Las regiones, pues, no gozan de autonomía constitucional (78). Creo que se puede afirmar que «los Estatutos especiales (en Italia) no son manifestaciones de la autonomía de las respectivas regiones, al menos en el sentido de que se deriven y adquieran eficacia por obra de las mismas». El «Estado-ordenamiento» es, pues, el autor único del Estatuto especial, tanto desde el punto de vista de su formación, como de producción de sus efectos (79). No sucede esto tratándose de los Estados-miembros. Los Estados-miembros se dan, a través de sus órganos constituyentes, una constitución que ha de observar las normas y límites contenidos en la constitución federal. Por eso también hemos de afirmar que la autonomía constitucional del Estado-miembro no es absoluta. En todas las constituciones federales se limita la potestad constituyente del Estado-miembro mediante el reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales, establecidos por la misma constitución federal. Y sólo corresponde a los órganos constituyentes federales —si bien integrados por representantes de los Estados-miembros— el determinar tal reparto, y, por tanto, restringir los poderes de los Estados-miembros (80). No pueden excederse estas limitaciones, so pena de

(76) Sobre las varias teorías en torno a los criterios diferenciadores del Estado-miembro de la región autónoma. vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 14-18, n. 45-48.

(77) Sobre la potestad estatutaria de las regiones, vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 234-247.

(78) Cfr. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 18-19. Rechazamos, pues, la opinión de MASSO Y ESCOFFET y GAY DE MANTELLÁ, que afirman —basándose en una interpretación literal del art. 1.º del Estatut de Catalunya (21-9-32)— que Cataluña gozaba de la potestad de autoorganización constitucional. Vid. a este respecto n. 84.

(79) Vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 244-247.

(80) El principal límite al poder constituyente de los Estados miembros deriva de

que el Estado-miembro se convierta en una simple región autónoma; por eso, el control de legitimidad constitucional ejercido por el Estado federal sobre las constituciones de los Estados-miembros es un control de naturaleza más restringida que el ejercido por el Estado al aprobar un estatuto regional. Sin la ley estatal de aprobación, el estatuto no entra en vigor. No sucede lo mismo tratándose de las constituciones de los Estados-miembros.

Para algún autor, el hecho de que la estructura constitucional de los Estados-miembros venga condicionada por el ordenamiento federal es suficiente para afirmar que la potestad constituyente de los Estados-miembros es limitada, subordinada, derivada «de la del Estado central». En una palabra: no es potestad constituyente. Se podría, pues decir —afirma Lucatello— que resulta difícil «distinguir la potestad de autoorganización constitucional de los Estados-miembros de la potestad de autoorganización administrativa de las regiones», y, para mayor abundamiento, nos dice que, aun «admitida la posibilidad de esta distinción, ello no implicaría que los Estados regionales y los federales no deban ser incluidos en una única categoría distinta del Estado unitario». A lo sumo implicaría que el Estado federal no era más que un «subtipo del Estado regional». Concluye así: «Los Estados federales serían, en síntesis, Estados regionales, en los que los

que el reparto de competencias entre los poderes centrales y locales viene establecido por la Constitución federal. A los órganos constituyentes federales les corresponde determinar tal reparto y, por tanto, ampliar o restringir los poderes de los Estados-miembros, si bien éstos deben participar en la reforma constitucional, interviniendo así en la actividad suprema de la vida constitucional (esta participación directa, en materia constitucional, junto con la participación indirecta en materia legislativa ordinaria, es una de las principales consecuencias de la naturaleza estatal de los Estados-miembros). Sobre estos límites en el Derecho positivo vigente, vid., por ejemplo, art. V de la Constitución de los Estados Unidos y comentario a este respecto, en E. S. CORWIN: *The Constitution and what it means today*, Princeton, 1954; arts. 118-123 de la Constitución federal de la Confederación Helvética (29-5-1874); art. 79 de la Ley Fundamental de la República federal alemana (23-5-1949); art. 36, ap. 6) de la Ley constitucional de la República federal popular yugoslava de 1953. Cfr. J. DJORDJEVICH: *Yugoslavia, democracia socialista*. México, 1961; pág. 169. La constitución federal impone otros límites a las constituciones federadas, así por ejemplo en relación con la forma de gobierno y con la estructura constitucional de los órganos de los mismos Estados-miembros: la Constitución de la U. S. A. impone a los Estados-miembros la obligación de tener una forma republicana de gobierno (art. IV, sección 4.^a). El art. 6.^o, ap. b) de la Constitución suiza establece que «La Confederación garantiza a los Cantones su constitución cuando asegure el ejercicio de derechos políticos según las formas republicanas representativas o democráticas». Vid. G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., pág. 146, n. 20.

Estados-miembros tendrían naturaleza de comunidades no soberanas que gozan de una autonomía particular» (81).

Creemos errónea la opinión de este autor de que «las regiones están dotadas de potestad de autoorganización constitucional». Según ello, los estatutos regionales deberían ser considerados, desde el punto de vista jurídico, «actos de las regiones mismas»..., «porque no solamente los órganos regionales podrán deliberarlos, por primera vez, sino también sustituirlos y modificarlos» (82). Estamos de acuerdo con Lucatello de que los estatutos de las regiones deben ser considerados como «actos de las regiones», como también lo estamos cuando afirma que las leyes estatales que han de aprobar los estatutos regionales tienen una simple función de control (83), pero discrepamos de él cuando intenta deducir de ello que las regiones gozan de autonomía constitucional como los Estados-miembros. Su error radica en querer parificar, jurídicamente, la ley estatal aprobatoria del estatuto regional con la llamada «garantía» que el poder legislativo del Estado central debe dar, en algunos Estados federales, a las nuevas constituciones y a las modificaciones de las constituciones de los Estados-miembros. Su diferencia es ésta: los estatutos regionales no entran en vigor mientras no han sido aprobados por el Estado, y éste, cuando acepta, con su ley, el estatuto de una región, hace un acto de propia soberanía (84). Por el contrario, en aque-

(81) G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., página 145.

(82) G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., página 147.

(83) Cfr. G. LUCATELLO: «Lo Stato regionale», cit., en *Atti del primo convegno*, cit., págs. 147-148, y n. 24 y 25. Más adelante nos referimos a este problema.

(84) Los Estatutos regionales, en la Constitución española de 1931, y los Estatutos regionales ordinarios, en la Constitución italiana, de 1947, son actos propios de las regiones, actos de autonomía. La ley estatal que las aprueba constituye solamente un requisito para la eficacia jurídica de las mismas. Esta es la opinión dominante. A este respecto, vid. G. MIELE: *La regione nella Costituzione italiana*. Florencia, 1949; páginas 51 y siguientes. P. BODDA: *Sulla potestà normativa delle regioni secondo la nuova costituzione*, en la *Nuova Rassegna*, 1948; pág. 614. P. VIRGA: *La regione*, cit., páginas 25 y sigs. Contra MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*. Padua, 1952; páginas 395 y sigs. Para MORTATI los Estatutos revestirían la figura de un acto complejo producto de una colaboración de las regiones y del Estado, pero tengamos en cuenta que tanto en la Constitución española de 1931, en sus arts. 11 y 12, como en la Constitución italiana, en su art. 123, se emplea el término «aprobar» y no el de deliberar. El Estatuto lo deliberan las regiones y lo aprueba el Parlamento, que no puede modificarlo. Otros autores, como CARENA: *Tendenze federali*, cit., pág. 172, y F. PIERANDREI: *La Costituzione spagnola*, cit., pág. 42, n. 1, en relación con el Estatuto de las regiones españolas, sostienen que los Estatutos son normas especiales que difieren de las otras

llos Estados federales, en los que el Poder federal debe controlar la legitimidad constitucional de las constituciones de los Estados-miembros, este control o garantía se limita, en primer lugar, a establecer la legitimidad constitucional de dichas constituciones, y, en segundo lugar —y esto es fundamental—, este control de legitimidad constitucional es sucesivo a la entrada en vigor de las nuevas normas constitucionales. Si se establece su ilegitimidad constitucional, estas normas vienen derogadas *ex tunc* (85). La aprobación estatal de los estatutos regionales es, por el contrario, un requisito para la eficacia jurídica de los mismos. Opinamos que la diferencia de ambos controles estatales deriva del hecho de que, en el caso de los Estados federales, el Poder central se enfrenta con otros poderes constituyentes que gozan de autonomía constitucional originaria. El Poder central ha de velar por el mantenimiento de la federación. Es lógico, pues, su control de legitimidad constitucional, pero también es lógico que sea sucesiva a la entrada en vigor de la constitución del Estado-miembro. En el caso del Estado regional, el «Estado-persona» se enfrenta con otros poderes político-administrativos ordinarios. Tanto uno como otros derivan su existencia, poderes, etc., del «Estado-ordenamiento», es decir, de la constitución promulgada por el poder constituyente único nacional. El «Estado-persona» tiene la misión de velar por la legitimidad constitucional y de fondo del estatuto y darle eficacia jurídica mediante su propia ley, que tampoco podrá negar cuando el estatuto reúna los requisitos necesarios establecidos por la Constitución. Si lo hiciera, las respectivas regiones podrían recurrir ante el Tribunal constitucional (86).

leyes regionales y, desde el punto de vista estatal, no pueden ser consideradas ni como constitucionales, ni como ordinarias, GASPARET AMBROSINI: *Autonomia regionale*, cit., páginas 58 y 72 en relación con los Estatutos regionales españoles afirma que el Estatuto tiene carácter y valor de ley constitucional ya que una vez aprobado no puede ser modificado por una simple ley ordinaria, sino con un procedimiento especial. Una tesis opuesta a la de AMBROSINI es la sustentada por MANSO Y ESCOFFET y GAY DE MONTELLÁ: *L'Estatut de Catalunya*. Barcelona, 1933; pág. 12. Para estos autores el Estatuto de Cataluña le concede una potestad de auto-organización constitucional y el Estatuto sería su máxima expresión. Creemos que es infundada tal opinión. Debemos poner en relación el artículo 1.º del Estatuto de Cataluña (21-9-1932), en el que se fundamentan tales autores, con el art. 12, ap. c) de la Constitución española de 1931.

(85) Cfr. arts. 5.º, 6.º y 85, núm. 7.º de la Constitución federal de la Confederación Helvética de 29-5-1874 y art. 5.º de la Constitución argentina de 1853 y de 1949.

(86) Vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 22-26; cfr. art. 12, ap. c) de la Constitución española de 1931, en relación con el art. 121, ap. a) y c) y art. 123 de la Constitución italiana en relación con el art. 134 de la misma.

Algunos autores, como Le Fur (87), Mouskhély (88), Friedrich (89), etcétera, consideran como elemento esencial y primario del Estado federal la participación directa o indirecta del Estado miembro en la formación de la voluntad federal. Nosotros opinamos que la participación en la formación de la voluntad federal es un criterio subsidiario de distinción entre el Estado federal y el Estado unitario, entre el Estado - miembro y la región autónoma, pues creemos que esta participación es un trasunto de la naturaleza político - jurídica, de los poderes, etc., de los Estados - miembros. Aquí es donde hemos de fijarnos para establecer una distinción entre el Estado - miembro y la región autónoma. Este será nuestro criterio de distinción principal. La participación directa e indirecta del Estado miembro en la formación de la voluntad federal y su representación en cuanto tal en los órganos federales es considerada por nosotros como una consecuencia de su titularidad de un poder constituyente originario, y por ende, de autonomía constitucional y legislativa ordinaria (90). Lo mismo podemos decir, pero en

(87) Vid. M. LE FUR: *La Confédération d'Etat et l'Etat fédéral*. París, 1896; págs. 586 y siguientes.

(88) Vid. M. MOUSKHELY: *La théorie juridique de l'Etat fédéral*. París, 1931; páginas 229 y siguientes.

(89) Vid. C. J. FRIEDRICH: *Constitutional Government and Democracy*. New York, 1950; especialmente el capítulo X, n. 78-82.

(90) La doctrina no se ha puesto de acuerdo todavía sobre la naturaleza jurídica del Estado federal. Los juristas han sostenido teorías opuestas en torno a esta cuestión. Hay quienes negaban al Estado federal el carácter de Estado reconduciéndole a una especie particular de Confederación de Estados (Calhoun, Seydel); por el contrario, otros atribuían naturaleza de Estado tan sólo al Estado federal (ZORN, BOREL, LE FUR). La mayor parte de los autores se inclinaban por la naturaleza estatal tanto de los Estados - miembros como del Estado federal. Las teorías dominantes en nuestros días son, fundamentalmente, dos: a), la de los que sostienen que el Estado federal es la única organización estatal y no los Estados - miembros (DONATI, DURAND, MOUSKHELY, KUNTZ, etcétera), y b), la teoría, dominante, de aquellos que afirman que el Estado federal es un Estado compuesto, una unión de Estados regulada por el Derecho estatal (L. ROSSI, CARRÉ DE MALBERG, SANTI ROMANO, BISCARETTI DI RUFFÍA, BALLADORE PALLIERI, etcétera). M. GARCÍA PELAYO ha clasificado en seis categorías las distintas opiniones de los autores en torno a la naturaleza jurídica del Estado federal. A) La teoría de la doble soberanía. B) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal. C) Teoría que afirma como único Estado el Estado federal. D) Teoría que afirma que la Federación es el único soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado. E) Teoría de las tres entidades; y F) Teoría que concibe al Estado federal como forma avanzada de descentralización; vid. en M. GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional*, cit., págs. 220-231. Limitándonos a la doctrina italiana afirman la soberanía de los Estados - miembros del Estado federal los siguientes autores: P. BISCARETTI DI RUFFÍA: *Diritto costituzionale*, cit., página 488; E. CROSA: *Diritto costituzionale*, Turín, 1955; págs. 194-196; C. CERETI:

sentido contrario, de los entes autónomos. Estos, si bien poseen una potestad legislativa ordinaria, carecen de autonomía constitucional. No deben participar, por tanto, en la formación de la voluntad federal.

Podemos concluir, pues, definiendo la región como «un ente público territorial dotado de autonomía legislativa», o también la podemos definir como «una entidad pública territorial dotada de personalidad jurídica no originaria ni soberana». No originaria, porque deriva su vida del reconocimiento por parte del Estado (entiéndase «Stato ordinamento»; esta es una de las características que la diferencian del Estado-miembro en un Estado federal); no soberana, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propio del Estado, sino solamente de un potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada (91).

III

EL ESTADO REGIONAL COMO REALIDAD JURÍDICA INDEPENDIENTE

1. *Introducción.*—Hemos analizado los conceptos de autarquía, autonomía y de Estado miembro y hemos diferenciado el concepto de autonomía legislativa y constitucional del de autarquía (contra los que identificaban el Estado regional y el federal con el unitario); el de autonomía, del de autarquía (contra los autores que asimilaban el Estado regional al unitario), y el de autonomía legislativa, del de Estado-miembro de un Estado federal (contra los que identificaban el Estado regional y el federal). Podemos, pues, adentrarnos en el estudio de los autores que afirman que el Estado regional es un tipo intermedio entre el federal y el unitario.

El Estado español de 1931 y el actual Estado italiano son los dos Estados que los autores han considerado como modelo tipo de Estado regional. En ambos casos preexistió un Estado unitario. Nacieron por imposición de fuerzas políticas que querían una descentralización autárquico-autónoma, y, por parte de alguna fuerza política concreta, un Estado federal (92).

Corso di Diritto costituzionale italiano, Turín, 1958, pág. 78; G. BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, cit., págs. 57 y sigs.; C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padua, 1960, págs. 987 y sigs.; F. PERGOLESÍ: *Diritto costituzionale*, cit., págs. 112 y sigs. Contra G. LUCATELLO: *Lo Stato federale*, Padua, 1939; págs. 79 y sigs.; VIRGA: *Diritto costituzionale*, cit., pág. 103.

(91) P. VIRGA: *Diritto costituzionale*, cit., págs. 429-430, y M. SANTONI RUGIU: *Il nuovo diritto*, cit., pág. 191, respectivamente.

(92) Sobre las tendencias autónomas y federales en la España de 1931 y en la

Me ocuparé solamente del concepto que a los constituyentes españoles les merecía el llamado por ellos «Estado integral», y que nosotros denominamos Estado regional.

2) *Los constituyentes españoles ante el Estado regional.*—El problema español se planteó desde un principio en el seno de la Comisión Jurídica Asesora —creada por el Gobierno provisional de la República por Decreto de 6 de mayo de 1931—. En la Subcomisión constitucional, presidida por el mismo presidente de la Comisión Jurídica, don Angel Ossorio Gallardo, se presentó como «materia primera —nos dice Ossorio— de nuestra preocupación la referente a la estructuración de España en régimen unitario o federal. Dividida hoy la opinión entre uno y otro sistema, fácil habría sido pronunciarse por cualquiera, ya que en apoyo de ambos se dan razones de gran peso dogmático e histórico. No obstante, la Comisión ha entendido preferible —coincidiendo con opiniones muy valiosas— no teorizar sobre un tema tan grave, sino apoyarse en la innegable realidad de hoy y abrir camino a la posible realidad de mañana». En el preámbulo al Anteproyecto constitucional leemos: «Hubiera sido... arbitrario trazar sobre el papel una República federal que, por lo visto, no apetece la generalidad del pueblo... Mas con igual claridad en otras regiones españolas han surgido... anhelos de personalidad autónoma, en términos tan vivos..., que el cerrar los caminos a su expansión... sería una insigne torpeza política. He aquí por qué la Comisión ha preferido, en vez de inventar un federalismo uniforme y teórico, facilitar la formación de entidades que, para alcanzar una autonomía mayor o menor, habrán de encontrar como arranque su propio deseo.» La Comisión Jurídica Asesora concebía las regiones en su Anteproyecto constitucional como «simples mancomunidades provinciales, de tipo administrativo...»; «las futuras entidades lo serán para fines administrativos o políticos; que las regiones habrán de definirse por sus características geográficas e históricas, y que la región autónoma, una vez constituida, fijará por sí misma su régimen interior en las materias de su competencia» (93).

El Anteproyecto constitucional adoptaba para España no un régimen federal, sino federable, según frase del mismo Ossorio.

También se planteó el problema regional y la estructura a dar a España

Italia de 1947, vid. notas 100-106 de este mismo trabajo y J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 83-116, respectivamente.

(93) Preámbulo de A. OSSORIO Y GALLARDO al Anteproyecto de Constitución de la República española..., en L. JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución*, cit., páginas 6-70.

en el seno de la Comisión de Constitución creada por las Cortes Constituyentes. Estaba formada por 21 diputados representantes de los grupos parlamentarios en proporción a su fuerza numérica. Jiménez de Asúa fué su presidente. La Comisión de Constitución se sirvió en sus trabajos «del Anteproyecto de la Comisión Jurídica y de sus votos particulares» (94). Jiménez de Asúa, en su discurso de 27 de agosto presentando a las Cortes Constituyentes el Proyecto constitucional (95), nos presenta el problema regional y la estructura estatal creada para España en sus términos precisos. Ya nos hemos referido a ello al comienzo de este trabajo.

Según las declaraciones de Jiménez de Asúa y de Botella Asensi (96), en nombre de la Comisión parlamentaria, el Estado integral no sería ni federal, ni unitario, sino una superación de ambos. «El Estado integral —dice Jiménez de Asúa— tiene la ventaja, frente al Estado unitario, de que es compatible con las autonomías regionales, 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 quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios. Esto es lo que en nuestro Proyecto de Constitución ofrecemos. Por ello se ve claramente atacado el unitarismo en los artículos 15 y 19; no admitido el federalismo en los artículos 14 y 17, y, en cambio, paladinamente proclamado el régimen integral en los artículos 16, 18 y 20» (97).

El debate en torno al Proyecto constitucional se inició en la sesión del 27 de agosto con el discurso de Jiménez de Asúa, que puede considerarse, como nos dice el propio autor, como la exposición de motivos del Proyecto (98). Uno de los temas más debatidos en las Cortes Constituyentes fué el referente a la unidad del Estado. En el seno de las Cortes, la mayor oposición al concepto de Estado integral la ofrecieron, aparte la débil resistencia de los es-

(94) L. JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución*, cit., pág. 36.

(95) Discurso del diputado JIMÉNEZ DE ASÚA, en *Diario de Sesiones*, cit. (27-8-31), número 28, págs. 642-648.

(96) Vid. Discurso de los diputados JIMÉNEZ DE ASÚA y BOTELLA ASENSI, en *Diario de Sesiones*, cit. (27-8 y 9-9-31, respectivamente), núms. 28 y 35, págs. 644-645 y 824, respectivamente.

(97) Discurso del diputado JIMÉNEZ DE ASÚA, en *Diario de Sesiones*, cit., (27-8-31), número 28, pág. 645.

(98) L. JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución*, cit., págs. 40-41.

casos unitaristas (99), los federales (100), un poco atenuada los radicales (101) y los regionalistas (102). El triunfo del Proyecto, en este punto, fué posible, especialmente, por el apoyo parlamentario de socialistas (103), radicales-socialistas (104), progresistas (105) y Acción Republicana (106).

Los constituyentes españoles no querían construir un Estado unitario ni un Estado federal, y así, Sánchez Albornoz (Acción Republicana) decía que: «La Constitución... nos ofrece por primera vez en la Historia una fórmula estable, de acuerdo con la organización interna de España...» «España ha sido siempre una y múltiple. Lo mismo tienen que enfrentarse con la realidad española los que pretenden crear el Estado unitario o centralista, que quienes niegan la unidad suprema de España. La República tiene que concordar el Estado con esa variedad en la unidad.» Sánchez Albornoz, después de referirse a la crisis del federalismo y del unitarismo, afirmaba: «Pero había de ser pleno ese predominio del Estado unitario en el mundo, había de ser completa la crisis del federalismo, y nosotros no podríamos aceptar un Estado unitario, centralista, sino ese Estado integral autonómico; porque si contradijéramos, una vez más, la realidad española, volveríamos a cometer el yerro secular de nuestra historia.» Sánchez Albornoz, en nombre de Acción Republicana, decía: «Aplaudimos la Constitución porque ha encontrado

(99) Vid. discursos de los diputados M. Alvarez y Royo Villanova en defensa de la unidad nacional y de que se introdujera explícitamente en la Constitución la expresión Nación española, en *Diario de Sesiones*, cit. (9-7 y 11-9-31, respectivamente) números 35 y 37, págs. 819-821 y 888-892, respectivamente. Dice Royo Villanova (pág. 889), «claro que se podrá decir que don Melquiades Alvarez es un republicano unitario, como de mí se puede decir que tengo ciertas ideas unitarias...»

(100) Vid. discursos de los diputados Franchy Roca, Companys, Leizaola, y voto particular de los diputados Alomar y Xirau y Valle para la inclusión en el título primero del adjetivo «federal», en *Diario de Sesiones*, cit. (3-9-31), núm. 32, págs. 746-749; (4-9-1931), núm. 33, págs. 771-772; (8-9-31), núm. 34, págs. 790-794, y 11-9-31), núm. 37, páginas 885-887, respectivamente.

(101) Vid. discurso del diputado Guerra del Río, en *Diario de Sesiones*, cit. (28-8-31), número 28, págs. 678-681.

(102) Vid. discurso del diputado Abadal, en *Diario de Sesiones*, cit. (10-9-31), número 36, págs. 689-390.

(103) Vid. discurso del diputado F. de los Ríos, en *Diario de Sesiones*, cit. (3-9-31), número 32, pág. 749-753.

(104) Vid. discurso del diputado Gordón Ordás, en *Diario de Sesiones*, cit. (1-9-31), número 30, págs. 705 y sigs.

(105) Vid. discurso del diputado Blanco Pérez, en *Diario de Sesiones*, cit. (2-9-31), número 31, pág. 729, en sentido ecléctico.

(106) Vid. discurso del diputado Sánchez Albornoz, en *Diario de Sesiones*, cit. (27-8-1931), núm. 28, págs. 652-656.

la fórmula perfecta para resolver el problema de la variedad regional en la unidad suprema de España» (107).

Es evidente que el Proyecto constitucional no es federal. Los que no simpatizaban con él nos lo ponen de relieve. Los radicales (una de las fuerzas políticas más fuertes en la Constituyente después de los socialistas) eran federales. Y así, Guerra del Río dirá, en su nombre, que «la minoría radical aspira, mediante la discusión del articulado, incluso a mejorar, a acentuar el carácter autonomista de esa Constitución, pero, en líneas generales, aplaude el sentido autonomista que en ella existe» (108).

Para Novoa Santos, el Estado creado por el Proyecto constitucional era integral y vario. Novoa Santos, hablando en nombre de la Federación Republicana Gallega, afirmaba que «el mejor título que pudiera caber a nuestra República sería el de una República integral y pluritaria, en cuyo marco se podrían encuadrar perfectamente todas las posibilidades descentralizadoras, conservando el sentido genuinamente integral del Estado». Para mayor abundamiento de cuál era —a nuestro criterio— el espíritu de la mayoría parlamentaria, transcribimos los siguientes párrafos del discurso de Novoa Santos, que por su ideología y la del partido parlamentario que representaba, no pecaba de sospechoso: «Dos voluntades frente a frente: la voluntad de aquellas regionalidades que afirman su personalidad bien destacada y que ansían un régimen federativo, y de otra parte, frente a ellas, la voluntad negativa, la resistencia de otros territorios, precisamente de aquellos pueblos que han ejercido la hegemonía política, cultural y administrativa en toda la órbita del viejo Estado español. Pero yo pregunto si es posible ajustarse a este punto, si podemos hablar de una República federal o de una República unitaria. Creo yo —continúa diciéndonos— que tenga muy poco valor el término que elijamos para expresar nuestros sentimientos ciudadanos. España debe pervivir... como una República única, como una República integral dentro de todas las posibilidades diferenciales.» Novoa Santos dice más adelante que «no utilizaría el nombre de República federal, ni de República unitaria, sino el de una República integral y pluritaria (109).

De tal manera las Cortes Constituyentes no querían hacer una Constitución federal que, el propio representante de la minoría federal, Franchy Roca,

(107) Discurso del diputado Sánchez Albornoz, en *Diario de Sesiones*, cit. (27-8-31), número 28, págs. 654-656.

(108) Discurso del diputado Guerra del Río, en *Diario de Sesiones*, cit. (28-8-31), número 29, pág. 679.

(109) Discurso del diputado Novoa Santos, en *Diario de Sesiones*, cit. (2-9-31), número 31, págs. 725-726.

dirá: «Antes de ser conocido (el Proyecto constitucional), cuando se anunciaba su formación, cuando se empezaba a hablar del proyecto de Constitución, parecía haber una opinión general, difusa, de que esta República naciente iba a ser una República federal, y, sin embargo, en los discursos pronunciados en este debate yo no he oído más que una manifestación franca y clara de federalismo: la que hizo, por su propia cuenta, el jefe de la minoría radical...» (110).

Como ya hemos dicho al principio de este apartado, los mayores defensores del Proyecto serán los socialistas y radicales-socialistas. Fernando de los Ríos, en representación del grupo socialista, afirmaba que «es un acierto en el Proyecto... la manera como está resuelto lo de la personalidad regional» (111). Pensemos que, según creían los socialistas, ellos eran portadores «de una civilización que llega, y precisamente eso es lo que nos ha hecho pensar en el Estado integral y no en el Estado federal» (112).

Ciertas oposiciones se reflejaron contra el Proyecto constitucional. Unos, porque lo querían federal. Y así, Companys, de la Izquierda Catalana, concretaba su oposición con estas palabras: «El nombre de Pi ha sido exaltado... por sus enseñanzas y por sus doctrinas. Pues bien; ese fervor continúa en Cataluña...» (113). Tampoco Ortega y Gasset estaba de acuerdo con el Proyecto. Ortega, hablando en nombre de la Agrupación al Servicio de la República, dirá que, frente a un régimen autónomo diferenciado, era partidario de que el ordenamiento regional se extendiera a todas las regiones españolas: «La imagen de nuestro pueblo que el Proyecto nos ofrece es una división en dos Españas diferentes: una, compuesta de dos o tres regiones ariscas; otra, integrada por el resto, más dócil al Poder central. Para el Proyecto es la autonomía algo especial, puesto que no la estatuye para todos los cuadrantes españoles. Esto, que pretende ser cautela..., me parece más bien, y a la par, ingenuo y funesto.» De esta manera nos encontramos con «una España centrífuga frente a una España centrípeta; pero, aun, con dos o tres regiones semi-Estados frente a España, a nuestra España». Ortega veía la extensión del ordenamiento regional «a todos los cuadrantes españoles» del

(110) Discurso del diputado Franchy Roca, en *Diario de Sesiones*, cit. (3-9-31), número 32, pág. 746.

(111) Discurso del diputado F. de los Ríos, en *Diario de Sesiones*, cit. (3-9-31), número 32, pág. 751.

(112) Discurso del diputado Jiménez de Asúa, en *Diario de Sesiones*, cit. (27-8-31), número 28, pág. 645.

(113) Discurso del diputado Companys, en *Diario de Sesiones*, cit. (4-9-31), núm. 33, páginas 771; cfr. discurso del diputado Torres Barberá (izquierda republicana), en *Diario de Sesiones*, cit. (10-9-31), núm. 36, pág. 847.

siguiente modo: «Si la Constitución crea, desde luego, la organización de España en regiones, ya no será la España una quien se encuentre frente a frente de dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta suerte cernirse majestuoso sobre sus diferencias el Poder nacional, integral, estatal y único soberano» (114). La minoría vasco-navarra también se opuso al Proyecto constitucional, aunque atenuadamente. Su representante, Leizaola, decía: «Nosotros vemos con simpatía, con agrado, ese título primero, prescindiendo, al emitir este juicio, de discrepancias de detalle, que ya habrá tiempo de exponer. Hasta ahora, en ese cauce que abría a esa aspiración del pueblo vasco, nosotros no podemos ver otra cosa que motivo de gratitud y de aplauso...» La minoría vasco-navarra habría deseado «ciertamente que alguna expresión fuese más significativa; nos hubiese agradado más, acaso —dice Leizaola—, la palabra Estado que la palabra "región autónoma", suponiéndola "Estado federal", pero no haremos en esto hincapié. Nada importan las palabras; lo que importa es el concepto» (115).

Pero si determinados grupos políticos como los federales, Izquierda Catalana, la minoría vasca, etc., se oponían al Proyecto constitucional porque no era federal, por otra parte, otros grupos o personas, como verbigracia, Melquiades Alvarez, independiente, le atacaban porque era poco unitarista. Don Melquiades Alvarez decía: «Me vais a permitir, señores de la Comisión, que exprese mi sorpresa sobre algunas vaguedades del Proyecto. Relacionado con este problema de la autonomía, yo buscaba en la Constitución una afirmación categórica, expresiva, que no dejara lugar a dudas, sobre la unidad de la nación española. Estaba en el Proyecto de Constitución de la Comisión Jurídica Asesora; se ha suprimido... por la Comisión que ha redactado este Proyecto. No se habla concretamente en ningún artículo para nada de nación española; no se habla más que de la organización de la nacionalidad...» Melquiades Alvarez concedía a las regiones «la autonomía hasta los más extremos límites, pero con una condición: la autonomía dentro de la unidad nacional». El citado diputado acusaba al Proyecto por su acentuado autonomismo con estas palabras: «Me parece acertado el Proyecto declarando la forma en que se debe reconocer la autonomía regional. Pero en seguida va una observación. La región que tenga vida, expresada en la forma que indica la Constitución, por un plebiscito municipal y por un plebiscito de ciudadanos acusando vigorosamente su existen-

(114) Discurso del diputado Ortega y Gasset, en *Diario de Sesiones*, cit. (4-9-31), número 33, págs. 774-775.

(115) Discurso del diputado Leizaola, en *Diario de Sesiones*, cit., (8-9-31), núm. 34, páginas 792.

cia tendrá que ser reconocida por la autoridad soberana del Estado español; pero no permitáis, no debéis permitir, que sea la región autónoma quien fije las atribuciones del Estado nacional. Eso no puede ser; eso es una inversión completa de los términos. Vosotros habéis concedido a las regiones la facultad de elaborar su Estatuto para determinar lo que constituye su vida propia; pero desde la región señalar las facultades del Estado nacional es tanto como suponer que la región es la soberana.» Don Melquiades Alvarez se declaraba «autonomista del Estado regional, hasta los últimos límites del Estado regional; no de otros Estados nacionales» (116).

En el debate constitucional sobre la naturaleza jurídica del Estado creado por el Proyecto constitucional se marcaron, pues, tres tendencias: A) La unitarista, que ofreció débil resistencia. B) La federal, personificada en los diputados Franchy, Ayuso, Guerra del Río, etc.; y C) La autonomista, que fué la que prevaleció, debido al apoyo parlamentario de socialistas, radicales-socialistas, progresistas y republicanos de Azaña (117).

Prevaleció el criterio de la Comisión constitucional. Se adoptó un Estado intermedio entre el Estado federal y el unitario. Frente a los que querían una federación y frente a los que defendían la centralización venció «la realidad de la vida española». Son palabras de Botella Asensi, miembro de la Comisión constitucional. «Nosotros —decía Botella Asensi, en nombre de la Comisión— no podíamos ir a un criterio de centralización, porque a nadie puede ocultarse la realidad de que algunas regiones españolas están debatiéndose, están en lucha pública evidente a nuestros ojos, para traer aquí un Estatuto y recabar un régimen de autonomía; nosotros no podíamos tampoco adoptar un criterio francamente federal, porque es evidente también que, así como hay esas regiones que están debatiéndose por conseguir un Estatuto y establecer un régimen de autonomía, hay otras muchas regiones, en mayor número, que, sin perjuicio de que tengan latente una personalidad tan acusada como las demás, es lo cierto que hasta ahora no se ha manifestado, y nosotros nos hemos limitado lealmente a darles cauces jurídicos para que las regiones que han hecho sentir públicamente su personalidad y necesiten un régimen de autonomía, vengan y lo pidan» (118).

Podemos resumir la actitud de las Cortes Constituyentes ante la natura-

(116) Discurso del diputado M. Alvarez, en *Diario de Sesiones*, cit. (9-9-31), número 35, págs. 819-821.

(117) Cfr. discurso del diputado Leizaola, en *Diario de Sesiones*, cit. (8-9-31), núm. 34, páginas 792.

(118) Discurso del diputado Botella Asensi, en *Diario de Sesiones*, cit. (9-9-31), número 35, pág. 824.

leza del Estado integral con las mismas palabras de Ruiz Funes. En nombre de la Comisión, y al final de los discursos de totalidad, para contestar en conjunto a todos los oradores, Ruiz Funes decía que la Comisión parlamentaria había partido de dos convicciones para elaborar la nueva estructura política del Estado. Estas dos convicciones eran: «que había sido superado el Estado unitario»; «... que había sido superado el Estado federal». «... el Estado unitario fué superándose, y llegó un momento en que se superó por exceso y por defecto; llegó un momento en que creció de tal manera, que tuvo que delegar una serie de funciones en una cantidad de agrupaciones que no eran el Estado, concediéndoseles la autonomía para su desempeño, y que tuvo que ir cediendo por arriba a otra serie de funciones, pensando en la creación de Organismos superestatales». «El Estado federal estaba también superado.» «Ocurrió que ese Organismo que representaba a todos los Estados fué adquiriendo una personalidad propia...; fué perdiendo su condición de mandatario, su caracterización adjetiva, fué definiéndose sustantivamente y se creó con una posición superestatal. Y así, desaparecieron los Estados que integraban el Estado federal para crear un Estado que los superaba.» La Comisión constitucional intentó resumir estas dos posiciones: «si se excedía el Estado unitario en funciones, si surgía una agrupación distinta dentro del Estado federal, con crear este Estado autónomo que tuviera sus funciones como Estado, pero que pudiera delegarlas en otras organizaciones colectivas, estaba resuelto, en cierto modo, el problema; en cierto modo digo, porque el Derecho no es todavía una ciencia exacta».

La Comisión trató de superar al Estado unitario y al federal de la siguiente forma: 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. 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» (119).

El concepto que los constituyentes españoles de 1931 tenían del Estado integral se fué perfilando a través de las discusiones parlamentarias —en las que no vamos a entrar— en torno al articulado referente al ordenamiento regional (120). Para nuestro propósito nos basta lo aportado hasta aquí.

(119) Discurso del diputado Ruiz Funes, en *Diario de Sesiones*, cit. (11-9-31), núm. 37, página 884.

(120) Vid. L. JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución*, cit., págs. 117-

3) *Los autores ante el Estado regional.*—La crítica de los constitucionalistas de los distintos países ha acogido la fórmula «Estado integral» como una innovación capaz de introducir una solución distinta en el debatido problema de la unidad del Estado. Así, Mirkine Guetzévitch (121), D'Ascoli (122), Ambrosini (123), Amorth (124), etc.

Los juristas españoles han sido más severos con el Proyecto de Jiménez de Asúa, y así, por ejemplo, Pérez Serrano la califica de fórmula híbrida y poco clara, que no contiene «ninguna precisión terminológica en la técnica jurídica» y presenta un valor gramatical defectuoso. Su sola ventaja sería, nos dice, ser vacía de sentido y, por consiguiente, interpretable según la fantasía de cada uno. La expresión Estado integral obedece, probablemente —dice Nicolás Pérez Serrano— «a un criterio personal y sugestivo, pero harto discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor don 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» (125).

Tanto los constituyentes españoles como gran parte de la doctrina, tanto española como extranjera, no nos han definido con precisión lo que es el

176. N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., págs. 81-107. A. MORI: *Crónica de las Cortes Constituyentes de la segunda República española*, II. Madrid, 1932; páginas 160-218. Vid., especialmente, discursos en torno al articulado regional, de los diputados Alcalá Zamora, Sánchez Román y Ortega y Gasset, en *Diario de Sesiones*, cit. (8-9-31), págs. 1.088-1.095, núm. 43; (25-9-31), págs. 1.173-1.178, núm. 45, y (25-9-31), págs. 1.255-1.257, núm. 45, respectivamente.

(121) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: «La nouvelle Constitution espagnole», en *Revue politique et parlementaire*, CL. París, 1932; págs. 129 y sigs: «La Constitución española presenta una fórmula de regionalismo limitado que debe dar satisfacción a las aspiraciones regionales sin comprometer la unidad nacional y el poderío económico y social del Estado. Los constituyentes españoles han seguido los principios del federalismo racionalizado basado sobre las necesidades técnicas del Estado...»

(122) C. D'ASCOLI: *La Constitution espagnole*, cit., págs. 150 y 152. «Parece, pues, que España no es un Estado federal...» «... sino una organización especial que tiene en cuenta la realidad española.»

(123) G. AMBROSINI: *Autonomia regionale*, cit., pág. 55. «La actual república española ofrece otro ejemplo, todavía más típico que el de la antigua monarquía austriaca, de la existencia de un sistema de organización del Estado, que difiere del sistema unitario y del federal.»

(124) A. AMORTH: *Il problema della struttura*, cit., pág. 8: «En la Constitución republicana de 1931 hay un Estado descentralizado políticamente, pues la autonomía regional, como era la de Cataluña, no llegaba al extremo de crear un verdadero Estado regional.»

(125) PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., págs. 62-63.

Estado regional. Unos y otros nos han explicado más bien lo que no es, que su sentido y características. Por lo que se refiere a los constituyentes españoles, basta recordar los discursos parlamentarios aducidos como confirmación de mi aserto. La doctrina tampoco ha sido más explícita y precisa. En este sentido, Carena (126), Oviedo (127), D'Ascoli (128), Díaz de Vivar (129), Barrail (130), etc. El mismo Pérez Serrano es impreciso en esta cuestión. Por una parte, niega categóricamente el carácter federal del Estado español del 31: «porque ni habría más que otro contratante aparte de España (Cataluña), ni cabe que pacten el todo y la parte, ni los mismos representantes catalanes, con ser celosísimos de sus facultades, han llegado a sostener que nuestro nuevo Código político naciera del asenso concertado de dos potestades nacionales de igual rango, sino que han proclamado la soberanía del pueblo español en sus Cortes Constituyentes» (131); por otra, dice que la Constitución se inspira más en el principio federal que en el unitario (132). En la página 63 de su libro sobre la Constitución española de 1931, criticando la expresión «Estado integral», dice que ella obedece a un criterio hartamente discutible, que sostiene «la superación de los viejos conceptos del Estado unitario y del Estado federado por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea». Para Pérez Serrano, los formuladores de dicha expresión y de su concepto han olvidado que el fenómeno que se produce en Alemania «representa», sí, una superación del federalismo, mas no porque cree un Estado original y de estructura peculiarísima, sino porque refuerza lo unitario y va venciendo los antiguos particularismos políticos, sin renunciar por ello a vigorosas autonomías administrativas». En cambio, más adelante afirma: «En definitiva, el Estado integral, interpretando este artículo en sí y sin relacionarlo con otras ideas..., resultaría un Estado unitario, que en el fluir constante de su actividad adopta criterios de generosas descentralizaciones o un Estado que fué federal y se va condensando en una unidad compacta mediante abdicaciones razonables de los núcleos políticos componentes.» Y continúa diciendo: «La realidad es completamente otra... La República española es una nación efectiva, no reconocida como tal, pero bajo cuya personalidad, indiscutible, reviven, de una parte, comarcas

(126) Vid. C. CARENA: *Tendenze federali*, cit., págs. 163 y sigs.

(127) Vid. C. GARCÍA OVIEDO: «La nuova Costituzione», cit., en *Riv. di dir. pubblico*. Roma, 1932; págs. 188-189 y 218.

(128) Vid. C. A. D'ASCOLI: *La Constitution espagnole*, cit., págs. 149-156.

(129) Vid. D. DÍAZ DE VIVAR: *Nueva orientación constitucional*, cit., págs. 64-80.

(130) Vid. H. BARRAIL: *L'Autonomie*, cit., págs. 3 y 184.

(131) N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., pág. 38.

(132) N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., pág. 41.

que tuvieron existencia anterior y que hoy recobran cierta tonalidad política, y siguen agrupadas, de otra parte, provincias que no han sentido la necesidad de esa nueva (o vieja) forma estructural» (133). Como vemos a través de los párrafos transcritos, don Nicolás Pérez Serrano no nos dice qué es el Estado integral o regional, si bien podemos deducir que él se inclinaba por el carácter independiente de dicha forma de Estado.

Autores como Alvarez Gendín precisarán más al concepto de Estado regional. El citado autor, en su artículo publicado en 1932, afirma que federalismo y autonomismo corresponden a dos formas de estructura política: «la primera es la unión de los Estados o países soberanos..., constituyendo un superorganismo...»; la segunda, el autonomismo, debe corresponder al regionalismo. El sistema político autonomista, «que no vacilamos en denominar regionalista», debe aplicarse allí donde existan regiones que son, nos dice, «países de cultura diferencial, aunque, por lo general, no muy acusada» (134). Alvarez Gendín define el sistema regionalista con las palabras de Fischbach. «Consiste éste: «en poner las regiones que tienen una personalidad geográfica acusada bajo la autoridad de órganos supremos especiales» (135), «con una tendencia descentralizadora de los servicios públicos que afectan a la región, y a veces, de determinadas funciones políticas, pero que no pugnen con la actual estructura de España...»

Alvarez Gendín se acerca mucho al núcleo esencial del Estado regional cuando dice que «España es una nación cuya formación precedió a su contextura unitaria política, y Cataluña, Vasconia, Galicia, Valencia, Asturias, Castilla, Aragón, Andalucía, la Rioja, la Mancha, etc., son regiones a cada una de las cuales se le ha de dar un estructura política y administrativa ade-

(133) N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., págs. 62-64, y especialmente, páginas 80-81: «Como resumen, cabe decir: que 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 organizarse otras...; que quizá sigan las demás provincias sin adoptar el régimen regional; que los territorios insulares tendrán una situación *sui generis*...; que el municipio será autónomo y que al cabo de algunos años veremos cuál es en definitiva la orientación del Estado español... Hoy por hoy sólo podemos indicar que la Nación se esfuma un poco; la Región catalana se afirma; la provincia se consolida y la autonomía municipal e insular se declara expresamente, no sin cierta propensión artificiosa a decretar autonomías que en ocasiones no tienen base bastante de realidad bien probada.»

(134) S. ALVAREZ GENDÍN: «Federalismo y autonomismo», cit., en *Revista de Derecho Público*, cit., pág. 167.

(135) FISCHBACH: *Derecho político general y constitucional comparado*, cit., por S. ALVAREZ GENDÍN: «Federalismo y autonomismo», cit., en *Revista de Derecho Público*, cit., pág. 169.

cuada a sus necesidades, riquezas y elementos de cultura diferencial; *pero esta estructura sólo puede y debe autorizarla la nación española mediante su órgano de soberanía: la Asamblea Constituyente*» (136).

Los autores extranjeros se han preocupado de definir la naturaleza del Estado regional, y lo han hecho con mayor precisión. Los autores italianos se han interesado especialmente en este problema desde antes de proclamarse el Estado regional en Italia. No faltan explicaciones a este fenómeno. El primero que se preocupó de una manera científica de la naturaleza jurídica del Estado español del 31 y lo definió fué un siciliano, Gaspar Ambrosini. Varias razones existen para explicarnos el interés de los autores italianos por estas cuestiones. Las políticas y las jurídicas juegan un gran peso. Motivos políticos inducen, consciente o inconscientemente, en muchos casos, a ver en la Constitución italiana más de lo que contiene y lo contrario. Pero sin adentrarme en el terreno ya analizado por mí en otra ocasión (137), basta aducir como razón fundamental del interés de los autores italianos en el problema que nos ocupa, el hecho de que ellos lo tienen actualmente en su propia casa.

Creo que podemos afirmar, sin miedo a equivocarnos, que casi la totalidad de los autores favorables a una interpretación del Estado regional como forma política intermedia entre el Estado federal y el unitario, parten de los principios expuestos por Ambrosini en 1933. Y así Amorth (138), Pierandrei (139), Ruini (140), Lucifredi (141) y Ronchey (142). Sólo Virga parte de unos principios diversos, que son el sustrato de los elementos característicos aducidos por Ambrosini para definir al Estado regional (143). Expongamos, pues, el pensamiento de Ambrosini en torno al Estado regional.

Teoría de Ambrosini: a) Ambrosini define el Estado regional «como tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional». Se trata de Estados, nos dice, que participan de las características de ambos tipos de Estado, en cuanto que «las colectividades territoriales mayores

(136) S. ALVAREZ GENDIN: «Federalismo y autonomismo», cit., en *Revista de Derecho Público*, cit., pág. 169. El subrayado es mío.

(137) Vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., especialmente capítulos I, II y V.

(138) Cfr. A. AMORTH: *El problema della struttura*, cit., págs. 8 y sigs.

(139) Cfr. F. PIERANDREI: *La Costituzione spagnola*, cit., págs. 39-45.

(140) Cfr. M. RUINI: «Relazione», cit., en *Atti della Assemblea costituente*, cit., I, páginas 13-14.

(141) Cfr. R. LUCIFREDI: «Limiti dell'ordinamento», cit., en *Nuova Rassegna*, cit., páginas 162-167.

(142) Cfr. A. RONCHEY: *Le autonomie regionali*, cit., págs. 59 y sigs.

(143) P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 54-61.

que los constituyen (provincias y municipios) tienen poderes mucho más extensos y de naturaleza diversa», que los que tienen los entes territoriales de los Estados unitarios, sin llegar, en cambio, a adquirir la posición y la categoría propia de los Estados-miembros de un Estado federal (144).

Observa, acertadamente, Ambrosini que donde debe buscarse la característica del nuevo tipo de Estado integral español no es en la primera parte del artículo 1.º, ap. 3.º, en donde se emplea el adjetivo «integral»: «La República constituye un Estado integral», sino en su segunda parte, «compatible con la autonomía de los municipios y las regiones». De esta manera adquiere sentido y contenido al adjetivo «integral».

Para Ambrosini la adopción del Estado regional por los constituyentes españoles fué debida a necesidades prácticas impuestas por la realidad misma española. Nació el Estado regional según él «a través de un proceso de contrastes y transacciones» (145).

La diferencia que existe entre las regiones autónomas propias del Estado regional y los otros entes territoriales autárquicos —elementos del Estado unitario—, es la siguiente: las regiones autónomas gozan de derechos y poderes propios, reconocidos o conferidos irrevocablemente por la Constitución. De esta manera los «poderes propios» de las regiones están garantizados y sus poderes no podrían ser revocados o reducidos libremente por el poder legislativo estatal (146).

Tres objeciones hemos de hacerle a esta doctrina del profesor Ambrosini: a) Las regiones no tienen unos «derechos propios» a su natural existencia, ni a su propia existencia (147). Claro es que si entendemos los «derechos propios» en su sentido político y no jurídico, en ese caso habremos de afirmar que todo ente —y no sólo la región— tiene el derecho a que se le reconozca su propia personalidad diferenciada. Es de derecho natural dicha exigencia. Reconocidos por el derecho positivo tales pretensiones adquirirán el valor de derechos propios garantizados por la Constitución. b) De la primera objeción se deduce la segunda: en ambas Constituciones, la española del 31 y la italiana del 47, se reconoce a los entes autárquicos y autónomos sus derechos y competencias. Y en ambas están garantizados constitucionalmente ya que

(144) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., pág. 93.

(145) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., pág. 94-95.

(146) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit. en *Riv. di dir. pubblico*, cit., pág. 97.

(147) Cfr. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 11-12.

para anular y reducir los derechos y poderes de los entes autárquicos y autónomos se necesitará reformar antes la Constitución según el procedimiento especial establecido en los artículos 125 y 138 de las Constituciones española e italiana, respectivamente. Y, por último, hemos de objetar a esta doctrina de Ambrosini que aún en la hipótesis de que se pudiera diferenciar los entes autónomos de los autárquicos basándose en los «derechos propios» garantizados constitucionalmente su distinción siempre sería accidental, por su elemento extrínseco. Hemos de buscar, como dice Virga, la diferencia estructural entre la región autónoma y el ente autárquico (municipios y provincias) (148).

La doctrina suele considerar el fenómeno de las regiones autónomas como una manifestación de descentralización. En realidad, y en esto concordamos con Ambrosini, no se trata de descentralización «de transferencia o de delegación de poderes» por parte del Estado a las regiones, es más bien reconocimiento de unos poderes o derechos de carácter «natural» ínsitos en las regiones. Lo político se vestirá de lo jurídico con el reconocimiento por parte del poder constituyente único nacional, por parte de la Constitución.

A nuestro criterio está en lo cierto Ambrosini cuando afirma que «en el Estado unitario, la provincia constituye, en todo caso, una circunscripción y una entidad simplemente administrativa», que el «Stato-ordinamento» creará y modificará según el método por él establecido, añadimos nosotros. «En el sistema, en cambio, de las regiones autónomas, la región no constituye solamente una entidad administrativa, sino también una entidad política, que asume una propia individualidad y una propia voluntad, que está frente a la voluntad del Estado, aunque subordinada a ella», y que el poder constituyente-constituído puede modificar según el sistema de reforma constitucional establecido por el propio ordenamiento. En realidad, Ambrosini al referirse a las provincias y cualificarlas como entidades administrativas y al referirse a las regiones adjetivándolas como núcleos político-administrativos, está refiriéndose a la naturaleza misma de ambas categorías de entes. La esencia de los entes autárquicos consiste en poseer y ejercer la potestad administrativa y la reglamentaria. Los entes autónomos se caracterizan por el ejercicio de una potestad legislativa de naturaleza idéntica a la del Estado. Además gozan del ejercicio de una potestad reglamentaria (149).

Si utilizamos la terminología en boga diríamos que mientras la autarquía es una especie de la descentralización administrativa, la autonomía lo es de la

(148) P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 12.

(149) Vid. G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., págs. 95-97.

descentralización política, ya que «atañe al problema de la unidad política del Estado» (150).

De esta diferencia esencial de ambas categorías de entes se derivarán unas consecuencias, por ejemplo, las regiones tendrán su propio estatuto aprobado por el Parlamento y regulador de su organización y funcionamiento (151), las regiones podrán impugnar, en vía autónoma, ante los órganos constitucionales competentes la ley estatal que invada la esfera de competencia regional (152). Además, las regiones tienen una relevancia constitucional de la que adolecen los entes autárquicos (153). Pero, quizá, lo que mejor puede ilustrar la gran diferencia existente entre los entes autárquicos y los autónomos es la contemplación del cuadro de las competencias legislativas, y las materias sobre las que recae, de las regiones autónomas (154).

Opinamos, con Ambrosini, que «la diferencia que existe entre el sistema de las regiones autónomas y el de las provincias, también descentralizadas del Estado unitario, es tan amplia y profunda que no permite que los dos sistemas se les considere... como dos subespecies de un mismo tipo de Estado, el unitario» (155).

Estamos de acuerdo con Virga cuando afirma —criticando la teoría de Ambrosini— que la diferencia estructural entre el ente autárquico y el autónomo, se la debe buscar no en criterios extrínsecos, sino en la naturaleza misma de los poderes ejercidos (156). Sabemos que Ambrosini además de aportar este criterio diferenciador aduce otros —también para él esenciales— que nosotros con Virga los consideramos más bien accesorios y extrínsecos.

(150) F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado*, cit., pág. 37.

(151) Cfr. art. 12 de la Constitución española de 1931, y art. 123 de la Constitución italiana, vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 237-247.

(152) Cfr. P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 12 y art. 121, ap. c) de la Constitución española de 1931, y art. 134 de la Constitución italiana de 1947; vid. por lo que se refiere a la Constitución italiana, J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías españolas*, cit., páginas 297-310.

(153) Por lo que se refiere a la Constitución italiana, vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 220-234. Referente a la Constitución española de 1931, vid. N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., pág. 76: «En este Título (Organización Nacional), de trascendencia inmensa, se halla acaso la médula de la Constitución...»

(154) Vid. arts. 14, 15 y 16 de la Constitución española de 1931 y art. 117 de la Constitución italiana de 1947; vid. por lo que se refiere a la Constitución italiana, J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 235 y 278.

(155) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., pág. 97.

(156) Vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 12.

Así, verbigracia, el criterio de la garantía constitucional del ente autónomo, frente al autárquico, Ambrosini considera que la región, sus competencias y ejercicio concreto gozan de una garantía constitucional que no tienen los entes autárquicos. Para Ambrosini el Estado no puede modificar el ordenamiento regional sin violar la Constitución. Por el contrario, en el caso de las provincias y municipios el Estado «puede en cualquier momento modificar, e incluso revocar, con una simple ley ordinaria» (157). A las objeciones anteriormente hechas a esta opinión de Ambrosini, podemos añadir otra: Ambrosini parte del presupuesto que el ordenamiento regional está integrado en una Constitución rígida —como acaece en la España del 31 y en la actual de Italia—. Es evidente que puede existir un ordenamiento regional en el seno de una Constitución flexible. En cuyo caso las regiones autónomas no gozarían de ninguna garantía constitucional. Podrían ser modificadas con una simple ley ordinaria. Por tanto, no existiría diferencia alguna, si nos atenemos a este criterio de distinción, entre los entes autónomos y autárquicos. Volvemos, pues, a nuestro punto de partida: toda distinción se ha de buscar en la naturaleza de los poderes jurídicos atribuidos a ambas categorías de entes territoriales. Creo que si prestamos la debida atención a esto, podremos percatarnos de lo que significa. Quiere decir que tanto en el ordenamiento constitucional español de 1931 e italiano de 1947, existe pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza. En ambos ordenamientos constitucionales se ha subdividido y descentralizado el poder legislativo (158). La autonomía regional se funda precisamente en el reparto de competencias legislativas entre el Estado y la región. Ambas fuentes creadoras de leyes formales (159) son expresión, desde un punto de vista jurídico, del *Stato ordinamento* de la Constitución. Desde un punto de vista político, lo son del único poder constituyente nacional. Si damos por válida la noción de soberanía y la queremos utilizar a este propósito, diríamos que ambas fuentes legislativas se basan en la soberanía nomocrático-constitucional. Las leyes estatales y regionales serán expresión de la soberanía residente en el *Stato ordinamento*. Serán su expresión directa. ¿Ocurre esto en los entes autárquicos? Se tendría antes que demostrar que el reglamento tiene

(157) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., pág. 97. Cfr. P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 98.

(158) Cfr. arts. 11, 14, 16, 18 y 19 de la Constitución española de 1931, y arts. 11 y 12 del Estatuto de Cataluña; cfr. arts. 115 y 117 de la Constitución italiana.

(159) Por lo que se refiere a las competencias de las regiones españolas y sus clases principales, vid. E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., págs. 210-213 y 215-224 y 237 y siguientes, 250-253. En relación con las competencias legislativas de las regiones italianas y el valor jurídico de las leyes regionales, vid. J. FERRANDO BADIA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 235 y 310.

el valor jurídico de la ley formal. No creo que nadie se atreva a defender tal aserto. Por tanto, volviendo a nuestro punto de partida hemos de afirmar que todos los criterios que se aduzcan para diferenciar los entes autónomos de los autárquicos, los Estados regionales de los unitarios, han de quedar subordinados a este criterio fundamental que sustentamos.

Ambrosini también se preocupa de distinguir los entes autónomos de los Estados-miembros: «Cuando las colectividades autónomas logran conservar en el seno de la colectividad más vasta de la que forman parte la cualidad de Estado» nos hallaremos en presencia de la categoría de Estados-miembros; en caso contrario, serán entes autónomos (160). Nos dice Ambrosini, en otro trabajo suyo, que dos son los elementos esenciales del Estado-miembro que le diferencian del ente autónomo: la autonomía constitucional y la participación en la formación de la voluntad federal (161).

Para nosotros la diferencia esencial se reduce a esto: los Estados-miembros gozan de autonomía constitucional, trasunto de un poder constituyente residente en ellos. Las autonomías regionales no gozan de tal potestad. Lo demás, según hemos indicado, son consecuencias de este postulado fundamental.

4) *Conclusión.* — Podemos sintetizar todo lo que llevamos dicho en la forma siguiente:

En los Estados federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios; pluralidad de titulares de autonomía constitucional; pluralidad de poderes constituyentes. En los Estados regionales existe un ordenamiento constitucional; un único titular de autonomía 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 (162). Esta pluralidad de fuentes legislativas surgen simultáneamente del "stato ordinamento", del poder constituyente nacional. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional; un solo titular de la autonomía constitucional y un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales.

Es evidente que una elemental prudencia científica nos aconseja manifestar claramente que se trata de criterios de clasificación que, como dice el

(160) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubbl.* co, cit., pág. 99.

(161) Vid. G. AMBROSINI: *Autonomía e federalismo*, cit., pág. 47.

(162) Vid. nota 159.

propio Ambrosini, siempre tienen algo de arbitrario «aun cuando los adoptan los legisladores» (163). Además la realidad jurídica presenta, a veces, matices y elementos de uno u otro sistema que hacen difícil su clasificación. Los sistemas jurídicos puros nunca se realizan en su integridad en los derechos positivos de cada uno de los Estados que examinemos. Estos siempre suelen presentar «particularidades que no responden a todos los requisitos del tipo en el que viene encasillado cada grupo de Estados afines» (164). Todo esto es verdad. Pero opinamos que si hubiéramos de tener en consideración todas las discrepancias, sería difícil, por no decir imposible, hacer clasificaciones generales. Tendríamos que limitarnos a estudiar cada uno de los derechos positivos estatales y limitarnos exclusivamente a ello. Creemos, con el profesor Ambrosini, que «la doctrina debe intentar hacer clasificaciones no dejándose influir, naturalmente, por esquemas abstractos preestablecidos y no forzando la realidad, sino ateniéndose a ella y construyendo (dichas clasificaciones) sobre los datos más salientes y característicos ofrecidos por la realidad» (165). Esto es lo que nosotros hemos intentado realizar. ¿Lo hemos logrado? El lector tiene la palabra.

IV.

CLASES DE ESTADO REGIONAL Y SU ESTRUCTURA

Los límites propios de este trabajo y su aparición en forma de artículo nos impiden extendernos en detalles. Bástenos tan sólo, para darnos una idea completa, aunque somera, del Estado regional, exponer sintéticamente las clases y estructura del mismo.

1) *Clases de Estado regional*.—Podemos establecer tres clases de Estados regionales: 1. Estados en los que el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio subdividiéndolo, por tanto, en regiones autónomas (166).

(163) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., págs. 99-100.

(164) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., pág. 100.

(165) G. AMBROSINI: «Un tipo intermedio di Stato», cit., en *Riv. di dir. pubblico*, cit., pág. 100.

(166) La doctrina considera como Estados con ordenamiento regional común para todos el territorio estatal la organización política que se instauró en Alemania con las leyes del 24 y 31 de marzo y 7 de abril de 1933. Con la ley del 7 de abril de 1933 el Gobierno del Reich eliminó los residuos del sistema federal de la Constitución de

2. Estados en los que el ordenamiento regional es una excepción, que se aplica limitadamente a algunas regiones que reúnan determinadas condiciones, mientras que para el resto del territorio estatal se conserva la estructura del Estado unitario (167); y, por último, 3. Estados en los que coexisten ambos ordenamientos regionales, uno común para la mayoría de las regiones, y otro especial para concretas regiones en atención a sus peculiaridades (168).

2) *Estructura del Estado regional*.—La región es «un núcleo político-administrativo» formado de una o varias provincias limítrofes, con caracteres históricos, culturales y económicos, comunes (169).

Las regiones tienen órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales (170). Los poderes regionales funcionan en ambas Constituciones —modelo tipo de Estado regional— según los principios del sistema parlamentario estatal (171).

En el Estado regional los órganos estatales y los regionales participan en el ejercicio de la potestad legislativa (172). De ahí que sea necesario un reparto de competencias que agote y comprenda el entero campo de la legis-

Weimar e instauró, según AMBROSINI, un Estado regional, que duró hasta 1934, pues con las leyes del 30 de enero y 14 de febrero del mismo año, se instauró el sistema unitario; cfr. G. AMBROSINI: *Autonomia regionale*, cit., págs. 112-132; P. BISCARETTI DI RUFFÍA: *Diritto costituzionale*, cit., pág. 508. Para AMBROSINI, tanto la estructura política de la antigua Monarquía austríaca como la de la República austríaca que resulta de la Constitución del 1.º de octubre de 1920 y de las leyes constitucionales del 30 de junio de 1925 y del 7 de diciembre de 1929 deben considerarse como Estados regionales, en *Autonomia regionale*, cit., págs. 17-54. Vid. P. BISCARETTI DI RUFFÍA: *Diritto costituzionale*, cit., pág. 508.

(167) Ejemplo típico sería España a tenor del art. 11 de la Constitución de 1931. Checoslovaquia a tenor del art. 3.º de la Constitución de 1920, etc. Vid. G. AMBROSINI: *Autonomia regionale*, cit., pág. 127 sigs.: «La naturaleza jurídica de la U. R. S. S. y de las Repúblicas que la componen.» Por lo que se refiere a las Repúblicas autónomas rusas, vid. A. DENISOV, M. KIRICHENKO: *Soviet State Law*. Moscú, 1960; págs. 173-174. P. BISCARETTI DI RUFFÍA: *Diritto costituzionale*, cit., pág. 509.

(168) Ejemplo típico de este Estado regional con ordenamiento común y diferenciado a la vez es Italia a tenor de los arts. 115 y 116 de la Constitución de 1947.

(169) Art. 11. de la Constitución española del 31, vid. B. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., págs. 127-128. Por lo que se refiere a una definición de la región, desde un punto de vista doctrinal, siendo válida para cualquier clase de Estado regional, vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 160-165.

(170) Cfr. art. 14 del Estatuto de Cataluña y art. 121 de la Constitución italiana; vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 172-220.

(171) Cfr. arts. 14, núm. 3, del Estatuto de Cataluña; vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., pág. 191.

(172) Vid. nota 158 y 159, fr. P. VIRGA: *Diritto costituzionale*, cit., págs. 436-437.

lación; de esta forma se evitaría que pueda subsistir una doble competencia sobre la misma materia.

Existe un reparto horizontal de competencias legislativas que no vamos a analizar, y un reparto vertical de competencias legislativas (173) que cristaliza en tres especies de competencia regional: a), competencia exclusiva (174); b), competencia complementaria (175), y c), competencia integrativa (176).

(173) Existen dos especies fundamentales de reparto de competencias entre el Estado y la región: a), reparto horizontal de competencias, es decir, distribución entre los órganos legislativos estatales y regionales de las materias legislativas, de manera que el campo de la legislación resulte dividida en dos esferas: materias de competencia estatal y materias de competencia regional; b), reparto vertical de competencias, o sea, se distribuyen entre los órganos legislativos estatales y regionales la misma materia, de manera que tanto los unos como los otros concurren a regularla. El método seguido, en España, en cuanto al reparto horizontal de competencias es el siguiente: se enumeran bilateralmente las competencias del Estado (arts. 14 y 15) y las competencias de la región (art. 16). Se complementan estos artículos con el art. 18 en que se declara que todas las materias que no están explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propios de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley. Sobre esta cuestión, y en referencia a la Constitución de 1931, vid. B. L. LLORENS: *La Autonomía*, cit., págs. 200 y sigs.; S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», cit., en *Revista de Derecho Público*, cit., págs. 266-268; PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, cit., págs. 96 y sigs. A este respecto nos interesa hacer dos observaciones: a) La Constitución de 1931, en su distribución horizontal de competencias, no determina las atribuciones efectivas de las regiones, sino que habla únicamente de sus competencias posibles. b) Con el art. 18 de la Constitución del 31 se establece una presunción a favor del Estado de todas aquellas competencias no atribuidas expresamente a la región. Con esto el reparto horizontal de competencias español se viene a diferenciar del adoptado en los Estados federales. Cfr. art. 1.º, sección 8.ª, de la Constitución de los Estados Unidos de América; art. 85 de la Constitución suiza (29-5-1874); arts. 14 y 15 de la Constitución Soviética (5-12-1936); arts. 14 y 15 de la Ley Constitucional de la República federal popular Yugoslava de 1953. El método seguido en Italia, en cuanto al reparto horizontal de competencias, es el siguiente: la Constitución enumera las materias de competencia regional (art. 117), pero existe una presunción de competencias a favor de la potestad legislativa estatal, y el Estado será competente en todas aquellas materias no expresamente atribuidas a la región. Como vemos, tanto el sistema español del 31 como el italiano actual, se separan del sistema adoptado preferentemente por los Estados federales, cfr. P. VIRGA: *La regione*, cit., págs. 41-42; J. FERRANDO BADIA: *Las autonomías regionales*, cit., pág. 251 y sigs.

(174) Se entiende por competencia legislativa exclusiva regional «cuando, sobre una determinada materia, la competencia legislativa regional es plena como la estatal, de tal manera que la región pueda ya modificar o derogar las leyes que el Estado haya mandado sobre la misma materia, ya reglamentar *ex novo* las materias mismas», vid. P. VIRGA: *Diritto costituzionale*, cit., pág. 439.

(175) La competencia complementaria no es una competencia plena como la exclusiva, «sino una competencia limitada por el hecho de que corresponde al Estado la

Las regiones españolas del 31 gozarían de las tres clases de competencias legislativas (177). Las regiones italianas, si se trata de las regiones especiales, gozarían en términos generales de los tres tipos de legislación (178). Con una simple lectura del articulado referente a esta materia, sería suficiente para percatarse de la amplitud de las competencias legislativas que gozan los entes autónomos regionales (179).

Pero todo lo que se ha dicho en favor de la sustantividad del Estado regional culmina con la posibilidad que tienen las regiones de darse su propio estatuto. Su misión es regular la estructura y funcionamiento de las regiones. La máxima manifestación de la autonomía de la región radica en la potestad de darse su propio ordenamiento. Cada región existente tendrá su estatuto. En la elaboración del mismo cooperan tanto la región como el Estado (180).

simétrica competencia de principios, es decir, la competencia de fijar los principios materiales fundamentales, que deberán informar la legislación regional sobre la materia. En el cuadro de tales principios materiales fundamentales la región ejerce una verdadera y propia potestad legislativa y no ya una simple potestad reglamentaria»; vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 439.

(176) La competencia integrativa no sólo debe mantenerse en el ámbito de los principios fundamentales, sino que no puede abrogar o derogar las normas estatales sobre la misma materia; se reduce, pues, a la emanación de normas integrativas y de actuación; vid. P. VIRGA: *La regione*, cit., pág. 439.

(177) Cfr. arts. 16 (competencia exclusiva), 19 (competencia complementaria) y 15 (competencia integrativa); cfr. arts. 5-13 del Estatuto de Cataluña; vid. E. L. LLORENS: *La autonomía*, cit., págs. 215-224.

(178) Sobre la potestad legislativa de las regiones italianas vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., capítulo cuarto.

(179) Vid. nota 154.

(180) Cfr. art. 12 de la Constitución española del 31. El ap. c) de dicho artículo «que lo aprueben las Cortes: Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso...» dió lugar a un fuerte debate parlamentario. Vid. discurso del diputado Sánchez Román, en *Diario de Sesiones*, cit. (25-9-31), núm. 45, págs. 1.173-1.178; Cfr. L. JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución*, cit., pág. 163, y *Diario de Sesiones*, cit. (25-9-31), núm. 45, pág. 1.178. Los requisitos exigidos por la Constitución española de 1931 obedecen al propósito de asegurarse que, efectivamente, las provincias interesadas quieren constituirse en región autónoma. La voluntad de las regiones constituye la verdadera razón lógica del régimen autonómico. La voluntad del Estado constituye el verdadero título jurídico de dicho régimen. La aprobación por las Cortes transforma el Estatuto regional en Derecho positivo. «Las Cortes, al examinar los Estatutos presentados, no solamente juzgarán la constitucionalidad y legalidad de los mismos, sino que podrá también juzgarlos en el aspecto de la conveniencia y oportunidad», en S. ROYO VILLANOVA: «El Estado integral», cit., en *Revista de Derecho Público*, cit., página 265. En efecto las Cortes gozaban de una potestad discrecional respecto a la apro-

Muchas son las teorías en torno a la naturaleza jurídica del estatuto (181). Nuestra opinión al respecto es la siguiente: los estatutos de las regiones españolas y de las regiones comunes italianas son formalmente actos de autonomía de la región, pero subordinadas, *en cuanto a su eficacia jurídica*, a la aprobación formulada por una ley ordinaria estatal (182). La ley de aprobación estatal tiende a evitar que se contengan en el estatuto disposiciones contrarias a la Constitución y a las leyes de la República (183). Hemos dicho que la máxima manifestación de la autonomía regional es el ejercicio de su potestad estatutaria. También hemos afirmado que el estatuto es un acto de la región. Todo ello parece contrastar con lo que hemos negado antes, a saber, que las regiones no gozan de autonomía constitucional. En efecto, así es, pues mientras que las constituciones de los Estados-miembros entran en vigor *ipso facto*, los estatutos necesitan de su aprobación por parte del Parlamento nacional. Una vez más queda patente la diferencia del ente regional respecto del Estado-miembro. Claro que en el caso de que el Parlamento, abusando de la discrecionalidad (184) que le concede la Constitución, no aprobase el estatuto, la región podría recurrir ante el Tribunal constitucional (185). He aquí un dato para negar la total subordinación de la región al poder del Estado. Una manifestación más que separa las regiones autónomas de los entes

bación de los Estatutos regionales a tenor de lo dispuesto en los párrafos finales del apartado c) del art. 12. Cfr. al respecto L. JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución*, cit., pág. 162: los artículos 15 y 16 a los que se refiere el ap. c) del artículo 12 «reconocen al Parlamento la plena facultad para examinar a fondo el Estatuto catalán y para luego recortar o imponer todo aquello que al Parlamento le parezca esencial en lo que se refiere a la soberanía del Estado». Por lo que se refiere a la potestad estatutaria de las regiones italianas, vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 235-247.

(181) Vid. nota 84.

(182) Vid. nota 84.

(183) Cfr. art. 12, ap. c) de la Constitución española de 1931 y art. 123 de la Constitución italiana; vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., páginas 240-241.

(184) Por lo que se refiere a la Constitución española, vid. nota 180. Referente a la Constitución italiana, vid. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., páginas 238 y sigs.

(185) Cfr. art. 123, núm. 4 de la Constitución de 1931, puesto en relación con el artículo 121, aps. a) y c). Por lo que se refiere a la Constitución italiana, cfr. arts. 123 y 134. Sobre esta cuestión, vid. DURANDO: *Interpretazione e commento della Costituzione italiana*. Turín, 1948; pág. 121. J. FERRANDO BADÍA: *Las autonomías regionales*, cit., págs. 238 y sigs.

autárquicos. Podríamos extendernos en todos y cada uno de los elementos de la estructura regional; analizar detalladamente la potestad legislativa regional, sus clases y límites; el procedimiento de la elaboración de las leyes regionales, su eficacia jurídica; sus controles, etc. Pero todo ello excede del objeto fundamental que nos hemos propuesto.

JUAN FERRANDO BADÍA

R É S U M É

Ce travail sur l'Etat régional en tant que réalité juridique indépendante, est une étude strictement juridique, et son auteur ne manque pas de la souligner. L'auteur s'est occupé seulement d'exposer, dans ce travail-ci, l'une des quatre théories qui existent au tour de la nature juridique de l'Etat régional en tant que forme intermédiaire entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. Les limites imposées par un article de revue ont obligé l'auteur à réduire la portée de ses investigations et à en exclure, partant, l'étude de ces théories qui s'opposent à la réalité juridique indépendante de l'Etat régional. Ces autres théories qui nient la nature autonome de l'Etat régional peuvent être classifiées —et c'est ce que l'auteur fait— en trois tendances: A) Celle qui considère l'Etat fédéral et l'Etat régional comme des formes plus ou moins avancées de la décentralisation; B) Celle qui considère l'Etat régional comme un Etat unitaire, et C) Celle qui considère l'Etat régional comme un Etat fédéral.

L'auteur a divisé son ouvrage en quatre parties: I. Introduction; II. Autarchie, autonomie et Etat-membre, le concept et ses différences; III. L'Etat régional en tant que réalité indépendante, et IV. Classes d'Etats régionaux et leur structure. Les deuxième et troisième parties constituent la partie essentielle de cette étude. Partant d'une distinction qualitative dans les concepts d'autarchie, d'autonomie et d'Etat-membre, qui font l'objet de la deuxième partie, l'auteur est parvenu à établir une distinction qualitative parmi ces trois formes d'Etats qu'il base, respectivement, sur les trois concepts d'Etat unitaire décentralisé, d'Etat régional et d'Etat fédéral. La troisième partie s'occupe de ce dernier.

Si bien il se sent porté à admettre la nature juridique indépendante de l'Etat régional, l'auteur de cette étude se limite, cependant, à exposer une théorie scientifique, en dehors de tout autre considération d'ordre politique, etc. Ce travail est un apport intéressant à l'examen d'un sujet déjà étudié par la littérature juridico-politique italienne et française, mais fort peu jusqu'ici par les auteurs espagnols.

S U M M A R Y

The work on the regional State as an independent juridical reality is a strictly juridical survey, which the author sets out to retrace. In this work he has only dealt with one of the four theories, i. e. the theory by which the regional State is considered as an intermediate form between the unitary and the federal state. The author has been obliged to reduce his field of investigation to a magazine article and has, therefore, omitted the survey of the other theories that are opposed to the independent juridical reality of the regional State. These other negative theories on the autonomous nature of the regional State can be classified—the author in fact does so—in the following tendencies:

A) The theory by which the federal State and the regional State are considered as more or less advanced forms of decentralization; B), the theory by which the regional State is considered as a unitary State, and C), the theory by which the regional State is considered as a federal State.

The writer has divided his work up into four parts as follows: I. Introduction. II. Autarchy, Autonomy and State-member. Concept and differences. III. The regional State as independent juridical reality, and IV. Classes of the regional State and its structure. Parts nos. II and III constitute the middle part of the present survey. The author starts by making a qualitative distinction between the concepts of autarchy, autonomy and State-member—dealt with in part II—, and comes to establish a qualitative distinction between the three forms of State based, respectively, on those three concepts: decentralized unitary State, regional State and federal State. This last point is dealt with in Part III.

Even though the author of this work has been inclined to favour the independent juridical nature of the regional State, he has limited himself to show only one scientific theory, omitting any other consideration of a political kind, etc. The work in question is one of the contributions to the study of a theme which until now has not been studied thoroughly by Spanish juridical-political literature, unlike Italian and French juridical-political literature.