

HACER DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIÓN: EL ESTADO INTEGRAL

MAKING AUTONOMY A CONSTITUTION: THE ESTADO INTEGRAL

Giacomo Demarchi
Università di Pisa

SUMARIO: I. EL ESTADO INTEGRAL: UNA DEFINICIÓN TAL VEZ NO TAN DESAFORTUNADA. - II. EL BOSQUE Y LOS ÁRBOLES: LA AUTONOMÍA TERRITORIAL EN LA CONSTITUYENTE DE LA SEGUNDA REPÚBLICA - III. LA MECA DE LOS JURISTAS: LAS RAÍCES ALEMANAS DE UNA AUTONOMÍA MULTINIVEL - IV. UN MODELO FUNDAMENTAL MÁS ALLÁ DE SU APLICACIÓN

Resumen: Pocas fórmulas han despertado tanto interés como la de “Estado integral”: acuñada en las Cortes Constituyentes de la Segunda República Española, ya en los contemporáneos suscitó admiración y críticas. Sin embargo, a pesar del precoz debate que alimentó esta solución, la historiografía no se ha alejado muchas veces de unas lecturas fundamentadas en modelos rígidos, sin interrogarse cuanto la reflexión sobre el concepto de autonomía fuera elemento motor del constitucionalismo europeo de entreguerras. Este paper se propone indicar, a través de una comparación sincrónica y diacrónica, caminos que permitan encontrar las raíces del proyecto territorial republicano.

Abstract: Few definitions have aroused as much interest as that of “Estado integral”: coined in the *Cortes Constituyentes* of the Second Spanish Republic, it already aroused admiration and criticism among contemporaries. However, despite the early debate that fueled this solution, historiography has often not moved away from readings based on rigid models, without questioning how much reflection on the concept of autonomy was a driving element of interwar European constitutionalism. This paper aims to indicate, through a synchronic and diachronic comparison, paths that allow us to find the roots of the republican territorial project.

Palabras clave: Estado integral, Autonomía, Segunda República Española, Constitucionalismo racionalizado, Weimar, Europa de entreguerras

Key Words: Estado integral, Autonomy, Second Spanish Republic, rationalized constitutionalism, Weimar, interwar Europe

I. EL ESTADO INTEGRAL: UNA DEFINICIÓN TAL VEZ NO TAN DESAFORTUNADA

Suerte peculiar la de la fórmula Estado integral. Una de las definiciones que más la historiografía y la cultura constitucional de los últimos (como mínimo) cincuenta años ha relacionado y relaciona con la magna carta republicana de 1931, tal vez solo por detrás de la definición de la “república de trabajadores de todas las clases”, fue objeto de críticas, muchas veces feroces, por parte de sectores relevantes del mundo jurídico de la época, hasta por personalidades que no se podían adscribir, por lo menos en aquella etapa, a la galaxia antidemocrática¹.

Valgan, entre los muchos posibles, dos ejemplos muy conocidos, pero no por esa razón menos reveladores. El primero, el de Adolfo Posada que, pese a considerar positivamente la estructura territorial esbozada, criticaba a nivel lexical la fórmula: «No parece exacta la expresión con la que, en el párrafo 2.º del artículo 1, se define la República diciendo que “constituye un Estado integral”; quizá se ha querido decir integrado, lo que sería una cosa muy distinta de integral, expresión que, según la Academia española, se aplica “a las partes que entran en la composición de un todo”»². Una línea que abrazó en su conocido comentario de 1932 Pérez Serrano, que evaluaba la definición como «...expresión [que] no tiene ni precisión terminológica en la técnica jurídica recibida, ni valor gramatical irreprochable»³.

La recepción en el mundo de la administración no fue tampoco de los mejores, si José María Fábregas del Pilar, por aquel entonces director de la Gaceta de Administración Local, llegaba a afirmar: «No quiero hacer nueva crítica de ese enorme disparate léxico y jurídico que consiste en decir que España es un estado integral (integral ¿de qué?). La insistencia tendría todas las características del ensañamiento; porque con ella se tendería a causar a la desdichada expresión males innecesarios para consumir su desprestigio que ya es total e irremediable»⁴.

Y, sin embargo, estas críticas nos permiten detectar la que fue una de las razones de la creación de una definición nueva, que hasta llegaba

¹ Muy amplia y variada es la bibliografía secundaria sobre el Estado Integral. Restituir aquí un panorama de las referencias más importantes resultaría demasiado extenso. Afortunadamente, el reciente volumen dirigido por Joan Oliver Araujo, Agustín Ruiz Robledo, *Comentarios a la Constitución Española de 1931 en su 90 aniversario*, CEPC, Madrid, 2021 nos permite contar con una exhaustiva y sistemática bibliografía, además de una valiosísima contribución del mismo Ruiz Robledo dedicada al título primero de la Constitución. A estos dos instrumentos remito como bibliografías sistemáticas y actualizadas, haciendo puntuales referencias en nota a los textos que aquí se han utilizado.

² Adolfo Posada, *La nueva constitución española. El régimen constitucional en España*, INAP, Madrid 2006, p. 129 (trad. de *La nouvelle constitution espagnole. le regime constitutionnel en Espagne*, 1932).

³ Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1932, pp. 162.

⁴ José María Fábregas del Pilar, “*El Estatuto de Cataluña*”, Gaceta de Administración Local, n° 3, 1932, p. 130.

a plantearse una renovación del significado de un adjetivo como integral, que en castellano no se había alejado hasta entonces del ámbito filosófico y matemático. La construcción del modelo territorial de la Segunda República era algo más que un simple compromiso entre unitarismo o federalismo; y era algo diferente de una compleja articulación de las muchas facetas que habían llegado a plasmar el ideario descentralizador en el desenlace entre siglo XIX y XX. Era, en palabras de Jiménez de Asúa, la voluntad de no «[...] declarar en nuestra Carta constitucional que España es una República federal; no lo hemos querido declarar porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo, están en franca crisis teórica y práctica. Sírvanos de ejemplo el caso de Alemania, de que más tarde he de hablar. Vemos en su Constitución de 1919 cómo se ensanchan los poderes del Reich y cómo los antiguos Estados reciben el nombre de “Länder”. La autonomía va haciendo que, en vez de tratarse de una Constitución federal, se trate de algo de que he de hablar más tarde: de un Estado integral»⁵. Se trataba de superar las nociones de nación y soberanía como fundamentos del constitucionalismo contemporáneo, otorgando al Estado una centralidad que su fundamento democrático autorizaba, explicando justamente dicha democratización de las instituciones de gobierno a través de la centralidad cobrada por el concepto de autonomía.

Era, y tal vez no se haya suficientemente acordado, la apuesta de las primeras Cortes Constituyentes en el contexto europeo que se enfrentaban a la superación de un proyecto autoritario/conservador como el primoriverista, que había caído dejando en herencia un nunca aprobado anteproyecto constitucional en que se proponía definir España como «... una nación constituida en Estado políticamente unitario»⁶. Definir sobre bases diferentes el nuevo modelo de organización nacional significaba asentar que existía la posibilidad de construir una diferente concepción del Estado como unidad, en el que el pluralismo territorial venía a ser reflejo y complemento de un pluralismo político y social que se convertía en la mejor expresión de la voluntad de situar la España republicana en la cabeza de la racionalización del constitucionalismo democrático.

Y si de una batalla de frontera se trataba, se convertía casi en una necesidad renovar a partir del léxico, arriesgándose con apropiarse de un significante, el de integral, y llegando a llenarlo de un significado nuevo, capaz de marcar una clara distancia del unitarismo y del federalismo, en búsqueda de una definición para un estado total sí, pero democrático y plural.

⁵ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (DSCC), 27 de agosto 1931, nº 28, p. 644.

⁶ Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional (DSAN), Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española, Apéndice 1.º al nº 48, p. 1. Sobre este punto, muy interesante el reciente libro de Francisco Sánchez Pérez, *El germinal español*, Akal, Madrid 2023, pp.15 y ss.

El Estado integral divino entonces algo muy diferente de una simple definición de compromiso, una manera de eludir el problema sin enfrentarse a ello; esa tan denostada definición fue uno de los instrumentos con que se libraba la batalla, a la vez teórica, política e institucional, para que la idea de un Estado total, capaz de representar y dar cabida a las diferentes facetas de la sociedad, no se convirtiera en sinónimo de Estado totalitario, en una lucha que quería hacer de las masas las protagonistas activas de la vida constitucional. No sea tal vez un caso que, con mucha anterioridad que el castellano, fue el diccionario catalán de Pompeu Fabra de 1931-32 en innovar la definición de integral, con respeto a las obras anteriores de referencia lexicográfica catalana, poniendo como primera definición la de «Que no fretura de res per a ésser complet i sencer»⁷. Y no sea en balde que un personaje como Llorens, al volver a España después de un largo y complejo recorrido por el mundo de la cultura alemana de área smendiana, escriba una ópera tan compleja como *La autonomía en la integración política*⁸.

Sin embargo, creo que lo más significativo de cómo y cuánto, en realidad, ya en el curso de la vida republicana la definición de Estado integral hubiese adquirido una fuerza y un estatuto, capaz de hacerla objeto de contienda por parte de sus directos adversarios, fue el intento por parte de estos últimos de arrebatársela a las Cortes Constituyentes que, todavía reunidas, tenían que darle aplicación.

Ya en 1933, en las páginas de *Acción española* los sectores que más adversaban el constitucionalismo democrático-social intentaron hacerse con la definición o, mejor dicho, de demostrar como fuera imposible construir un Estado integral a partir de los principios del constitucionalismo democrático-liberal⁹. Se vea, por ejemplo, el resumen ofrecido en marzo de 1933 de una ponencia de Vicente Gay y Forner en la Academia de Jurisprudencia sobre *Nuevo Derecho y nuevo Estado*, donde el catedrático vallisoletano enfrentaba a la que el veía como crisis del modelo democrático-liberal «La nueva orientación [...] del Estado integral, concepción que se debe al profesor Rodolfo Smend, gran mentalidad alemana, que inspira al fascismo italiano, al racismo alemán y a gran parte del nacionalismo francés»¹⁰. Este pasaje, punto de arranque de un razonamiento que lleva

⁷ El dato se toma desde el *Diccionari general de la lengua catalana* de 1932, presente en la Base de dades lexicogràfica (BDLex) del Institut d'Estudis Catalans, <https://bdlex.iec.cat/scripts/IniPresentacio.asp> (consultado el 10 de abril de 2024).

⁸ Sebastián Martín, *Entre Weimar y Franco. Eduardo L. Llorens y Clariana (1886-1943) y el debate jurídico de la Europa de entreguerras*, Comares, Granada, 2017, pp. 109-143 y pp. 329-396.

⁹ Sobre el tema, todavía imprescindible: Pedro Carlos González Cuevas, *Acción Española. Teología Política y nacionalismo autoritario en España. (1913-1936)*, Tecnos, Madrid, 1998.

¹⁰ Miguel Herrero-García, «Actividades culturales», *Acción Española*, 1 de marzo 1933, n.º 24, p. 648.

Gay y Forner a una precisa contraposición entre derecho racional y derecho espiritual, entre individuo y masa, llegando a decir como «El individuo recibe valor social en cuanto forma parte de la vida del grupo, no por su condición natural», supone un verdadero intento de apropiación en el contexto español de la Segunda República de la definición de Estado integral como alternativa democrático-constitucional a la de estado total, con la finalidad de demostrar que cualquier intento finalizado a incluir el pluralismo social en el estado sea incompatible con los supuesto del estado constitucional democrático y de derecho, llegando a afirmar que «La teoría del nuevo Estado no toma sus valores del Derecho».

A poco más de un año del estreno de la carta magna republicana, con las Cortes Constituyentes todavía constituidas, el periódico que aglutinó sendos sectores de la derecha y ultraderecha española, ya en los primeros meses de la República, hacía de la apropiación del concepto de Estado integral uno de los elementos con que hacerse de una cualquier posible solución de renovación del Estado como estructura capaz de integrar lo social y lo plural, indicando en la experiencia fascista el modelo “constitucional” capaz de superar parlamentarismo y formalismo, al punto que Gay y Forner «A continuación examina la Constitución italiana, demostrando su raíz integralista». En opinión suya, era el fascismo a encarnar los valores de un “estado integral”:

«Su organización es corporativa y jerárquica, eliminadora de la lucha de clases. La libertad no es dispersión incoherente; la soberanía la tiene el Estado y no los partidos; la fiscalización se garantiza por el plebiscito; el Parlamento es cooperación; el Jefe del Estado exige la responsabilidad al gobernante; no hay división de Poderes, y se afirma la centralización»¹¹.

Y que no se tratara de consideraciones esporádicas lo demuestra la publicación, poco más de dos meses después, de un amplio artículo de Carlo Costamagna que, en el delinear un perfil sobre una “*Teoría general del Estado corporativo*” llegaba a realizar una verdadera comparación entre la Italia fascista y la España republicana, fundamentada en «que finalidad perseguida por ambos países es, quizás, idéntica: la solución del problema del Estado moderno», individuando en dos características sus elementos de distinción: el pueblo el y el trabajo. A partir de la consideración que en el siglo XIX «...la experiencia política de los pueblos europeos no ha sabido aunar y armonizar estas dos ideas», Costamagna insiste en que «En el fondo, estos dos conceptos se encuentran en la nueva Constitución española. Solamente que en Italia las circunstancias que determinaron la revolución fascista y la transformación del Estado, eran

¹¹ Miguel Herrero-García, “*Actividades culturales*”, Acción Española, 1 de marzo 1933, n° 24, p. 649.

mucho más trágicas». La participación al conflicto y el extremarse de las tensiones internas habrían entonces permitido llegar a aquella crisis del Estado decimonónico que solo el fascismo podía solucionar, llegando a una real integración de estado y dimensión social:

«Todo el valor de la Constitución fascista depende de los dos conceptos de pueblo y de trabajo y sobre todo de la relación que nuestra conciencia nacional ha establecido entre ellos como contenido de un Estado integral totalitario y unitario»¹².

Y en esa definición, o mejor dicho en esta necesaria relación entre integral, totalitario y unitario que fijó Costamagna se nota, por contraste, como en realidad la apuesta de la definición de Estado integral de la constituyente republicana española de 1931 fue justamente para demostrar que la capacidad del Estado constitucional de subsumir pueblo y trabajo en el perímetro de las instituciones no pasaba por la disolución del individuo en el totalitarismo, sino más bien todo lo contrario.

Hacer de lo social el activador de la constitución significaba exaltar el carácter plural en el que se insertaba la vida del ciudadano, dando cabida a una estructuración escalonada (pero no piramidal) de los intereses y de los territorios, haciendo del pluralismo institucional y de gobierno el activador de toda la maquinaria democrática. El Estado integral era entonces total en el hacer global, por todas las ramas de la nueva república, el concepto de autonomía político-administrativa: de este punto y de su conexión con las más avanzadas declinaciones del constitucionalismo racionalizado de entreguerras es necesario arrancar para realizar un análisis de esta fórmula.

II. EL BOSQUE Y LOS ÁRBOLES: LA AUTONOMÍA TERRITORIAL EN LA CONSTITUYENTE DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

Un examen exhaustivo del proceso constituyente de la Segunda República no puede ver en la obra de las Cortes la resultante de una etapa estrictamente vinculada a los extremos que van desde la proclamación de la República hasta la aprobación del texto constitucional en su versión definitiva en diciembre 1931. Más aún con referencia al problema territorial, el trabajo de las Cortes Constituyentes es, al mismo tiempo, el original momento de resolución de problemas ya en marcha antes de la primera guerra mundial y la respuesta, directa y necesaria, al proyecto autoritario de la nación políticamente unitaria primoriverista¹³.

¹² Carlo Costamagna, *“Teoría general del Estado corporativo”*, Acción Española, 16 de mayo 1933, n° 29, p. 467.

¹³ No será objeto de este trabajo una reconstrucción analítica y sistemática del proceso constituyente: sobre este tema, además a la ya citada reciente contribución de Robledo, remito a Juan Enrique Albacete Ezcurra, J.A., *El Estado integral de la Segunda República*

Para enfocar de manera adecuada la magnitud teórica y la proyección práctica del arreglo territorial propuesto en 1931, es imprescindible desarrollar una reconstrucción que considere el modelo del Estado integral no sólo (y no tanto) como la solución inaplazable (que también lo fue) a una inserción del *fet catalá* en el tejido constitucional y administrativo español, sino que lo interprete como solución global al problema territorial de la Segunda República española. El modelo fijado en los primeros artículos de la Constitución republicana se propuso como la solución que intentaba hacer de la autonomía político-administrativa, a la par de sus principales referentes europeos, el instrumento con que edificar a la vez una verdadera democracia constitucional, capaz de integrar las masas en un liberalismo fundamentado en el protagonismo de los derechos individuales y colectivos.

El proceso constituyente de la Segunda República fue uno de los pocos momentos en la historia constitucional española en el cual la soberanía popular tuvo y pudo redefinir de manera global los cimientos del Estado y de sus instituciones.

Eso conllevaba el choque frontal de diferentes modelos, herederos de largos debates y de históricas batallas, que sin embargo estaban muchas veces cimentados en conceptos y significantes comunes, primero entre todos el de autonomía¹⁴. Palabra casi taumatúrgica de todos los debates regeneracionistas desde el Desastre del '98, se convirtió en brújula en la búsqueda de una solución a los crónicos problemas del liberalismo hispano.

El problema fue que por detrás de un mismo significante se escondían significados muy diferentes, lo que si por un lado permitió fomentar un debate muy amplio y articulado, comportó también un desarrollo muy diferenciado del concepto de autonomía, desenlazando un taller constitucional que, de hecho, no llegó a su fin hasta el advenimiento de la República¹⁵.

En este contexto, buscando una renovada identidad política, social y cultural, viejos y nuevos protagonistas del debate jurídico y político se sumaron al complejo y multiforme proceso de reinención continental del fascinante y cambiante concepto de *self-government*¹⁶.

española, Nausicaä, Murcia, 2006; y a la de Carlos Alberto Chernichero Díaz, *El estado integral en la constitución de la II República*, Servicio Publicaciones UCA, Cadiz, 2007.

¹⁴ Sobre todo a nivel descriptivo, muy útil Regina Polo Martín, R., *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1936*, Dykinson - Universidad Carlos III, Madrid, 2014.

¹⁵ Santos Juliá Díaz, (a cura de), *La Constitución de 1931*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 13-28.

¹⁶ Bartolomé Clavero, *Happy Constitución – Cultura y lenguas constitucionales*, Trotta, Madrid, 1997, pp. 208-214; Bernardo Sordi, ““Selfgovernment”, “Selbstverwaltung”, *autarchia: fondali inglesi per scenografie continentali*”, Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 43, n° 1, 2014 (Ejemplar dedicado a: *Autonomia. Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento*), pp. 135-163.

A esta encrucijada, el contexto español se asomaba ansioso de renovación institucional y política, buscando respuestas a los muchos interrogantes de la viabilidad de su Estado de Derecho decimonónico y de la idea de soberanía, haciendo de la autonomía el término mágico, capaz de dar fundamento a las más distintas soluciones¹⁷.

Preciso es entonces, y más aún en el variegado panorama español, huir de cualquier intento de reconstrucción teleológica de un unívoco concepto de autonomía, siendo que con el mismo término se identificaban muy diferentes opciones. Estos desencuentros semánticos no se solucionaron rápidamente, complicándose más aún a lo largo de aquellos treinta años que van de la derrota de Cuba hacia la caída de Primo de Rivera. Y si en el debate constituyente de 1931, a la luz de lo convenido un año antes en San Sebastián, el concepto de autonomía parecía imprescindible, en ningún caso se puede decir que hubiese una visión unívoca de que significase, tanto en la teoría como en la práctica, capaz de dar concreción a este principio¹⁸.

De aquí que el utilizzo de una perspectiva diacrónica y comparada es el presupuesto fundamental para una mejor comprensión de la “revolución racional” que supuso la implantación del Estado integral, superando así la ya expuesta argumentación de la poca o imprecisa fundamentación, tan frecuente como poco certera. Y si por algo se caracterizó, desde el primer momento, la edificación de la nueva Constitución territorial republicana fue por el fundamental papel que jugó una renovada y diversamente entendida técnica jurídica, que hacía del proceso constituyente español de 1931 la última etapa de aquella “racionalización del constitucionalismo”, como no acaso Boris Mirkine-Guetzévitch exponía en la versión española de su conocida obra dedicada a las *Modernas tendencias del derecho constitucional*:

«España ha llegado a la elaboración de una nueva Constitución republicana, después que los Estados de la Europa central y oriental han aplicado estas transformaciones constitucionales inmediatamente de la postguerra. Los políticos españoles podían estar instruidos por la preparación de los proyectos constitucionales en la experiencia de otros pueblos. Los españoles elaboraron su Constitución en un momento en que ciertos países de Europa habían sido dotados no solamente de una Constitución nueva, sino que habían ya procedido a su revisión»

¹⁷ Sebastián Martín Martín, “Funciones del jurista y transformaciones del pensamiento jurídico-político español (1870-1945)” (I), *Historia Constitucional: Revista electrónica de Historia constitucional*, n. 11, 2010, pp. 89-125.

¹⁸ Sobre el Pacto de San Sebastián, E. San Miguel Pérez, “¿Un acuerdo constitucional? El Pacto de San Sebastián como fundamento de la institucionalidad autonómica republicana de 1931 según las fuentes testimoniales”, *Revista de estudios históricos-jurídicos*, 2021, n° 43, pp. 187-199.

Las Cortes Constituyentes españolas venían a ser en la culminación de un laboratorio de alcance continental para la mejora del modelo de gobierno democrático-constitucional, emprendido por la cultura jurídica y política de entreguerras. Y con la ventaja de beneficiarse no sólo de los logros, sino también (y quizás sobre todo) de los problemas puestos por parte de los principales experimentos de democracias liberales y sociales:

«La Asamblea Constituyente tenía ante sí no solamente el ejemplo positivo, sino el ejemplo negativo. Al estudiar el movimiento constitucional de la Europa de la postguerra, los juristas y los hombres políticos españoles estaban obligados a tener en cuenta tanto las instituciones y las reglas recientes formuladas como los servicios de estas instituciones, sus defectos de adaptación, en fin, todos los fenómenos de ruptura entre los textos constitucionales y la realidad política que entonces se manifestaron»¹⁹.

La capacidad de ponerse a la cabeza de un movimiento capaz de construir un diferente y renovador concepto de autonomía territorial político-administrativa fue el resultado del encuentro de una reflexión de largo alcance temporal y cultural, haciendo de las Cortes Constituyentes y de su comisión la culminación y síntesis de conceptos, de entrada, muy controvertidos, como bien se daban cuentas los mismos protagonistas del proceso constituyente.

El mismo Jiménez de Asúa reconoció la personal necesidad de «... rejuvenecer mis conocimientos de Derecho público, y en angustiosas jornadas de urgencia, leí los libros más modernos sobre Derecho constitucional y hube de recordar en los tomos de Nicolás Pérez Serrano y Carlos Posada, así como en el reciente volumen de Mirkiné, los textos de las viejas y nuevas Constituciones de Europa y América»²⁰, pese a existir el valioso trabajo de preparación realizado por la comisión Jurídica asesora, creatura querida por Fernando de los Ríos como Ministro de Justicia y presidida por Ángel Ossorio y Gallardo.

Las muchas, puntuales (hasta ya realizadas por los mismos contemporáneos) reconstrucciones de las razones que, en general como específicamente, llevaron el gobierno provisional a prescindir del trabajo de la CJA como instrumento oficial para presentar un borrador de constitución a las Cortes constituyentes me permite obviar un análisis de los de-

¹⁹ Boris Mirkiné-Guetzévitch, *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Editorial Reus, Madrid 1933, traducción y prólogo a la edición española por Sabino Álvarez-Gendin (aquí en la reimpression de 2011), pp. 294-295.

²⁰ Luis Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Reus, Madrid, 1932, pp. IX-X. Sobre este tema, muy completo: Enrique Roldán Cañizares, “Luis Jiménez de Asúa: Un penalista a cargo de la Constitución de la II República”, *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n° 21, 2020, pp. 473-509.

talles de estas intrincadas semanas²¹. Sin embargo, me parece sumamente llamativa la *querelle* que Rovira i Virgili entabló con la CJA y su Anteproyecto de Constitución. En opinión de lo que luego presidió el *Parlament* en exilio, el Anteproyecto con demasiada timidez reconocía los derechos de Cataluña, minando de esta manera la estabilidad de la República²². Y la prudencia del texto presentado por la comisión presidida por Ángel Ossorio y Gallardo se manifestaba también en muchos otros aspectos: en su primer artículo no se encuentra mención de la Región, siendo que «El Estado se halla integrado por Provincias y éstas por Municipios»; a estas dos últimas demarcaciones territoriales se le reconoce en el art. 2 una genérica «autonomía dentro de los límites que las leyes señalen», mientras por fin la Región aparece en el artículo 3 como resultado de agrupaciones de provincias que «... podrán constituir una entidad autónoma para fines administrativos o políticos.»²³.

Como es sabido, la prensa generalista y la mayoría de los partidos no dieron buena acogida al Anteproyecto, mientras en general recibió buenos comentarios por parte de la cultura jurídica. Pese a eso, el coro de críticas que le acompañó determinó su aparcamiento como proyecto gubernamental, dejando completamente en manos de las Cortes convocadas el 14 de julio la tarea de la elaboración. Con toda probabilidad el más grande problema con Anteproyecto fue que se le pidió ser lo que no podía ser: no se trataba de un texto definitivo, sino más bien de una hoja de ruta para la sucesiva elaboración en Cortes (y allí el sentido de mantener en su presentación todos sus votos particulares)²⁴. Sin embargo, no se puede ocultar como un texto que tocaba temas de tal envergadura no se pudiese en ningún momento juzgar como un mero instrumento técnico: en cada palabra Anteproyecto y de sus votos particulares había mucho de político y de ideológico, también en la prudencia adoptada.

La decisión de no hacer del Anteproyecto de la CJA el dictamen del gobierno no significó ponerlo en un cajón: como el mismo Jiménez de Asúa comentó la deuda que contrajo con la CJA la Comisión Constitución de las Cortes por el presidida fue grande, más aún si se considera el reducido tiempo (poco más de veinte días) en el cual se elaboró el pri-

²¹ Sobre el tema, remito al muy reciente y completo Ignacio Fernández Sarasola, *Utopías constitucionales. La España posible en los proyectos constitucionales (1786-1931)*, CEPC, Madrid, 2022, pp. 511 y ss.

²² Josep-Lluís Carod-Rovira (ed.), *Antoni Rovira i Virgili i la qüestió nacional – textos polítics (1913-1947)*, Generalitat, Barcelona, 1994.

²³ Comisión Jurídica Asesora, *Anteproyecto de la Constitución de la República Española - que eleva al gobierno la Comisión jurídica asesora*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1931.

²⁴ En este sentido el *modus operandi* de la CJA recuerda muy de cerca la manera de operar de Hans Kelsen a la hora de elaborar los materiales previos para la Constitución austriaca de 1920: en lugar de elaborar un solo proyecto, redactó unos cuantos, que reflejasen diferentes enfoques (v. Robert Walter, “*Hans Kelsen e le origini della costituzione federale austriaca del 1920*”, *Scienza & politica: per una storia delle dottrine*, 1991, n° 5, pp. 29-41).

mer proyecto oficial²⁵. Dicho esto, las diferencias entre los dos proyectos, tanto a nivel formal como de contenido, fue relevante: el protagonismo adquirido por las regiones en el texto elaborado por la Comisión de Constitución es evidente, como igualmente clara fue la voluntad de dotar toda la pirámide territorial de una autonomía político-administrativa que rompiese con el patrón típico de la simple desconcentración. Como el mismo Jiménez de Asúa dijo «...hay una lucha entre el concepto técnico y el concepto popular, y por eso cualquiera que compare el anteproyecto redactado por la Comisión asesora jurídica y el que trae en su dictamen esta Comisión, verá que se han respetado en mucho esos principios técnicos, pero que también se han llenado con la sangre viva política que ha sido transfundida de las venas democráticas»²⁶.

Dicha necesidad de encontrar una convergencia entre necesidades técnicas y formulas consensuadas se complicaba aún más por el poliédrico, y muchas veces no bien fundamentado debate alrededor de lo que fuera la autonomía como principio constitucional.

Como estigmatizó con gran eficacia Ortega y Gasset en el debate en Cortes:

«No fue para mi sorpresa grande, pero fue confirmación dolorosa, ver que en uno de los temas más graves que nos plantea al presente el destino, el de la autonomía regional, existía una extrema confusión de ideas y que, apenas comenzaba la campaña electoral, en la propaganda, en el mitin, en el periódico, y hasta en esta misma Cámara, se padecía, en general, una lamentable confusión entre ambos principios»²⁷.

Las consideraciones de Ortega hacían eco a las que pocos días antes se mantuvieron en una amplia encuesta realizada por el Heraldo de Madrid entre el 17 y el 20 de septiembre de 1931, sobre el tema «Unitarismo o federalismo»²⁸.

Se trató de un análisis global que el popular periódico madrileño realizó preguntando a los distintos representantes en Cortes cual fuera su propio planteamiento sobre el tema. En general, excluyendo un número bastante reducidos de casos, se trató casi siempre de respuestas bastante sintéticas, desarrolladas a partir de cuatro patrones de base, a la sazón federal, federable, autonomista y unitaria. Sin embargo, no siempre estos términos cobraban el mismo sentido, es decir, el unitarismo de unos socialistas no tenía el mismo sentido de los conservadores, igual que el uso que muchos radicales hacían del término federal tenía

²⁵ DSCC, Apéndice IV al n. 22.

²⁶ DSCC, n. 28 del 27 de agosto 1931, p. 644.

²⁷ 25 de septiembre en DSCC n° 45, p. 1255:

²⁸ Heraldo de Madrid, n° 17, p. 1 y 15; n° 18, p. 13; n° 19, p. 9; n° 20, p. 16.

poco a que ver con la de los federalistas. Tampoco se puede decir que hubiese una clara disciplina de partido, si hasta en una formación bastante jerarquizada como era el PSOE no faltaban diferencias bastantes fuertes.

De todas formas, si un dato dejó claro este sondeo, fue como el número de parlamentarios que se identificaron en un ideal federal fue superior a lo que los programas oficiales de los partidos dejaban ver, haciendo así de la opción federal una posibilidad concreta²⁹.

Tanto las consideraciones de Ortega y Gasset, cuanto la encuesta del *Heraldo de Madrid* tuvieron lugar poco después de las tensas sesiones de Cortes del 16 y 17 de septiembre, momento en el cual la definición de la república como estado federal estuvo a punto de pasar: algo que solo la intervención *in extremis* de García Valdecasas, en aquel entonces muy cercano al republicanismo orteguiano y miembro de la Comisión de Constitución, consiguieron de forma provisional aplazar³⁰.

Sin embargo, la paradoja fue que cualquier modelo territorial hizo de la autonomía el fundamento y activador de su propia idea de articulación del territorio.

Para mejor entender este punto, volvemos al discurso de Ortega y Gasset con anterioridad citado, donde los dos principios entre los cuales se habría generado tanta confusión eran el autonomista y el federalista. Dos conceptos en su opinión antitéticos, en cuanto hijos de una diferente idea de soberanía y de unas diferentes evoluciones a lo largo de la historia: por un lado el ideal de la gran Comarca, con su impulso desde arriba y su visión uniforme, que hacía de la autonomía un principio otorgado desde arriba, a partir de una única soberanía popular; por otro el federalismo, que se desarrollaba como un proceso desde abajo, de aglutinación y, de alguna forma, considerado con un mayor grado de ‘imperfección’. Palabras estas que parecían zanjar cualquier relación entre autonomía y federalismo, algo que bien daba cuenta del nivel de enfrentamiento alcanzado en la lucha para la definición del modelo territorial. Sin embargo, no siempre hubo, por lo menos en apariencia, un enfrentamiento tan fuerte entre el autonomismo orteguiano y los partidarios de la autonomía federal, por lo menos en su declinación no ortodoxa de federalismo uniforme, como acordaba Rovira i Virgili en un artículo el 18 de septiembre:

²⁹ Una prueba de la confusión que había sobre las distintas teorías federales fue justo el éxito del término “federable”, defendido ya con anterioridad por Ossorio y Gallardo. Un término asimilable a la definición “de tendencia federativa” aparecida el 25 de septiembre en la penúltima redacción del título. Efectivamente no eran soluciones felices: como aclaró Ortega y Gasset, en el discurso en Cortes ya referido: «Pues que, en este mismo artículo que se nos propone votar no se dice que la República española va a ser “de tendencia federal que permita la autonomía de Municipios y regiones”, ¿como si para que fuera esto permisible fuese menester que un Estado se convirtiese en federal? Evidentemente, aquí hay gravísima confusión».

³⁰ DSCC, nº 9 de 16 de septiembre y DSCC, nº 40 de 16 de septiembre.

«Nuestro admirado amigo D. José Ortega y Gasset nos decía meses atrás, en conversación cordial, que el estaba bien dispuesto ante las reivindicaciones autonomistas de Cataluña, tan amplias como precisara, con la condición que los Catalanes no exigiéramos como cosa necesaria la aplicación general a toda España del sistema federativo, entendido de manera clásica. [...] El eminente filosofo consideraba que los catalanes caeríamos en un error si ligábamos la suerte de nuestro ideal a la implantación en España del estricto sistema federalista. En este aspecto, las ideas que entonces exponía Ortega y Gasset coincidían con nuestras propias ideas.»³¹

Sin embargo, en opinión de Rovira i Virgili, el cambio operado por Ortega y Gasset y por muchos republicanos españoles a lo largo de pocos meses fue contundente:

«Antes de la proclamación de la República, todos o casi todos los republicanos españoles hacían continuas declaraciones, algunas veces con toda solemnidad, de ser federales y autonomistas, y hoy una parte considerable de estos republicanos muestran su alma unitarista, sus sentimientos de nacionalismo español y de nacionalismo castellano. Como nosotros recordamos aquella amistosa conversación de Madrid con el sr. Ortega y Gasset, nos ha extrañado un poco la defensa que el ilustre autor de la “España Invertebrada” ha hecho del igualitarsimo regional en su último discurso ante las Cortes Constituyentes»³².

Indudablemente las argumentaciones de Rovira i Virgili tenían elementos certeros, pero resulta bastante evidente que el autonomismo federativo defendido por la izquierda catalanista nunca tuvo mucho que compartir con la autonomía de la gran Comarca orteguiana, como tampoco con muchas de las propuestas concretas que se abrieron paso en los meses antecedentes la convocatoria de las Cortes. Y de allí que, una vez congelada la enmienda federal, que habría comprometido los equilibrios internos que se habían logrado entre las distintas componentes republicanas, se convirtió en algo imprescindible introducir una nueva denominación, recogida en el mismo título preliminar, funcional a un modelo que intentaba hacer de administración y territorio elementos capaces de fortalecer el carácter democrático del Estado. En palabras de Ruíz Fúnes:

«Reconocíamos, por lo tanto, un hecho, un hecho diferencial si queréis; lo que tratábamos era de dar a ese hecho las máximas garantías y las debidas caracterizaciones, debidas caracterizaciones que se precisaron al

³¹ “Ortega y Gasset, Rovira y Virgili y el federalismo”, Crisol, 18 de septiembre de 1931, p. 13

³² Ibidem.

exigir debidas representaciones históricas, culturales y económicas para la región; garantías que se precisaron asimismo cuando pedíamos dentro de una República democrática que fuera el procedimiento democrático por antonomasia, el «referéndum» popular, el que construyera las regiones, y exigimos también que ese «referéndum» se manifestara como la mayor suma de opinión de las provincias que se agrupaban en las regiones y representara también el máximo de los sufragios del censo electoral de esas provincias.»³³

Aquí probablemente las razones de la defensa del carácter a la vez sincrético y original del modelo territorial elaborado por parte de la Comisión de Constitución, que intentaba de esta manera ponerse como enlace de un global proceso de re-definición democrática de las instituciones. Un modelo que, a pesar de las muchas críticas recibidas en el debate constituyente, al final salió ganador: las modificaciones aportadas al texto original no fueron determinantes y si es verdad que la definición del modelo territorial como Estado integral llegó a consagrarse solo al final de un largo recorrido, es también cierto que tanto su significación que sus contenidos fueron fijados por Jiménez de Asúa nada más presentar el proyecto a las Cortes.

Por lo tanto, para comprender cabalmente el fundamento y las implicaciones de uno de los momentos decisivos en la redefinición conceptual y normativa del concepto de autonomía político-administrativa, es necesario indagar, más allá de la mera comparación textual y las influencias semánticas, la compleja relación con, parafraseando al jurista y estudioso Francisco Ayala, la meca de cualquier joven jurista de entreguerras, es decir, la República de Weimar³⁴.

III. LA MECA DE LOS JURISTAS: LAS RAÍCES ALEMANAS DE UNA AUTONOMÍA MULTINIVEL³⁵

Como ya se ha comentado, fue el 27 de agosto de 1931 cuando se escuchó, por primera vez, la polémica fórmula del *Estado integral*. Como presidente de la Comisión Constitucional de la *Cortés*, Luis Jiménez de Asúa, presentó a la Asamblea Constituyente española el proyecto con el que se pretendía superar las categorías de Estado federal y Estado centralizado. El modelo se basaba en los supuestos teóricos

³³ DSCC, n. 37 de 11 de septiembre 1931, p. 884.

³⁴ Francisco Ayala García-Duarte, *Recuerdos y olvidos (1906-2006)*, Alianza, Madrid, 2006, p. 153.

³⁵ Sobre las raíces weimarianas del tema del multinivel, véase Dian Schefold, “*L’omogeneità nei sistemi multilevel: cenni sull’attualità di Hugo Preuss tra sviluppo storico, vecchie analisi e nuova terminologia*”, *Giornale di storia costituzionale*, n° 19-I, 2010, pp. 141-155.

y los desarrollos de las constituciones alemana y austriaca. En particular, Jiménez de Asúa hizo hincapié en el papel de Hugo Preuss en la investigación y definición de esta nueva forma de concebir la organización territorial³⁶:

No aceptamos, por tanto, esos términos que están en franca y definitiva crisis : El ensayo de Hugo Preuss, ese gran talento que vió cerradas todas las vías oficiales por la incomprensión de Gierke y Jellinek, representantes del oficialismo de Alemania, ha fijado, con su gran mente poderosa y elegante, las doctrinas del Estado integral y ha intentado llevarlas a la Constitución, obra suya, de 1919, aun cuando no lo ha logrado por entero, tratando, de una parte, que los residuos de la soberanía de los Estados queden reducidos a una autonomía que no es más que político-administrativa, y por otra, dando a las provincias de Prusia una gran descentralización. Esto es lo que hoy viene haciéndose y esto es lo que ha querido hacer la Comisión - un Estado integral³⁷.

Por lo tanto, el modelo de *Estado integral* no se inspiró en un texto concreto, sino en el proceso de reestructuración territorial que, iniciado por la *Nationalversammlung* weimariana en 1919, buscó tomar forma en la década de existencia convulsa de la primera democracia alemana.

Que la Constitución de Weimar hubiera dejado serias cuestiones sin resolver estaba claro para toda la clase política alemana. Pero el modelo territorial fue el elemento que más minó las posibilidades de consolidar el poder efectivo de la federación.

Aunque la magna carta de la primera república alemana hubiera previsto mecanismos de reforma territorial, el conocido artículo 18, el carácter farragoso del procedimiento empujó al mundo académico alemán a buscar soluciones nuevas y diferentes, que le permitieran superar la contradicción patente, ya estigmatizada por el propio Preuss, inherente a la presencia de una Prusia de cuarenta millones de habitantes en un *Reich* de sesenta.

Y si ya en 1923 hubo algunos proyectos de reforma, no fue hasta 1925, al amparo de un período de relativa normalidad y estabilidad en el *Reich*, que se volvió a poner en agenda la reforma territorial. En este clima de normalización, nació en 1927 la *Liga para la Renovación del Reich*: asociación promovida por el excanciller Luther, fue capaz de aglutinar a las élites económicas, políticas y jurídicas del país, con el

³⁶ Sobre Preuss y las reformas territoriales weimarianas, imprescindibles: Sandro Mezzadra, *La costituzione del sociale – Il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Il Mulino, Bologna, 1999; Almut Neumann, *Preußen zwischen Hegemonie und 'Preußenschlag': Hugo Preuß in der staatsrechtlichen Föderalismusdebatte*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2019.

³⁷ DSCC, n° 28 de 27 de agosto de 1931, p. 645.

objetivo de superar los desequilibrios territoriales del *Reich* con soluciones concretas³⁸.

Estas primeras iniciativas fueron seguidas por una amplia movilización institucional, que culminó en 1928 con la convocatoria de una comisión permanente compuesta por representantes del gobierno del *Reich* y de los *Länder* (los *Länderkonferenz*) que, en dos años de trabajo intenso, pero nada constante, logró presentar al *Reichstag* en 1930 un borrador muy avanzado del proyecto, en el que se proponía una “solución global diferenciada” (*differenzierte Gesamtlösung*) al problema territorial alemán. En dicho plan, si por un lado se despojaba la Prusia de sus poderes políticos, transfiriéndolos al gobierno del *Reich*, por otro lado, se proponía la creación de un modelo territorial multinivel.³⁹ El viejo deseo de Hugo Preuss, la división de Prusia en tantos *Länder* como provincias, tomó forma articulando la estructura del *Reich* a través de dos categorías de *Länder*: los *Länder de nueva creación* (*Länder neuer art*), dotados de una amplia autonomía administrativa, mientras que los existentes sobrevivirían con las viejas prerrogativas (*Länder älter art*).⁴⁰

Estas reformas, que no se llevaron a cabo como consecuencia de la crisis de 1929 (en 1931 fueron parcialmente implementadas por el gobierno presidencial de Brüning, que tampoco tuvo éxito), se convirtieron a la vez en el símbolo de la debilidad estructural de la política de Weimar, pero también en un signo de la fuerte voluntad de mejora y supervivencia que mostró la primera democracia alemana.

Y en la senda de esta voluntad, de hacer del instrumento territorial el elemento constitutivo de una diferente manera de entender la fundación democrática del Estado constitucional, la Segunda República Española representó el intento de superar con estos instrumentos los límites del constitucionalismo monárquico decimonónico y el desafío del autoritarismo del siglo XX.

³⁸ Ludwig Biewer, *Reichsreformsbestrebungen in der Weimarer Republik*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1980; Kurt Düwell, “Fra federalismo, unitarismo e centralismo – La riforma del Reich e la ristrutturazione dei Länder nella repubblica di Weimar”, en Oliver Janz, Pierangelo Schiera, Hannes Siegrist (ed.), *Centralismo e federalismo fra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 293-307; Helmut Klaus, *Der Dualismus Preußen versus Reich in der Weimarer Republik in Politik und Verwaltung*, Forum Verlag, Godesberg 2006, pp. 101-168.

³⁹ Arnold Brecht, *Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preussens*, Dümmler, Bonn 1949.

⁴⁰ Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz. Niederschrift über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses vom 21. Juni 1930 und Beschlüsse des Verfassungsausschusses über 1. Die Abgrenzung d. Zuständigkeit zwischen Reich u. Ländern 2. Organisation d. Länder u. d. Einfluß d. Länder auf d. Reich*, Berlin 1930; Franz Albrecht Medicus, *Reichsreform und Länderkonferenz – Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse*, Berlin, 1930.

La necesidad de una reforma constitucional en España, capaz de superar el modelo de la Constitución de 1876 y resolver los problemas del liberalismo español a través de la noción de autonomía, abrió también en la península, en los años de entreguerras, una obra de construcción constitucional que llegó hasta la constituyente republicana⁴¹. Partiendo de los proyectos de *Mancomunidad* elaborados durante el Maurismo y llevados a cabo por Canalejas, pasando por las soluciones autonomistas de 1919 hasta la remodelación de la administración y del territorio que habría supuesto la introducción de estatutos municipales y provinciales por parte del *Directorio*, se trataba de lograr, de diferentes maneras y con diferentes finalidades, la superación del modelo canovista de 1876, sin la elaboración una nueva Carta fundamental (pese a que el plan de reformas locales puesto en marcha por Calvo Sotelo ya fuese de por sí un cambio de paradigma político-institucional). Tanto los estatutos municipales como los provinciales se basaban en una concepción de autonomía que, saltando la dicotomía desconcentración-descentralización, impedía también cualquier proyecto dirigido a dar valor político al mundo local, desafiando los proyectos de autonomía política en el ámbito de la gestión local, en primer lugar el catalán⁴².

Reforzar la autonomía municipal no estaba de por sí en contradicción con la creación de un Estado fuertemente centralista, sino todo lo contrario. En el modelo ideado por Calvo Sotelo permitía alcanzar dos objetivos decisivos: vaciar de contenido a las fuerzas políticas y evitar la crítica al Directorio de insensibilidad hacia la dimensión local. Un instrumento aún más evidente en el Estatuto Provincial, verdadera coronación del modelo territorial del Directorio.

Dicho esto, la apertura de la *Asamblea Nacional* primoriverista representó un salto cualitativo, en aras de la estabilización de una cierta noción de autonomía funcional al principio de la Nación indisoluble y políticamente unitaria.

El camino que condujo a la *Asamblea Nacional Consultiva*, la primera cámara con una composición corporativa elegida entre las dos guerras mundiales, y su diseño de un *Estado políticamente unitario* encontró sus raíces en una marcha lenta que comenzó con los dos Estatutos. En este proceso fue central la definición del concepto de autonomía en un sentido

⁴¹ Mariano García Canales, “Los intentos de reforma de la Constitución de 1876”, *Revista de derecho político*, nº 8, 1981, pp. 113-136; Salvador Cruz Artacho, “La cuestión territorial en España: debate y problema histórico”, en Adoración Galera Victoria (ccord.), *la cuestión Territorial en España. Un debate histórico, político y constitucional necesario*, Comares, Granada 2024, pp. 14-21

⁴² Enrique Orduña Rebollo, “La reforma de la Administración local: de la frustración maurista al estatuto de Calvo Sotelo”, *Reformistas y reformas en la administración española*, INAP, Madrid 2005, pp. 143-176; Xavier Arbós Marín, “Los inicios del derecho público contemporáneo en Cataluña”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 41, 2010, pp. 1-24.

restrictivo y funcional, con el que dar fuerza al autoritarismo y a la superación de los *patrones* del liberalismo tradicional⁴³.

Para el régimen primoriverista, el punto de apoyo de esta estabilización era la afirmación de la nación unitaria como base de la estructura constitucional. Y no porque creyera que ya existía una nación hispana única y consolidada, sino todo lo contrario. Como declaró en su primer discurso ante la comisión constituyente de la *Asamblea Nacional* en octubre de 1927:

«Repito, pues descentralización cuanto sea posible; pero nada de concentración de regiones, porque no se puede olvidar que España está compuesta, no de regiones diversas, sino de naciones»⁴⁴.

El tono general que el Directorio quiso imprimir a la labor de la *Asamblea Nacional* fue pensar la autonomía como un instrumento eminentemente administrativo, capaz de privar no sólo de acción política a los regionalismos más activos, sino de construir una noción de ciudadanía libre de la posesión del poder político. En este sentido, es verdaderamente esclarecedor el uso instrumental que, para corroborar la visión unitarista del Estado, se hizo del debate que estaba recobrando altura en el área alemana sobre la superación de la anomalía prusiana en favor del fortalecimiento de las instituciones del *Reich*.

Ejemplos de ello fueron una serie de artículos publicados en un periódico como el *ABC*. El 20 de enero de 1928 se publicó en varios periódicos alemanes una breve reseña de prensa de los diversos comentarios que suscitó la reunión de los *Länderkonferenz*, tema que fue retomado y desarrollado pocos días después, el 27 de enero, en un artículo significativamente titulado *La decadencia del federalismo*⁴⁵. Alfredo Manes, corresponsal cultural de *ABC* en Alemania, se movió en la misma dirección en un largo editorial al mes siguiente. El autor, profundizando en las posiciones sostenidas por la *Erneurnbund* y dando una visión más matizada y cercana a la realidad de los resultados de la primera *Länderkonferenz*, insistió en la trascendencia política de esta reforma, afirmando cómo

Si en Alemania se habla hoy tanto de unificación, es porque la fuerza de las cosas hace sentir, con más claridad cada día, la urgente conciencia, la necesidad inevitable de unificar⁴⁶.

⁴³ Mariano García Canales, *El problema constitucional de la Dictadura de Primo de Rivera*, CEC, Madrid 1980, S. 109-129; Gonzalo Álvarez Chillida, "El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera", *Revista de estudios políticos*, n.º 93, 1996, pp. 359-375.

⁴⁴ Archivo Congreso de los Diputados (ACD), leg. 661, 26-10-1927

⁴⁵ *ABC*, 27/01/1928, p. 29

⁴⁶ "La Unificación", *ABC*, 23/02/1928, pp. 5-6

De estos artículos se desprende como se quisiera intentar legitimar la marcha de la *Asamblea Nacional* hacia el unitarismo conservador-autoritario, presentándola como un componente coherente con un movimiento constitucional más amplio, de alcance europeo. Una unidad hacia la que habría marchado una realidad de fuerte tradición federal como la alemana, que de hecho podría haberse convertido en un modelo en el que inspirarse, hasta el punto de que incluso un canal institucional oficial como el de la embajada española trató con detenimiento el tema.

Esto también fue posible gracias al nombramiento en 1927 como embajador en Berlín de una figura como Fernando Espinosa de los Monteros, protagonista desde los inicios de la Dirección Militar y observador atento de la evolución de los modelos administrativos extranjeros ya en las primeras semanas del primoriverismo.

Ya en los informes enviados por el embajador en Madrid a finales de 1927 había noticias sobre el avanzar de un movimiento a favor del unitarismo⁴⁷. Pero es sobre todo a partir de 1928, con el inicio de los *Länderkonferenz*, cuando se multiplicaron las referencias: en las diversas notas informativas que el embajador enviaba a Madrid sobre la vida política alemana se hacía constante referencia a la conferencia de *los Länder*, comentando las sesiones y subrayando siempre su carácter centralizador⁴⁸.

La embajada de Berlín se convirtió en una de las puertas a través de las cuales se transmitió a través de los canales institucionales oficiales un camino de reforma territorial, como el emprendido por los *Länderkonferenz*.

Una circulación de noticias que no cesó ni con la caída de la dictadura, ni con el advenimiento de la República, sino todo lo contrario: ya sólo el asunto de la sustitución de la embajada de Berlín con la victoria del frente republicano, que se resolvió con el nombramiento de una figura super partes como Américo Castro, demostró el delicado papel de embajador ante el *Reich* de Weimar⁴⁹.

Un mandato de corta duración el de Castro, pero fundamental, teniendo en cuenta que coincidió con la Asamblea Constituyente Republicana (Castro asumió oficialmente el cargo en la embajada de Berlín el 11 de mayo de 1931 y renunció el 31 de diciembre del mismo año).

También en este caso, los *Informes* de política nacional e internacional son particularmente interesantes: en el clima de tensión que ca-

⁴⁷ Archivo Histórico Nacional (AHN) – ex Archivo Ministerio Asuntos Exteriores y Cooperación (AMAEC), H2294, Informe 256, 24-09-1927; Informe 292, 29-10-1927

⁴⁸ AHN – ex AMAEC, H2294, Informe 347, 17-12-1927; AHN – ex AMAEC, H2295, Informe 7, 7-01-1928; Informe 88, 17-03-1928; Informe 255, 11-08-1928; Informe 299, 6-10-1928; Informe 321, 27-10-1928

⁴⁹ Miguel Ángel Rodríguez Miguel, “*Luis Araquistáin ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)*”, Cuadernos de Historia Contemporánea, nº 18, 1996, pp. 71-73.

racterizó los meses entre abril y junio sobre el tema del referéndum de disolución del *Lantag* prusiano, los temas de la reforma de las relaciones *Reich-Länder* volvieron a saltar a los titulares. En agosto de 1931, justo cuando comenzaba la discusión de los artículos relativos al título preliminar y a los problemas de la organización nacional en la Asamblea Constituyente española, Castro informó sobre los planes renovados para la fusión *Reich-Prusia*⁵⁰.

Si, por tanto, el proceso de reforma territorial de Weimar pudo ser utilizado instrumentalmente para los proyectos de construcción de una “nación políticamente unitaria” de primoriverismo, con más razón se convirtió en un modelo de inspiración para la articulación de una joven democracia que quería resolver el enigma nacional español de siglos de antigüedad con la afirmación de la autonomía.

Esto no debería sorprender demasiado: si en realidad los sectores culturales cercanos al Directorio enfatizaron la tensión hacia el unitarismo, eclipsando cómo toda la estructura tendía al establecimiento de una autonomía diferenciada, la república, por el contrario, leyó el modelo de los *Länderkonferenz* con los mismos lentes de fortalecimiento de la democracia que se utilizaron en la república alemana.

No es casualidad que en mayo de 1931 una editorial que colaboraba tanto en la difusión del pensamiento jurídico europeo en España como la Labor publicara el *Constitución de la República de Weimar* en la versión comentada por Otthmar Bühler. Esta edición no se limitó a ofrecer una versión anotada de la carta constitucional, acompañada de un capítulo final dedicado a la *Resumen de las ideas fundamentales y juicio sobre la nueva Constitución del Reich, así como acerca de la práctica constitucional desarrollada desde 1919*⁵¹. Lo que esta edición ofrecía era una visión dinámica y actualizada de la vida constitucional de Weimar, en la que la solución de 1919 al problema federal de 1919 “estaba lista para ser considerada de carácter meramente provisional por casi todos los interesados”⁵². La exposición clara y concisa, que se encuentra en el texto, de las diferentes posiciones en juego, es decir, unitarista, prusiano y del *Erneurbund*, la descripción sucinta pero rigurosa de la *Länderkonferenz* como término medio entre el diseño original de Preuss y el modelo *Reichsland*, hicieron de este texto una excelente manera de dar mayor difusión, en los albores mismos de la temporada constituyente republicana, de la

⁵⁰ Archivo General de la Administración (AGA) – ex AMAEC, AR-320/2, Informe 85, 27-04-1931; Informe 133, 27-07-1931; Informe 136, 10-08-1931.

⁵¹ Ottmar Bühler, *La Constitución alemana de 11 de agosto 1919 - texto completo, comentarios, introducción histórica y juicio general por el Dr. Ottmar Bühler*, Labor, Barcelona, 1931, pp. 155 – 176 (ed. or.: *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Teubner, Leipzig un Berlin, 3.ª ed., 1929).

⁵² Ivi, p. 159.

«...Experiencia que de este admirable texto jurídico alemán se ha sacado durante los doce años que lleva de aplicación: así se evitarían tanto el escollo de formular principios meramente teóricos, sin posibilidad de trascendencia futura, como el irreflexivo prurito de adaptar instituciones a veces fracasadas, a veces hijas de otras circunstancias que difieren de las del País en que se hace la adaptación»⁵³

La experiencia de la última República de Weimar despertó un gran interés no sólo entre los especialistas, sino que también llegó a la prensa generalista.

El 1º de septiembre de 1931 se publicó en *Crisol* un artículo titulado *Las autonomías regionales*: propósito declarado era poner de relieve la necesidad del interés público en las cuestiones fundamentales relativas a la organización de la república, en primer lugar la cuestión de la autonomía territorial.

Fue durante el mes de septiembre de 1931 cuando los constituyentes españoles abordaron el delicado tema de la organización territorial. Precisamente en el choque ideológico que inevitablemente se estaba produciendo sobre la noción de autonomía se hacía hincapié en el citado artículo, destacando cómo el objetivo no debía ser empantanarse en posiciones irreductibles, sino más bien

«...encontrar la fórmula – si es original tanto mejor – que por acertar el interés de sus regiones promueva el interés de España entera»⁵⁴

Un problema que no es fácil, aunque sea técnicamente, de resolver en el poco tiempo de que dispone la asamblea constituyente. Un problema en el que, sin embargo, se podría mirar fuera de las fronteras españolas:

«Ahora mismo, en Alemania (en cuyos gobiernos locales se han encastillado, con mayor empeño aún que los antiguos príncipes, los gobernantes de los *Länder*) se está tratando de estudiar una reforma del Reich que haga menos costosa la administración pública»

Las reformas a que se hacía referencia fueron destacadas por dos artículos de *El Sol*: el primero, fechado el 9 de septiembre, titulado *La crisis del federalismo alemán*, se basaba en una entrevista concedida por Arnold Brecht, director general de la administración prusiana, a la “Europe Nouvelle”. El segundo, el 20 de septiembre, vinculaba la crisis económica en la que Alemania se enfrentaba a la urgente necesidad de una reforma que la liberara de una administración que a menudo se du-

⁵³ Ivi, p. 6.

⁵⁴ “*Las autonomías regionales*”, *Crisol*, 1 de septiembre 1931, p. 1

plicaba. Si bien ambos artículos exponían en detalle las resoluciones de la Conferencia de los *Länder*, divididas en puntos, la reformulación del proyecto de reforma era la siguiente:

Estas proposiciones, que se llaman sintéticamente “solución total y diferencial”, han encontrado un ambiente muy favorable, aunque todavía no han sido recogidas por ningún partido político en sus programas.

Llegados a este punto, queda claro cuál fuera el «criterio personal y sugestivo, pero harto discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas que sostiene la superación de los viejos conceptos de Estado unitario y del Estado federal por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea» de la que habló Pérez Serrano en su clásico comentario a la Constitución de 1931: el término *Gesamtlösung*, se puede traducir como *Solución Integral*⁵⁵.

La definición de *Estado integral* fue, por tanto, un intento de dar forma icástica al protagonismo que los constituyentes españoles de 1931 quisieron asumir, y asumieron, en la construcción de una noción de territorio como elemento constitutivo de las democracias del siglo XX, capaz de restaurar, a través de la compleja articulación de la autonomía, esa pluralidad tan ausente en el carácter monolítico de la soberanía, aunque se apoyara en el crisma popular. Lejos de ser *una* respuesta contingente al problema territorial, el modelo de *Estado integral* fue la contribución española, en la ciencia del derecho público entre las dos guerras mundiales, a la superación de la soberanía basada en el individuo-ciudadano en el contexto de la participación territorial en el proceso de pluralización de los sujetos políticos.

IV. UN MODELO FUNDAMENTAL MÁS ALLÁ DE SU APLICACIÓN

El debate para construir el perímetro constitucional del modelo territorial de la segunda república terminaba en diciembre de 1931: el resultado fue un modelo complejo y flexible, bien fundamentado en la cultura jurídica de la época.

Sin embargo, el nacimiento del nuevo texto no agotaba el momento constituyente, y menos en lo que era la construcción del modelo territorial. El Estado integral proponía un modelo de regionalismo uniforme en los métodos y diferencial en los contenidos, que hacía de la discusión y aprobación de los posibles estatutos uno de los imprescindibles elemen-

⁵⁵ Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, op. cit., pp. 62-63. Sobre Miguel Cuevas, Giacomo Demarchi, “Técnicos parlamentarios y Cortes Constituyentes: Miguel Cuevas y Cuevas en la forja del constitucionalismo de la Segunda República Española”, Diana Repeto García, *Las Cortes de Cádiz y la Historia Parlamentaria*, , Cádiz 2012, pp. 629 – 638.

tos de activación de la teorizada autonomía. Además, la derogación de buena parte de los estatutos municipales y provinciales hacía necesaria y urgente una reflexión sobre una neova normativa local, capaz de asegurar el desempeño de las funciones de la administración periférica en armonía con los principios democráticos.

Y efectivamente las Cortes Constituyentes siguieron su obra hasta final de 1933, pudiéndose afirmar que en enero de 1932 empezaba la batalla tal vez más complicada. Como con claridad aquel mismo año subrayaba Adolfo Posada:

«la Constitución misma contiene numerosas disposiciones que entrañan la necesidad política de ordenaciones exigidas por la naturaleza del Estado que la Constitución define y organiza, o bien que aluden directamente a la necesidad de una ley, de tal naturaleza a veces, que mientras ella no se dicte, la Constitución no puede vivirse plenamente, porque no funcionarían adecuadamente sus instituciones. Ante todo, la *organización nacional*, que se dibuja en el título primero ha de completarse con reformas del régimen local municipal y provincial y con los Estatutos de las regiones autónomas»⁵⁶

Fue en esta etapa cuando el foco de la discusión se centró en Cataluña y en su Estatuto. El indudable protagonismo que, desde primer momento, cobró el autonomismo catalán no significó construir un modelo a partir de dicho caso, sino todo lo contrario.

A partir de 1932 la discusión alrededor del *Estatut* monopolizó buena parte de los debates sobre la organización territorial, por lo menos hasta su aprobación. Su relevancia a la hora de definir el perfil de la nueva República, siendo además el único Estatuto de Autonomía tramitado y aprobado en el bienio reformador, quedó perfectamente reflejada en los grandes enfrentamientos dialécticos que vieron como protagonistas, entre otros, Azaña y Gasset⁵⁷.

El 9 de septiembre las Cortes sancionaban el *Estatut de Catalunya*: un texto fundamental, pero de no sencilla definición siendo que, debido a su compleja gestación, podía ser leído tanto en términos de autodeterminación como de otorgamiento⁵⁸. Además también este texto

⁵⁶ Adolfo Posada, “Desde más allá de la Constitución. Leyes constitucionales y leyes complementarias”, Administración y Progreso, n.º 6, 1932, pp. 4-6.

⁵⁷ José Ortega y Gasset, Manuel Azaña, *Dos visiones de España: discurso en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña, 1932* (prólogo de J. María Ridaó), Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2005.

⁵⁸ Amadeu Hurtado i Miró, “Intervenció de l'Estat en el nostre Règim Autòmic”, en *Conferències sobre l'Estatut de Catalunya*, Barcelona, 1933, pp. 213-230: «Així va ésser plantejada la discussió, no entre uns unitaris i uns autonomistes, sinó entre uns autonomistes que creien que l'autonomia era concessió graciosa d'un Estat sobirà, i uns altres autonomistes – nosaltres – que volíem l'autonomia com a expressió de la sobirania del poble, per concretar-la en una forma d'organització de l'Estat» (p. 217).

era un marco general, un punto de partida para una concreta actuación político-administrativa de la autonomía: en los años que todavía vieron reunidas las Cortes Constituyentes, este proceso siguió a través de la elaboración del *Estatut Interior*⁵⁹, de la paulatina (y complicada) obra de traslado de competencias y de las muchas leyes y proyectos elaborados tanto por el *Parlament* como, sobre todo, por la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña⁶⁰.

Otros movimientos regionalistas y autonomistas como es sabido, por razones diferentes, tardaron tiempo antes de conseguir un texto consensuado y realizar los pasajes necesarios para empezar su tramitación en las Cortes. Tanto el proceso estatutario vasco como el gallego alcanzaron una suficiente madurez cuando el cambio de actitud hacia la temática estatutaria por parte de los gobiernos radical-cedistas comportó una larga tramitación, que se solucionó solo con la llegada del Frente Popular⁶¹. A un avanzado nivel llegó también el debate en el contexto andaluz, pero sin lograr un proyecto compartido, mientras en las otras realidades territoriales hubo proyectos minoritarios o limitados a formas de mancomunidad administrativa⁶². Dicho esto, la única realidad que tuvo la posibilidad y la voluntad de desarrollar sus competencias en un contexto de relativa normalidad institucional fue la catalana.

Pese a todo estos límites, la región como marco y el Estatuto como instrumento normativo habían visto la luz en el bienio constituyente, abriendo camino en ese aspecto de manera clara al nuevo modelo del territorial. Lo que más rotundamente mancó en el “bienio reformador”, fue la capacidad de acompañar estos procesos con las “reformas del régimen local municipal y provincial” del que nos hablaba Posada⁶³.

Empezamos por el marco provincial. Después de la “venganza de la provincia”, como la llamó Pérez Serrano, es decir, de la capacidad de la estructura territorial que había tenido la peor prensa, de lograr ser a la vez la pieza de arranque del proceso estatutario y la posibilidad de salir de una región constituida, el legislador se olvidó por partida doble de dicha

⁵⁹ Antoni Rovira i Virgili, *La Constitució Interior de Catalunya*, Editorial Barcino, Barcelona, 1932.

⁶⁰ Vicenç Aguado i Cudolà, “La Comissió Jurídica Assessora i l’autonomia de Catalunya durant la Segona República: la creació del sistema polític i institucional d’autogovern”, *Revista catalana de dret públic*, n° 48, 2014, pp. 83-105.

⁶¹ José Luis De La Granja Sainz, “El nacimiento de Euskadi. El estatuto de 1936 y el primer gobierno vasco” *Historia contemporánea*, n. 35, 2007, p. 427-450; Francisco Caamaño Domínguez, “El Estatuto gallego de 1936”, en Luis Ortega Álvarez, (coord.), *Las reformas administrativas en la II República*, INAP, Madrid, 2009, pp. 237-250.

⁶² Carlos Alberto Chernichero Díaz, *El estado integral en la constitución de la II República...* op. cit, pp. 110-129.

⁶³ Julián Vadillo Muñoz, *El ordenamiento local y regional y los nacionalismos en la Segunda República el debate historiográfico*, Eduardo González Calleja, Álvaro Ribagorda (eds.), *Luces y sombras del 14 de abril: la historiografía de la Segunda República española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2017, pp. 75-98.

institución⁶⁴. No solo el marco jurídico de la provincia se quedaba en la provisionalidad determinada por la derogación de buena parte del Estatuto provincial, resultando la gestión de la provincia un *patchwork* entre elementos de la antigua ley provincial de 1884 y lo que había sobrevivido de la norma de Calvo Sotelo. Sin embargo, el problema más grande que padecía la provincia, para poderse convertirse en otro nivel de democratización de la vida local, era la ya demasiado larga inexistencia de órganos realmente electivos o representativos: desde la institución del Estatuto provincial las provincias habían seguido en un grave estado de provisionalidad, gobernadas por unas comisiones gestoras que los distintos gobiernos republicanos, una vez derogado el Estatuto de 1925, se limitaron a renovar. La solución habría sido la redacción de una nueva Ley provincial, que si bien es verdad que la República no llegó a aprobar, sí que se habló con intensidad sobre ella. El problema estalló con los cambios que las elecciones de 1933 aportaron al panorama político: en una delicada coyuntura la renovación de las comisiones gestoras en País Vasco puso en evidencia el problema de la precaria situación del gobierno provincial⁶⁵. Como escribió Fernández Almagro en las columnas de *El Sol*:

«Las Comisiones gestoras son la discontinuidad, la enervante impresión de lo eventual y transitorio. La ley Provincial que la Constitución exige permitiría montar el aparato politicoadministrativo de que actualmente se carece, impulsado y orientado por el sufragio.»⁶⁶.

El problema fue que los sectores más contrarios al desarrollo de los estatutos y de la autonomía política, se apoderaron desde el primer momento de este discurso, haciendo suya una temática que, en principio, habría significado el simple desarrollo a todos los niveles del concepto de autonomía consagrado en la Constitución. No extraña entonces que Gil Robles ya a final de 1933 declarara

«Creemos que los Estatutos podrán pasar de moda si se elabora una buena ley provincial que permita la unión comunal de las regiones.»⁶⁷

El resultado de este uso de la reforma provincial, como arma para enfrentarse a la dinámica estatutaria, fue generar una vez más un en-

⁶⁴ Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución Española (9 diciembre 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, op. cit., pp. 86-88. y pp. 107-108.

⁶⁵ Pedro Barruso Barés, “*El intento autonómico del verano de 1934. La actitud del Ayuntamiento de San Sebastián*”, Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía, nº 23, 1995, pp. 375-403.

⁶⁶ Melchor Fernández Almagro, “*El gobierno de las Provincias*”, *El Sol*, 10 de agosto 1934, p. 1.

⁶⁷ “*Gil Robles habla de la nueva concepción del Estado*”, *Heraldo de Madrid*, 02-12-1933, p. 10.

frentamiento entre dos conceptos distintos y diferentes de autonomía: un problema que acompañó la República a lo largo de toda su existencia y que paralizó la efectiva actuación del Estado integral como modelo adaptable y bien construido, que intentó dar cabida, sobre bases democráticas, a las más diferentes almas de la vida local por una igual capacidad de actuación en los demás niveles territoriales. Todos estos problemas quedaron igualmente reflejados en lo que fue el nudo de la legislación municipal. El Municipio, centro motor de la autonomía local y protagonista, según artículo 9, de la participación popular al proceso constitutivo de las regiones, quedó en una situación igual de confusa, en equilibrio entre la derogación casi completa del Estatuto Municipal y la vigencia de la ya superada legislación canovista. En el bienio reformador no se alcanzó una solución, que se logró solo en 1935, con la aprobación de la nueva Ley Municipal⁶⁸. Se trató de una ley de compleja gestación, resultado de un largo debate empezado bajo Martínez Barrio en 1933 y llevado adelante por Salazar Alonso con su llegada a la cartera de Gobernación; sobre todo se trataba de un texto construido por un uso del concepto de autonomía más bien coherente con los supuestos de Calvo Sotelo, que con la autonomía político-administrativa que animó el debate constituyente. La cosa no debe extrañar, y no tanto, como en pasado se ha dicho, porque se reconociese la modernidad estructural del texto de 1924⁶⁹: esta reforma se insertaba en un giro hacia una autonomía básicamente administrativa, que se había puesto en marcha a lo largo del bienio cedista. Un problema que acompañó la República a lo largo de toda su existencia y que paralizó la efectiva actuación del Estado Integral como modelo nacido a partir de como una atenta reflexión sobre intentos y proyectos concretos debatidos en los últimos años de Weimar, finalizados a encontrar un novedoso punto mediano entre Soberanía y Autonomía en la relación Estado-Territorio y de ninguna manera fundamentado en modelos extemporáneos.

El Estado Integral era la aplicación perfeccionada, y meditada a la luz de las necesidades españolas, no tanto del ya envejecido modelo territorial de Weimar de 1919, sino más bien de los más avanzados proyectos de reformas territorial y constitucional que el más grande taller constitucional de entreguerras intentó, aunque sin éxito, llevar a cabo.

Enviado el (Submission Date): 16/4/2024

Aceptado el (Acceptance Date): 3/5/2024

⁶⁸ *Legislación municipal de 31 de octubre de 1935: precedida de una introducción histórica y de la Ley de bases de 10 de julio anterior, anotada y concordada con formularios y referencias legales y prácticas; y un prólogo del Excmo. Sr. Conde de Romanones*, Madrid, Gongora, 1936.

⁶⁹ Javier Tusell Gomez, *La reforma de la administración local en España, 1900-1936*, INAP, Madrid, 1987 (2. ed.), pp. 211.