LA REGION Y EL CAMBIO

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS FRENTE A LA DOCTRINA FORAL

POR

ANDRÉS GAMBRA

La Constitución de 1978 y la tradición regionalista.

En vísperas de la muerte de Franco se planteaba a los ojos de la mayoría de los españoles una disyuntiva en lo referente a las relaciones poder central-regiones que hoy no dudaríamos en calificar de simplista: por un lado, el *centralismo* como perpetuación de tradiciones decimonónicas y proyección del programa clásico uniformista y centralizador de la democracia, el falangismo y el socialismo y, de otro, el *separatismo nacionalista,* expresión de tendencias centrífugas de ámbito periférico, sobre todo la vasca, la más dinámica y, sobre todo, la más agresiva.

Hoy semejante alternativa aparece, *prima facie,* como superada en una tercera vía: el «*Estado de las Autonomías*» y el nuevo planteamiento democrático del régimen local, que se han articulado en la Constitución de 1978, en la Ley de elecciones locales del mismo año y en los sucesivos Estatutos de autonomía.

Asunto grave y hasta dramático: según sus promotores, como fruto del mítico *cambio* hoy en boga, se habría formulado una respuesta coherente al proyecto, común a otros Estados europeos, de revisar el esquema clásico de una administración centralizada, monolítica y monocrática y, también, a las lógicas apetencias regionalistas que la naturaleza delas cosas y la historia imponen a los españoles.

De rechazo se derivan dos consecuencias que inquietan y conmueven a los españoles responsables y, más específicamente, a

Fundación Speiro

los tradicionalistas que han sido durante siglo y medio los acreditados, y marginados, portaestandartes de un programa regionalista que no fuese incompatible con la unidad patria:

— Su proyecto, piensan o pueden pensar, habría quedado definitivamente arrumbado y su terreno descaradamente invadido por los partidos democráticos.

— Se habría establecido una conexión, desde ahora indisociable, entre la moderna democracia —la Democracia «en pecado mortal» de Madiran (1)— y la reintegración a España de la articulación regionalista que había desmantelado precisamente el centralismo de cuño democrático y revolucionario.

Y como telón de fondo de semejantes cuitas, la sospecha de que el nuevo «modelo de Estado» va a ser, a corto o medio plazo, funesto para la estabilidad interior de España, para su unidad, para su economía.

El objetivo de estas páginas no es otro que proponer, con el recurso a textos extraídos de la obra de juristas eminentes, de probada autoridad en las cuestiones de fondo que subyacen al problema planteado, un catálogo de criterios que permitan valorar, con la adecuada precisión y certeza, la formulación oficial hoy vigente de la cuestión regional, y descorrer el velo de ambigüedades que propician las perplejidades antes citadas.

El orden de ideas será el siguiente: 1) somero planteamiento histórico del tema; 2) análisis de lo que sería su enfoque correcto a la luz del principio de subsidiariedad y la doctrina fora-

---

(1) JEAN MADIRAN: *Les deux democraties,* París, 1977, págs. 16-18. «Fecha terrible en la historia del mundo moderno —escribe Madiran— aquella en que los hombres decidieron que, en lo sucesivo, la ley sería la expresión de la voluntad general, es decir, la expresión de la voluntad de los hombres; el día en que los hombres decidieron darse a sí mismos su ley; el día en que declinaron en plural el pecado original... Pecado fundamental, rebelión esencial por la que el hombre quiere darse así mismo su ley moral, apartando la que había recibido de Dios. En 1789 esta apostasía se hizo colectiva. Se convirtió en el fundamento del derecho político. La democracia moderna es la democracia clásica en estado de pecado mortal».

Fundación Speiro

lista propugnada por el tradicionalismo español; 3) revisión desde esa perspectiva del «Estado de las Autonomías», con balance de lo que en ese ámbito supone el despliegue de la «filosofía del cambio».

Unidad y pluralidad de la monarquía española.

A lo largo de la Edad Media, animados por el recuerdo vigoroso de la unidad política y religiosa de España que la invasión musulmana había arruinado (la «pérdida de España» de la que hablan las crónicas), los cristianos del área norteña fueron reconstruyendo la patria añorada en un proceso multisecular de reconquista, repoblación y reorganización. Una empresa admirable, sin par en la historia europea, la de aquellos reinos y principados minúsculos que amplían sus límites en un lento «avanzar de gasterópodo», conscientes de la unidad de su fe, tradiciones y cultura y de compartir un proyecto de restauración sólo en apariencia quimérico.

Los Reyes Católicos llevaron el proceso a su culminación: completaron la reconquista, realizaron la unidad política y territorial, afianzaron la unidad católica de España.

Aquella unidad no se encauzó, sin embargo, por la vía de la uniformidad y del centralismo político-administrativo. Todo lo contrario. El profesor Reglá ha observado en ese sentido que «prevaleció la concepción general catalano-aragonesa, dejando que el tiempo y los intereses comunes lograsen una fusión más completa». Aquella unión tuvo un carácter *principal,* entendiendo por ello la pervivencia de la anterior pluralidad jurídica y política de reinos en una corona respetuosa con las peculiaridades institucionales de las unidades que la integraban.

Una fórmula coherente con las tradiciones medievales de libertad que fue aplicada de un modo especialmente riguroso en el caso de Navarra, el único de los reinos cristianos incorporado a la Corona de Castilla mediante conquista militar, en circunstancias que la hicieron recomendable y avalan su licitud: «Hubo,

Fundación Speiro

por tanto —observa Luis Suárez en un reciente libro sobre el tema (2)—, un cambio de dinastía y nada más. Cuando en las Cortes de Valladolid de 1515 Fernando comunicó a los procuradores todo este proyecto les informó que, en adelante, la línea sucesoria de los reyes de Navarra permanecería para siempre unida a la de los monarcas castellanos, pero que los fueros, libertades e instituciones de este reino seguían subsistiendo (...). Fernando garantizaba una identidad. Fuero y Cortes, durante casi trescientos años, fueron el signo de dicha identidad».

Unidad en la pluralidad, abierta y creativa, que se concretó en una monarquía *polisinodal,* que hoy causa admiración a cuantos historiadores son capaces de sustraerse a las interpretaciones tópicas, de signo centralista, acuñadas por el liberalismo. Y aquella España no sólo no fue débil, sino que supo conquistar y cristianizar un Nuevo Mundo, desarrollar toda una civilización, proteger al Mediterráneo del turco, combatir generosamente en los campos de Europa en defensa de la unidad de la Cristiandad amenazada por la heterodoxia. Durante un siglo y medio fue la primera potencia mundial.

Aquella arquitectura espléndida terminó derrumbándose. Y no víctima de contradicciones internas como pretende afirmar cierta historiografía. Su ruina fue fruto de una derrota exterior que cerraba un dilatado período de hegemonía. Una derrota que fue también la de la Cristiandad medieval y renacentista, coincidiendo con la «crisis de la conciencia europea» de que habló Paul Hazard.

¿Límites, problemas institucionales, arcaísmos en la España de la modernidad, en su constitución interna? Si los hubo y es probable que así fuera, parece evidente que todo hubiera podido arreglarse en el seno de aquella sociedad original, llena de vitalidad hasta la crisis moral que la derrota trajo consigo. Lo malo fue que con ellas, derrota y oleada de pesimismo nacional, se inició un proceso de revisión institucional, urdido sobre la

(2) LUIS SUÁREZ FERNÁNDEZ: *Fernando el Católico y Navarra,* Madrid, 1985, pág. 244.

Fundación Speiro

renuncia a lo mejor de nuestra historia, que se cerraría con el desmantelamiento de la España tradicional, una y plural a la vez.

Centralismo borbónico y centralismo liberal.

En un ambiente de frustración y desilusiones se produjo el advenimiento de una nueva dinastía que trajo consigo la filosofía heterodoxa del poder absoluto de los reyes y la voluntad de crear un aparato administrativo racionalista y homogéneo. No es extraño, aunque pueda resultar paradójico desde el recuerdo de lo acaecido en 1640, que la Corona de Aragón sirviese durante la Guerra de Sucesión a la causa del Archiduque Carlos de Austria: su dinastía era la de la tradición foral hispánica.

Los *Decretos de Nueva Planta,* en tiempos de Felipe V, supusieron una revisión a fondo de las particularidades de la Corona Aragonesa y la imposición de un «asimilismo castellano» que contrariaba una larga historia de flexibilidad institucional. A lo largo del siglo XVIII, en el ambiente racionalista y en cierto modo «tecnocrático» de la Ilustración, se fue difuminando la antigua constitución de España.

El proceso llegó a su cénit con el triunfo de las ideas revolucionarias francesas, del liberalismo y de la democracia, que se opera a partir de Cádiz en 1810-1814 y, sobre todo, del golpe de Estado de 1833. Los diputados de Cádiz y, definitivamente, Javier de Burgos en noviembre de 1833, impusieron en España el esquema francés, arbitrado durante la Revolución en el país vecino y completado después por Napoleón. Una administración rigurosamente uniforme y centralizada, basada en la fórmula departamental: el prefecto gobierna cada departamento y el intendente o comisario la organización municipal; funciones ejecutivas en órganos monocráticos que forman una cadena rigurosamente jerarquizada que se extiende desde el gobierno central al alcalde. La antítesis de la teoría tradicional española.

España quedó dividida en una red de provincias concebidas como entidades puramente político-administrativas. Al frente de

Fundación Speiro

cada una, el *subdelegado de Fomento* (gobernador civil a partir de 1849) que dirige en lo fundamental la vida provincial. Sistema que se completa mediante la articulación de un *régimen local* parecido, a base de ayuntamientos mediatizados y con competencias decrecientes. Todo ello, claro está, sobre el sustrato de un riguroso uniformismo jurídico a escala nacional, basado en el imperio de la ley como expresión de la Voluntad General. Un sistema que se fue completando, redondeando con el paso del tiempo, y que ha pervivido hasta 1978.

Un siglo de reivindicaciones regionalistas.

No faltaron pensadores y políticos profesionales en la España del siglo XIX que tomaron conciencia de las disfunciones, del anquilosamiento de la sociedad civil que tan rígido sistema traía consigo. Juan Vallet ha catalogado recientemente las diferentes posiciones de crítica al centralismo que entonces se adoptaron (3).

La única fórmula que discurrieron los políticos liberales fue la de la *descentralización*, entendiendo por ello el mero incremento de la administración indirecta del Estado a costa de la competencia directa: una simple desconcentración de funciones administrativas en entidades revestidas de esa sola personalidad. Algo que nada tenía que ver con el auténtico regionalismo.

Pero incluso esa fórmula se quedó en el tintero: los proyectos de Escosura, Segismundo Moret y Francisco Silvela no recibieron la aprobación de las Cortes, porque tropezaron con el conformismo y las indecisiones de sus respectivos partidos. Ni tampoco prosperó el proyecto de Maura de las Mancomunidades, basado en una revitalización democrática de la vida municipal, asfixiada por el caciquismo (4).

---

(3) JUAN VALLET DE GOYTISOLO: «Diversas perspectivas de las opciones a favor de los cuerpos intermedios», en *Tres ensayos*, Madrid, 1981, págs. 16 y sigs.

(4) Buen resumen de los proyectos citados por JUAN LUIS SIMÓN TOBALINA: *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, 1981, páginas 41-70.

Fundación Speiro

Al margen de la *España oficial* fueron surgiendo diversas *corrientes regionalistas,* con mayor fuste doctrinal y empeños más ambiciosos. La carlista, la única coherente con las tradiciones españolas como luego explicaremos, fue derrotada en el campo de batalla. Las restantes fueron, en su mayoría, resbalando paulatinamente hacia formulaciones nacionalistas o separatistas, incompatibles con la unidad española.

De lo ocurrido en las dos Repúblicas no podemos dar cuenta aquí y el tema es conocido. Durante la primera triunfó momentáneamente una disparatada concepción federalista, basada en las doctrinas de Proudhon, importada por Pi y Margall y los republicanos federales, consistente en la exacerbación de la doctrina roussoniana del Contrato (5). Una quimera que desembocó en el caos del cantonalismo.

Durante la Segunda República, bajo la presión del nacionalismo catalán, se arbitró una Constitución que ha sido calificada de «federable ya que no federal». Un compromiso peligroso que naufragó con aquel régimen. En 1932 se aprobó el *Estatuto Catalán* y, ya en la guerra, Cataluña adquirió una autonomía casi completa. Los nacionalistas vascos, por su parte, en el río revuelto de la guerra, obtuvieron, en 1937, el correspondiente Estatuto.

Tras la Cruzada, Franco suprimió los conciertos con Guipúzcoa y Vizcaya y reimplantó el esquema centralizado anterior, que se afianzó sin ninguna concesión a las propuestas de los tradicionalistas. Sin que ni siquiera prosperase el tímido proyecto de desconcentración subyacente a la *Ley de bases de régimen local de 1945* (6).

Con la muerte de Franco se ha abierto una etapa de espectativas regionalistas: una efervescencia en la que es difícil distinguir lo espontáneo de los elementos puramente artificiales, fruto de una desvergonzada manipulación política cuyas directri-

---

(5) VALLET: *Op. cit.,* pág. 10.

(6) SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las comunidades autónomas,* Madrid, 1982, págs. 46-47.

Fundación Speiro

ces permanecen ocultas en la actualidad y sólo la historiografía posterior, sin pasión y con los datos en la mano, podrá elucidar. Lo cierto es que, una vez más, en virtud de un proceso que puede considerarse consumado, va a frustrarse la ocasión de restablecer, con las oportunas correcciones, la estructura orgánica de la antigua España, característica de su época de mayor prosperidad interna y exterior.

Restauración regionalista y cuerpos intermedios.

Cualquier programa de reorganización de la sociedad española que pretenda acomodar su acción a la naturaleza real de esa misma sociedad y no a uno cualquiera de los esquemas abstractos característicos de las modernas ideologías —esos «modelos» de sociedad que propugnan los partidos políticos sea cual fuere su signo—, debería partir, necesariamente, de un análisis documentado y respetuoso de aquélla.

Desde la perspectiva del tema que nos ocupa —el modo en que se articula o estructura la organización regional y municipal—, este punto de arranque debe ser la llamada *doctrina de los cuerpos intermedios,* de cuya consideración se deriva, al decir de Juan Vallet, «la única solución equilibrada que hoy puede salvarnos, tanto de la descomposición social como del totalitarismo estatal y de la dominación tecnocrática que propugnan, igualmente, el gran capitalismo y el neosocialismo» (7).

Dicha doctrina consiste sencillamente en el reconocimiento de lo que es una constante en el despliegue, en toda circunstancia y lugar, de la sociabilidad humana: la existencia entre el individuo, llamado a vivir en sociedad por un imperativo de su propia naturaleza, y el Estado, suprema instancia organizativa de la comunidad, de un complejo conjunto de *círculos secundarios* o *cuerpos intermedios* —tales como la familia, el municipio, las comarcas y regiones, los grupos profesionales y culturales, etc.—

(7) J. VALLET: *Algo sobre temas de hoy,* Madrid, 1972, pág. 87.

Fundación Speiro

que hacen posible y encauzan el quehacer humano en toda su diversidad y riqueza.

La historia de España se ha caracterizado, en los buenos tiempos de la Edad Media y Moderna, y aun en los que siguieron a la crisis del XVII, por la variedad y vitalidad de sus cuerpos intermedios, de los que todavía quedan testimonios importantes, aunque en trance de extinción definitiva ante la presión socialista.

Juan Vallet ha estudiado con detenimiento los fundamentos del carácter natural de los cuerpos intermedios que son de orden variado: teológicos, metafísicos, antropológicos, etc. (8), y ha destacado que es a través de ellos «donde se desarrolla la libertad del hombre, que no es un hacer en abstracto, sino un conjunto de facultades de obrar reales y concretas» (9).

Puesto que responden a la naturaleza de la sociabilidad humana y tienen unas funciones específicas que satisfacer, en cuyo desempeño son insustituibles, cada uno de esos cuerpos intermedios tiene, en efecto, unas competencias y unos derechos que le corresponden con carácter inalienable. Disponen sencillamente de una esfera de autonomía propia porque —como ha escrito Alvaro D'Ors— «es natural y justo que los grupos humanos, aunque integren una comunidad nacional cuya unidad debe ser mantenida para cumplir los fines superiores que se le reconocen, aspiren a un régimen de autonomía que sea compatible con aquella unidad jurídica superior: una autonomía jurídica dentro de la unidad política» (10).

---

(8) J. VALLET: *Datos y notas sobre los cambios de estructuras,* Madrid, 1972, págs. 211-226. Un buen resumen de la cuestión en ESTANISLAO DE K. CANTERO: «Sociedad y Estado en Vallet de Goytisolo», en *Razón española,* 17 (1986), 289-290.

(9) CANTERO: *Op. cit.,* pág. 290.

(10) ALVARO D'ORS: «Autonomía de las personas y señorío del territorio», separata del *Anuario de Derecho Foral,* II, Pamplona, 1976-1977, págs. 17-18.

Fundación Speiro

El principio de subsidiariedad.

En íntima relación con la realidad fundamental antes enunciada —la existencia de los cuerpos intermedios dotados de un ámbito de autonomía específico para cada uno de sus niveles— se halla el llamado *principio de subsidiariedad,* que es postulado principal, fijo y permanente de la filosofía social cristiana para entender rectamente la vertebración del orden social.

Es el principio de subsidiariedad, bien miradas las cosas, síntesis de todas las cuestiones que gravitan en torno a la existencia de un orden político y social armónico. De su olvido o menosprecio por el estatismo moderno se han derivado muchos de los males que aquejan a nuestra sociedad, masificada, invertebrada, abatida por el peso de un poder político y unos organismos de gestión y control de la sociedad rigurosamente centralizados y omnipotentes, que hacen de la libertad política un concepto huero, cada día más alejado de la realidad tangible. Por eso dijo de él León XIII que era *gravissimum principium.*

Su enunciado viene a ser éste: es injusto y perjudicial para el recto orden social confiar a una sociedad mayor y más elevada lo que pueden hacer y procurar por sí solas las comunidades menores e inferiores. Dicho de otro modo, todos los cuerpos intermedios, sea cual fuere su rango —y el Estado más que ninguno porque se halla en la cúspide de la comunidad y es de todos, el que dispone en la actualidad de unos medios de acción más eficaces y, por ende, más peligrosos— deben respetar escrupulosamente las competencias, el campo de acción y la esfera de autonomía de aquellos que se sitúan en un eslabón inferior. Lo recordaba Pío XI en la encíclica *Quadragesimo anno:* «Tengan bien entendido los que gobiernan: cuanto más vigoroso reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria del Estado, tanto más firme será la autoridad y poder social, y tanto más próspero y feliz la condición del Estado».

«La sociabilidad humana —observa Vallet— se desarrolla de

Fundación Speiro

un modo natural y escalonadamente, sin que las formas más desarrolladas deban absorber a las inferiores, sino completarlas para el logro de los fines que éstas no alcancen» (11). En la jerarquía que forman los cuerpos intermedios, cada uno debe cumplir los fines específicos que le son propios, y la función de aquellos que ocupan un rango elevado debe ser, respecto de los inferiores, de carácter *supletorio* y *perfectivo* y no sustitutorio (12).

Atentar contra el principio de subsidiaridad es atentar contra la naturaleza misma de la sociedad y perturbar su funcionamiento espontáneo: «el deseo de autonomía de los cuerpos intermedios —escribe en ese sentido Alvaro D'Ors— es muy natural, y todo lo que de una forma u otra tienda a cortar el despliegue de esa autodeterminación humana puede considerarse como contrario a la naturaleza» (13). Y contrario también a la libertad humana, pues el citado principio es, «precisamente, la pauta de las justas libertades civiles, sociales y políticas, en cuanto constituye la clave necesaria para la buena ordenación y articulación de los cuerpos sociales y para valorar debidamente las asociaciones voluntarias, evitando que se aparten de su función integradora y socialmente benéfica o que la desvirtúen» (14). De ahí que pueda afirmarse que «la libertad estriba precisamente en la puntual observancia del principio de subsidiariedad» (15): su causa es hoy, más que nunca, la causa de la libertad.

El estatismo invasor.

El gran enemigo de la subsidiariedad es, en el mundo moderno, el crecimiento absorbente del Estado, constantemente incli-

(11) J. VALLET: «Ideología o participación», en *Verbo,* 215-216 (1963), pág. 579.

(12) P. TEÓFILO URDÁNOZ: «El bien común según Santo Tomás de Aquino», en vol. VIII de la *Suma Teológica,* Ed. BAC, Madrid, 1956, pág. 778.

(13) A. D'ORS: *Op. cit.,* pág. 17.

(14) J. VALLET: «Libertad y principio de subsidiariedad», en *Tres ensayos,* pág. 142.

(15) A. D'ORS: «El principio de subsidiariedad», en *Atlántida,* 32 (1968), pág. 199.

Fundación Speiro

nado, en un proceso que hunde sus raíces en la crisis espiritual que condujo a la ruptura renacentista de la Cristiandad, a invadir el ámbito propio de los cuerpos intermedios, a limitar su existencia, a mediatizar el desempeño de sus funciones. Por ese camino ha podido llegarse a la situación lamentable que denunciaba Pío XI y que hoy padece la sociedad occidental: «abatida y casi extinguida aquella exuberante vida social que se desarrolló en otros tiempos..., han quedado casi solos, frente a frente, los particulares y el Estado».

Se trata de un proceso que viene de lejos pero cuyos orígenes se sitúan en una época concreta. Al contrario que los cuerpos intermedios, cuya existencia se funda en la propia naturaleza social del hombre, el Estado moderno, uniformador y centralista, dotado de un poder inmenso y siempre creciente, es fruto de un proceso bien delimitado en el tiempo y del concurso de unas circunstancias históricas muy determinadas. Lo observa Alvaro D'Ors: «La idea de que los hombres, para vivir una vida civil, deben integrarse en unidades políticas territoriales, formando una sola masa humana, sometida a un único poder, racionalizada y reglamentada por una misma norma positiva, y de que tales unidades territoriales están encerradas en fronteras que limitan la órbita de aquel poder y de aquella ley, eso, que es lo que propiamente llamamos Estado, eso es una creación relativamente moderna» (16).

Su formulación teórica es reciente: parte de Maquiavelo y tiene su verdadero fundador en Bodino. El, por vez primera, deseando rescatar a la monarquía de Francia de la crisis en que se hallaba sumida durante las Guerras de Religión, afirmó que una *res publica* —un Estado—, para ser tal y poder sobrevivir, tiene que estar sometido a un poder absoluto, soberano y perpetuo, cuya función suprema es la de hacer la ley y cuya sola existencia, fundamento imprescindible del Estado, excluye cualquier otra soberanía, de tal modo que los restantes poderes son meras

(16) A. D'Ors: «Nacionalismo en crisis y regionalismo funcional», en *Papeles de oficio universitario,* Madrid, 1961, pág. 317.

Fundación Speiro

emanaciones, concesiones o delegaciones suyas. Nueva concepción de la sociedad política, de inmensas consecuencias, que subordina los cuerpos intermedios al Estado y les niega cualquier forma de autonomía que no sea una cesión limitada y revocable por parte del Estado.

Implícita en la nueva concepción y corolario suyo es, por otra parte, la noción de *razón de Estado,* es decir, al axioma de que la soberanía estatal no conoce norma alguna, ninguna instancia racional superior a sí misma: ella es la fuente única, exclusiva, autónoma de todo derecho. Principio funesto que, al hacer del Estado el creador del derecho, anunciaba el positivismo jurídico característico de las modernas democracias.

La idea de la no limitación del poder soberano va a ser el eje de toda la teoría del Estado moderno. Y se trata de una idea evidentemente anticristiana, puesto que hace tabla rasa de la idea fundamental en el pensamiento político cristiano de la existencia de un orden natural en la sociedad que los gobernantes, sea cual fuere su rango, deben acatar, sometiendo sus dictados a los imperativos de ese orden. De ahí que la doctrina pontificia haya considerado siempre como «un error pernicioso» la idea de que el Estado sea una «entidad absoluta y suprema» (17).

Bien sabido es que la evolución del Estado moderno, y de la noción de soberanía que le es consustancial, conoció dos fases íntimamente ligadas entre sí, siendo la segunda el fruto dialéctico de la primera:

1.º) La afirmación, primero, de la soberanía absoluta de origen divino de los reyes, deformación pagana de la idea cristiana y medieval, de que el rey es un representante o ministro de Dios, de quien procede su poder.

2.º) La afirmación, en una segunda fase, de la soberanía nacional o democrática, eje de la teoría del Estado hoy vigente, fruto de las especulaciones de Rousseau y del abate Sièyes y del impacto sobre la sociedad europea

(17) V. gr., Pío XII, en *Summi pontificatus* y en *Mensaje de 1942.*

Fundación Speiro

de la Revolución francesa: la afirmación de la *volonté générale* como fuente exclusiva del derecho, cimiento de la moderna democracia, la Democracia en «estado de pecado mortal» a la que antes se aludió.

La penetración en España de las nuevas concepciones políticas se operó con retraso y tropezó con la resistencia de unos reyes y un pueblo dispuestos a sostener, frente a las tendencias imperantes en Europa, una concepción tradicional y católica de la libertad. Su triunfo completo sólo se opera en la actualidad, cuando a la traición de la «España oficial» parece sumarse la defección popular, que es, sobre todo, una defeccción religiosa. En cualquier caso, a cada uno de sus progresos, desde el siglo XVIII, ha sucedido, de forma inmediata, un eclipse parcial del principio de subsidiariedad y con él el empobrecimiento de la vida regional y municipal.

El tradicionalismo español frente al estatismo moderno.

¿Existe hoy —podemos preguntarnos— en la España actual alguna parcela de la vida social que el Estado no aspire a controlar y dirigir desde la atalaya de los poderes legislativo y ejecutivo? Resulta paradójico que cuando más se habla de autonomía regional y municipal, aparezca el *Boletín Oficial del Estado* repleto de leyes y decretos que desconocen por sistema el principio de subsidiariedad y conculcan aun los más elementales derechos de la comunidad familiar.

Un auténtico programa de restauración de la sociedad, que aspire a devolver a las regiones y cuerpos intermedios su vitalidad perdida, requeriría una revisión profunda del concepto de Estado, tal y como se ha configurado hasta la actualidad. A la luz de los datos apuntados en el epígrafe anterior se entiende que dicha revisión es posible, puesto que se trata de una noción contingente, resultado de unas circunstancias históricas bien determinadas. Y ello es así, aunque un sector considerable de los

Fundación Speiro

especialistas en derecho político actuales opine lo contrario y esté vigente una filosofía de la historia que, con matices variados, reconoce un proceso ineluctable en el afianzamiento de las competencias del Estado.

Dicha revisión es insoslayable si se desea devolver a Dios y a sus leyes el puesto eminente que les corresponde en la sociedad; y su inclusión, como proyecto, imprescindible en cualquier programa orientado a la restauración del entramado social, depauperado por la intensa actividad centralizadora del Estado moderno.

La necesidad de esa revisión fundamental constituye precisamente uno de los postulados más vigorosos y originales de la escuela tradicionalista española. Frente a las restantes teorías sobre la articulación político-administrativa del Estado y de la regionalización de su estructura, incapaces de superar el presupuesto falso del carácter necesario del Estado, los tradicionalistas han sostenido con tesón que en una sociedad armoniosa debe existir un variado complejo de cuerpos intermedios, dotados de autonomía propia, y un poder supremo encargado de armonizarlos y servirles de complemento, pero no un Estado soberano entendido a la moderna usanza. Se trata de una doctrina que hunde, si se quiere, sus raíces en la Edad Media y no se compadece con las coordenadas que rigen de hecho las sociedades contemporáneas, intensamente estatalizadoras; pero es la única adecuada para superar, con el restablecimiento de un orden inspirado en el derecho natural, las secuelas nocivas —objeto hoy de universal denuncia— derivadas de la implantación del Estado moderno.

No se trata, ciertamente, de un proyecto fácil, pues supone nada menos que «rehacer la sociedad desde sus cimientos»: de ahí que los restantes reformadores de la España contemporánea, los de ayer y hoy, precisamente porque no han sido capaces de sobreponerse al estatismo ambiental, hayan tildado de irrealista o utópico al tradicionalismo español. Sólo desde sus planteamientos será viable, sin embargo, emprender una acción política de envergadura que no esté abocada, antes o después, a un retor-

Fundación Speiro

no al punto de partida. O a un incremento del Leviathán estatal a través de algún derrotero insospechado: precisamente lo que está ocurriendo con el «Estado de las autonomías».

Revisar la noción de Estado.

El tradicionalismo español entiende que para desmontar el mito del Estado es preciso relativizarlo, restituirle sus verdaderos límites y, al hacerlo, sobre devolver a la comunidad su perdida dimensión religiosa, desencadenar los impulsos sociales subyugados bajo la tutela de sus instituciones.

Su programa sobre cuestión tan fundamental puede sintetizarse en los puntos siguientes:

a) Se impone una *revisión del concepto de Estado a la luz del principio de subsidiariedad:* porque su naturaleza es similar a la de las restantes agrupaciones que configuran la sociedad, el Estado sólo justifica su existencia en la medida en que suple la incapacidad de otros grupos menores para dar por sí solos pleno cumplimiento a sus fines propios. Desempeña una función subsidiaria y no más que eso. No es una «sociedad perfecta» sino sólo un grupo funcional más dentro de una jerarquía compleja de cuerpos intermedios: ni siquiera se halla, bien miradas las cosas, en la cúspide del sistema, puesto que los Estados pueden aliarse o federarse entre sí para satisfacer necesidades de orden supranacional (18).

El Estado tiene una misión específica que cumplir, importante pero limitada: debe promover las condiciones necesarias para que los cuerpos sociales puedan asumir sus competencias y satisfacer cuantas necesidades exceden a la capacidad de éstos. Vázquez de Mella habló al respecto de una función de protección o amparo de los

(18) A. D'Ors: *El principio de subsidiariedad,* pág. 193.

Fundación Speiro

cuerpos inferiores —*momento estático* de la acción estatal— y de una función de dirección o *momento dinámico*. Si traspasa esos límites degenera en tiranía —dice Mella—, tanto mayor cuanto más lejos extiende sus resortes.

b) Es imprescindible, asimismo, *reconsiderar desde el pensamiento político cristiano el pernicioso concepto de Soberanía de Estado:* hay que revisar su carácter absoluto, reduciéndolo a una especie de autonomía funcional. Vázquez de Mella aclaró parcialmente la cuestión al referirse a la existencia de una *doble soberanía,* la soberanía política y la soberanía social, que no son antitéticas sino complementarias. Se impone reconocer que la única concepción del poder conciliable con el principio de subsidiariedad es de carácter teleologógico: la atribución a cada entidad social o cuerpo intermedio, en la medida en que cumple unos fines que le corresponden específicamente, de una esfera de competencia autónoma o soberanía funcional.

Concepción ésta de la soberanía política difícil de conciliar con el «bloque de mármol» de que habló Bodino. Es más: desde la perspectiva del derecho público cristiano la noción de soberanía, en su acepción clásica, debe ser arrumbada, puesto que, tal y como surgió de la pluma de su autor, el mero hecho de revisar su carácter absoluto supone aniquilarla. Se trata de una noción ligada tan íntimamente, en su formulación y despliegue histórico, al de Estado moderno, que al cuestionar éste se desmorona aquélla.

Conviene recordar, además, que sólo desde una óptica cristiana de la sociedad y de su configuración política pueden concebirse unos replanteamientos de tal alcance, fundamentales para la libertad de los hombres, hoy más amenazada que nunca en unas sociedades masificadas y altamente tecnificadas: «sin un vigoroso retorno a la fe en la trascendencia divina —observa Ve-

Fundación Speiro

llet— no será posible derretir el alud helado del Estado totalitario» (19). Porque en la mística del Estado y en el dogma de la Voluntad general, que es su apoyatura actual, se reconoce con facilidad, en un estadio avanzado de su despliegue, la voluntad de rebelión del hombre frente al orden dispuesto por Dios.

Sólo por esa vía será posible devolver a Dios el puesto de honor que le son debidos en la sociedad: «la desaparición del mito del Estado —recalca Alvaro D'Ors— produce por sí misma la eliminación de aquel grave e inveterado error de que puede existir una moral política en contradicción con los postulados elementales de la moral cristiana común» (20). El ilustre jurista ha puesto de relieve la estrecha relación que media entre «el proyecto de derribar el mito político de la soberanía del Estado» —donde reconoce «el punto de mayor vigencia de nuestro pensamiento tradicionalista»— y la doctrina del «Reinado social de Cristo», y su *conditio sine qua non* que es la proclamación de la confesionalidad del poder civil, otro de los «fundamentales principios políticos del moderno tradicionalismo» (21).

El regionalismo tradicionalista.

En íntima conexión con el principio de subsidiariedad y con la necesaria revisión del concepto de Estado se hallan, como proyección suya en el espacio fundamental del cuerpo social que media entre el municipio y el Estado, la doctrina tradicionalista del regionalismo y la noción de fuero.

La doctrina regionalista, tal y como la han postulado durante más de un siglo los tradicionalistas españoles, es fácil de entender a la luz de los principios antes enunciados. Aparece como la única vía sensata para resolver la pugna inveterada entre el centralismo y los nacionalismos separatistas. Frente a uno y otros decía Mella «hay una tercera y única vía de afirmar España tal

(19) J. VALLET: *Más sobre temas de hoy*, Madrid, 1978, pág. 376.
(20) A. D'ORS: *Nacionalismo en crisis...*, pág. 336.
(21) *Ibíd.*, págs. 324-328.

Fundación Speiro

como la hicieron los siglos y existe todavía: como una unidad superior formada por regiones, muchas de las cuales fueron estados independientes y algunos gérmenes de naciones, pero que no llegaron a serlo porque se lo impidió la unidad geográfica peninsular y no se bastaban a sí mismos para satisfacer sus necesidades, y tuvieron que enlazarse y juntar parte de su vida con los otros, lo que les dio a todos, sobre una variedad opulenta, rasgos comunes que sólo la pasión puede desconocer».

El auténtico regionalismo hace de la región un cuerpo intermedio y aspira a devolverle su personalidad social, aniquilada por el centralismo e ignorada por las fórmulas de desconcentración administrativa, y con ella sus legítimas competencias y la esfera de autonomía a que tiene derecho.

Pero es importante, en torno al tema, aclarar una cuestión que ha sido raíz de graves confusiones en la España contemporánea. La doctrina tradicionalista ha tenido buen cuidado de vincular el concepto de región al de *patria,* entendiendo por ésta la tradición familiar expansiva. El concepto de región-patria es un concepto abierto, unitivo y no exclusivista, fundado en principios de amor y fecundidad, que postula la existencia de una jerarquía de patriotismos sucesivos y complementarios que se escalonan, en círculos cada vez más amplios, desde la base hasta la cima de la sociedad. Según esta doctrina, las regiones, al igual en cierto modo que los municipios, son patrias chicas, germen de las patrias grandes.

Los tradicionalistas, por el contrario, han evitado cuidadosamente relacionar la comunidad regional con el concepto de *nación,* extremadamente peligroso en este terreno, dado que sus connotaciones jurídicas y políticas han hecho de él, en su versión contemporánea y postrevolucionaria, un instrumento de poder y lucha, germen de tensiones políticas.

Juan Vallet ha puesto de relive que semejante peligro no existía en las «estructuras orgánicas tradicionales», cuando por nación se entendía una agrupación de municipios, comarcas y regiones, susceptible de integrarse en un Estado, «que no sólo podía agrupar varias naciones sino estar constituido por una sola

Fundación Speiro

que integre en su seno otras menores». Un concepto de nación que se sale de los moldes roussonianos imperantes hoy, y no es «compatible con el principio de la soberanía popular, manifiestada en el sufragio universal, y caracterizada por la *alienation totale* de cada asociado en la *volonté générale* (22). Es un hecho que, desde la Revolución francesa, el concepto de nación se identifica con el de pueblo soberano y postula como propia —es el denominado principio de las nacionalidades— la existencia de un Estado independiente.

Constituye por ello un grave error, en la actualidad, confundir región-patria y nación, confusión que es una conquista propiamente revolucionaria. En él han incurrido determinados regionalismos españoles, provocando una desastrosa dinámica: de una parte su exaltación nacional-regionalista les ha inclinado pronto hacia el separatismo, y, de otra, han provocado una actitud de recelo hacia el regionalismo en general en quienes temen por la unidad de España.

Las fuentes históricas del regionalismo español no han sido de inspiración nacionalista, y del nacionalismo puede afirmarse que es, en realidad, un «remedo del mito del poder central», ya que el «nacionalismo del Estado español fue quien provocó el nacionalismo de las regiones que, naturalmente, tendieron a conventirse en Estados ellas también» (23). Incidencia que ha pesado, de forma funesta, como después se verá, en la Constitución de 1978 y en el llamado «Estado de las autonomías».

La doctrina foral.

La reivindicación por los tradicionalistas de una autonomía regional que no incurra en el separatismo se enriquece en España con la muy importante noción de fuero.

No resulta fácil definir qué son los fueros porque su historia se remonta a la Edad Media, cuando el Estado español no se ha-

(22) J. VALLET: *Más sobre temas...*, pág. 208.
(23) A. D'ORS: *Nacionalismo en crisis...*, pág. 333.

Fundación Speiro

bía constituido todavía, y las regiones españolas formaban reinos o principados independientes entre sí. En su estadio más avanzado, el que corresponde a la época moderna y contemporánea que ahora nos ocupa, pueden definirse como los usos y costumbres jurídicos creados por una comunidad de ámbito regional, elevados a norma jurídica con valor de ley escrita por el reconocimiento pactado con la autoridad estatal de su efectividad consuetudinaria (24).

Los carlistas defendieron en el siglo XIX, durante tres guerras sangrientas, la legitimidad y vigencia de sus fueros frente a la voluntad unificadora del Estado liberal. Lo hicieron porque amaban sus tradiciones y porque en sus fueros veían la garantía segura de unas libertades reales y tangibles frente al mito de la libertad abstracta, a cuya sombra presentían, agazapado, el imperio avasallador del Leviathán moderno.

Los teóricos del tradicionalismo fueron, en ese siglo, desarrollando toda una doctrina foralista, y pusieron de relieve el carácter que los fueros habían tenido en la historia de España de barreras defensoras del círculo de actividad de cada comunidad concreta, y de cauce por el que fluía la acción libre y espontánea de los hombres en el marco de las sociedades intermedias.

En tiempos más recientes, un grupo de juristas eminentes —entre los que destacan los tradicionalistas Francisco Elías de Tejada, Alvaro D'Ors y Javier Nagore— han completado el corpus doctrinal del foralismo, enriqueciéndolo a la luz de experiencias recientes, que han demostrado su vigencia. Han hecho así patente que los derechos forales fueron, y siguen siendo allí donde no se han extinguido, «una de las manifestaciones más claras de la verdadera autonomía, de la libertad de una determinada región para crear su propio derecho dentro de un superior marco jurídico común y sin quiebra de la unidad nacional» (25). Porque la verdadera autonomía regional, frente a las actuales

(24) F. ELÍAS DE TEJADA: *¿Qué es el carlismo?*, Madrid, 1972, página 79.

(25) A. D'ORS: «Autarquía y autonomía», en *La Ley*, de Buenos Aires, núm. 76, de 20 de abril de 1981, pág. 3.

Fundación Speiro

fórmulas estatutarias, que se orientan hacia la autarquía y el separatismo, deben entenderse precisamente como la libertad de establecer el propio derecho, no de una forma absoluta, sino integrada dentro de un orden superior heterónomo.

La reducción espacial en la elaboración del derecho que caracteriza a las prácticas jurídicas forales ha suscitado objeciones de carácter vario, enfocadas desde una doble perspectiva: hay detractores del foralismo que ven en su vigencia un atentado contra la unidad nacional por considerar que esa unidad es incompatible con una pluralidad jurídica de alcance regional; y hay también quienes, arrastrados por la mística del progreso, ven en los fueros un factor de dispersión contrario a la tendencia imperante en el mundo contemporáneo hacia la unificación y la concentración tecnocráticas.

Es preciso recordar, para refutar esas consideraciones tópicas, que el ámbito restringido de los derechos forales es precisamente garantía de que se mantengan como verdadero derecho: un derecho vivo, caracterizado por lo que Juan Vallet denomina su *tactilidad* —una perfecta adecuación a las realidades concretas—, fundada en medios armoniosos de percepción jurídica que permiten al derecho foral «captar el orden de la naturaleza y dar un sentido unívoco y realista al derecho natural que dirime la prevalencia entre las leyes y costumbres cuando unas y otras no están concordes con él» (26).

Frente al derecho racionalista que emana del Estado, de carácter lineal y abstracto, carente de una auténtica vivencia de la realidad concreta, planificado normativamente y no susceptible de control judicial, el derecho foral conserva una raíz eminentemente popular en su elaboración y el sentido de orden judicial conducido por prudentes del derecho y no por los representantes del pueblo en abstracto. Ello gracias al carácter acotado y por ello humanizado del espacio en que se desenvuelve. De ahí, precisamente, la aversión hacia los fueros de los modernos demócratas y su exigencia de que los derechos forales pasen por el ta-

(26) J. VALLET: *En torno al derecho natural*, Madrid, 1973, pág. 191.

Fundación Speiro

miz de un poder legislativo democrático, portavoz oficial de una Voluntad general que se reputa única, infalible y absoluta. «La democracia —observa D'Ors— sacrifica en este aspecto, como en tantos otros de la vida, lo realmente popular a su propia teoría» (27).

A la objeción de que el foralismo representa un riesgo para la unidad nacional debe responderse que la unidad está al servicio del bien común y no puede absolutivizarse sin quiebra de la armonía de las partes que integran el todo. En el ámbito del derecho que ahora nos ocupa, resulta evidente que «la unidad adecuada al bien común de una sociedad natural e históricamente diversificada por regiones es aquella que respeta tal diversidad como trascendente para aquellos niveles del orden jurídico que no sólo toleran, sino que requieren un mayor ajuste a las diferencias naturales». Quienes se niegan a reconocerlo así incurren en una «superstición de la unidad» y desconocen la historia de la monarquía española, vigorosa y mejor trabada que nunca cuando se hallaba en su apogeo la tradicional pluralidad de derechos regionales (28).

A la segunda objeción debe replicarse que, aun admitiendo que el progreso técnico sea hoy un fenómeno irreversible, no lo es menos que amenaza con someter al hombre a sus exigencias, mecanizando y deshumanizando la sociedad. También desde esa perspectiva «el acotamiento territorial en el orden jurídico, precisamente porque se opone a la fluidez de un orden perfectamente tecnificado, se ofrece como barrera eficaz contra la ambición esclavizante de ese orden técnico» (29).

La vigencia de los fueros se ha mantenido especialmente en el ámbito del derecho privado. Limitación que no es necesaria, como lo demuestra el caso de Navarra, con un brillante derecho foral de ámbito público. La escuela tradicionalista insiste, sin embargo, en la importancia que el derecho privado reviste en

(27) A. D'Ors: *Autarquía y autonomía,* pág. 3.

(28) A. D'Ors: «El regionalismo jurídico», en *Escritos varios sobre Derecho en crisis,* Roma-Madrid, 1973, pág. 79.

(29) *Ibid.,* pág. 84.

Fundación Speiro

la configuración del regionalismo jurídico: «no hay que olvidar que el derecho privado es siempre el fundamento de todo derecho, y la fuente de la misma juridicidad del ordenamiento público. Es precisamente en el ordenamiento privado, en el régimen de la autonomía privada, donde el concepto de fuero se impregna de juricidad y se convierte en el módulo necesario para una autonomía de derecho público, que no se confunda con toscas actitudes políticas, extrañas al derecho. Porque el Fuero es esencialmente derecho y no política, se contrapone al módulo con que a veces se trata de conseguir un resultado similar por esa vía puramente política, que es el Estatuto» (30).

Es cierto que el fuero responde a una tradición preestatal, pero en ello estriba precisamente su grandeza. No emana del Estado, es anterior a él por su historia —de raíz medieval—, y por sus fuentes —el derecho civil consuetudinario—. De ahí su carácter de barrera, garantía de verdadera libertad, frente a la ambición del Estado. Y de ahí también su carácter abierto, su admirable capacidad de armonía con un orden jurídico más amplio sin detrimento de una unidad política superior.

«En el fondo —concluye Alvaro D'Ors, uno de los importantes trabajos que ha consagrado al concepto de fuero— el principio foral es el hallazgo tradicional de España equivalente al que la doctrina moral de la Iglesia católica ha definido como principio de subsidiariedad... Como en tantos otros aspectos, el genio español presenta aquí la precoz maturación de una idea que acabaría por imponerse universalmente como vital, y necesaria precisamente para la libertad personal. Porque la libertad personal no puede ya defenderse en el último reducto de la impotencia individual, sino en todos los eslabones de los grupos intermedios entre el Estado y el individuo» (31).

---

(30) A. D'Ors: *Autonomía de las personas...*, pág. 19.
(31) *Ibid.*, pág. 23.

Fundación Speiro

El soporte doctrinal del "Estado de las autonomías".

Fijémonos a continuación en el nuevo sistema de regionalización que se ha improvisado en España. Su análisis crítico, siendo como es uno de los frutos más trascendentales de la mítica filosofía del cambio, nos permitiría entrever cuál es el espíritu de ésta y lo que realmente significa.

¿Qué concepción de España subyace en el «Estado de las autonomías», cuál es su armazón interno, cuáles sus objetivos y metas finales? Si preguntamos a los especialistas en derecho político y administrativo que se han ocupado desde una perspectiva «ortodoxa» y oficial de estas cuestiones, no tardarán en sumirnos en la perplejidad. Alzaga, Simón Tobalina, Muñoz Machado y otros muchos se han preocupado, con ahínco y simpatía hacia el nuevo edificio, de rebuscar sus fundamentos doctrinales y ofrecer al ciudadano dócil una imagen del mismo, aceptable y convincente.

Los autores citados recurren en busca de precedentes a la Constitución americana, a la alemana, al modelo italiano, y se remontan, con mayor o menor despliegue de erudición, al federalismo de la Primera República o a la Constitución «federable» de la Segunda. Derrochan ingenio en la empresa, manifiestan reiteradamente su simpatía hacia el sistema, y admiten con cautela la presencia de algunos elementos ambiguos o enigmáticos. Quieren justificarlo a todo trance pero, cuando intentan llegar al fondo de la cuestión, no se ponen de acuerdo.

De hecho diríase que coinciden en dos puntos:

a) La nueva articulación autonómica ha supuesto —según ellos— un intento serio de revisar la «ideología del interés general» sobre la que hasta ahora se había fundamentado la acción administrativa: una administración centralizada y todopoderosa, sometida a un ineficaz control político por los representantes reunidos en las asambleas parlamentarias. Reconocen con Tocqueville que la administración creada por la Revolución francesa, modelo de la española, ha gozado de un poder tal «que jamás

Fundación Speiro

había sido concebido, antes de nuestro tiempo, por los reyes de Europa» y ponen en tela de juicio el postulado clásico de que «obedecer a la administración es obedecer a la Ley, o lo que es lo mismo, al pueblo soberano». Se ha producido —explican— «una crisis de legitimación democrática por parte de la Administración moderna» y se impone la necesidad de sustituir la «ideología del interés general» por la «ideología de la participación», consistente en «completar el sistema de democracia representativa con instituciones de democracia directa, desplazando simultáneamente la discusión de los problemas colectivos del centro a la periferia» (32); de aplicar, en suma, una terapéutica fundada en el axioma: «los defectos de la democracia, con más democracia se curan».

Ese ha sido —según sus teóricos— el objetivo que la Constitución de 1978 persigue a través de la implantación de las autonomías regionales y municipales: «implantar una presencia viva y cualificada de los intereses comunitarios en el interior de la propia estructura administrativa, eliminando la radical contraposición anterior entre Estado y sociedad» (33). Impedir que la participación ciudadana se circunscriba a las instancias políticas, es decir, a su representación en las cámaras legislativas y se extienda a las otras «instancias organizativas» que articulan la sociedad. Presencia popular cuya formulación y cauces tienen que ser, en todas y cada una de esas instancias, los mismos, de carácter individualista e inorgánico, que rigen en el escalón supremo del Estado: planteamiento éste que nadie cuestiona en las esferas oficiales.

b) El «Estado de las Autonomías» ha implicado un retorno a la pluralidad de la España preborbónica pero corrigiendo, eso sí, las deficiencias de un sistema que en el pasado —afirman sin concesiones los comentaristas oficiales— fue irracional, caótico y feudalizante.

---

(32) Cfr. el epígrafe «La incidencia de las ideas de participación», en S. Muñoz Machado: *Op. cit.*, págs. 70-74.

(33) *Ibid.*, pág. 73.

Fundación Speiro

Un "modelo" estrictamente revolucionario.

Las citadas apreciaciones reflejan, con exactitud a nuestro entender, uno de los aspectos más trascendentales de la cuestión que nos ocupa. De su consideración se deriva, de forma inmediata, la posibilidad de emitir un primer balance, por sí solo definitivo, del «Estado de las Autonomías».

Es patente, tanto si se considera el espíritu de sus autores como la filosofía política que le sirve de apoyo, que nos hallamos en presencia de un intento ambicioso de organizar, de imponer desde arriba, desde la cumbre del poder, un *nuevo modelo de sociedad* que se concibe otra vez, en consonancia con los criterios racionalistas y mecanicista de la politología contemporánea, como un intento —en expresión de Loewenstein— de «traspasar la física de Newton a la realidad socio-política», con un absoluto desprecio por las exigencias del derecho natural.

El hecho se hace aún más evidente al considerar la *fórmula estatutaria* que se ha arbitrado como cauce y regulación de las pretendidas autonomías regionales.

Es preciso insistir en este punto: el *estatuto* es una fórmula puramente política, basada no en la autonomía de orden jurídico que reclama el verdadero regionalismo, conforme al derecho natural y sumisa a la voluntad de Dios y al orden por El creado, compatible por ello con un orden jerárquico de cuerpos intermedios, sino en la autonomía abstracta y voluntarista de origen kantiano, revolucionaria. Implica, teóricamente al menos, un fraccionamiento parcial del poder legislativo, pero sin renunciar para nada a su fundamentación en la potestad de la Voluntad general y en el imperio absoluto de la Ley y no, como en el Derecho foral, en la autoridad del Derecho y de la tradición.

Al intentar deparar a las entidades regionales y municipales la esfera de autonomía de que son acreedoras, se ha partido de un radical olvido del principio de subsidiariedad y de la doctrina de los cuerpos intermedios. Se ha desdeñado el principio fundamental de que «para revitalizar la sociedad, desmasificándola,

Fundación Speiro

liberándola del totalitarismo tecnocratizado, es necesario comenzar desde sus bases», porque «sería contradictorio comenzar desde arriba, imperativamente, mecánicamente» (34), y el resultado ha sido uno más de esos artefactos instrumentales, engendros característicos de la moderna tecnocracia, que denunció Gonzalo Fernández de la Mora (35).

No cabría probablemente esperar otra cosa de quienes han sido sus autores, hombres empapados del dogma revolucianario clásico que afirma lo *político-estatal* y lo *privado personal* como únicos términos de la dinámica social, incapaces, por tanto, de superar el dogma intangible de la soberanía nacional absoluta, cimiento exclusivo de su autoridad y del ordenamiento constitucional por ellos diseñado.

Como puede apreciarse, cualquiera que sea el criterio que se utilice para abordar la cuestión, la conclusión es siempre la misma. El «Estado de las autonomías» ha supuesto un *tour de force* destinado en apariencia a corregir algunos de los efectos más perjudiciales de la moderna democracia sin renunciar, al hacerlo, a los principios en que ésta se asienta. Corregir los vicios intrínsecos de la democracia con una sobredosis de democracia: ésa ha sido la fórmula; una fórmula de talante contradictorio, que los *mass media* se han ocupado de justificar con el recurso masivo a los *slogans* democráticos de siempre, más o menos retocados al efecto.

Lo que se ha pretendido, y no otra cosa, es trasladar a todos los escalones de la sociedad —especialmente a aquellos que habían permanecido relativamente incólumes— la misma dinámica que rige las altas esferas de la sociedad política. Con qué fin, luego lo veremos. ¿Estaríamos en presencia, como pretenden sus artífices, de un intento serio de restituir libertad y flexibilidad al cuerpo social con el desmantelamiento del centralismo clásico? Detrás de tal benéfico proyecto se adivina, del mismo modo

(34) J. VALLET: *En torno a la tecnocracia,* Madrid, 1982, pág. 110.

(35) GONZALO FERNÁNDEZ DE LA MORA: *Del Estado ideal al Estado de razón,* Madrid, 1972, págs. 96-97.

Fundación Speiro

que lo hacía Chevalier al considerar la doctrina de la división de poderes de Montesquieu, la sonrisa sardónica del moderno Leviathán.

Nacionalismo y federalismo en la Constitución de 1978.

Cabría imaginar de todos modos que, aun reposando sobre una concepción errónea de lo que la región y la sociedad política deben ser, el nuevo modelo de Estado fuera, al menos, una válvula de escape a las tensiones tradicionales entre aspiraciones regionales y administración central y, por ese camino, instrumento de una relativa distensión interior y mayor armonía inter-regional.

Una espectativa semejante, admitida aun por sectores decididamente críticos hacia la Constitución de 1978, carece a todas luces de fundamento. No vamos a entrar en la perspectiva económica del tema, pues no es de nuestra competencia ni objeto de este trabajo. Sí puede recordarse que son muchos los estudios serios donde se ha puesto de relieve, con mayor insistencia cada año, que el nuevo modelo de regionalización tiende a acentuar, en lugar de paliarlos, los contrastes económicos entre las regiones más afortunadas y las deprimidas (36).

El hecho esencial en esta cuestión consiste, a nuestro entender, en la presencia, explícita, en el ordenamiento constitucional que establece el «Estado de las autonomías» de un elemento perturbador de graves consecuencias, coherente con el olvido de la doctrina de los cuerpos intermedios y secuela suya: la apertura de una ventana al ya citado principio de las nacionalidades que tan funestas consecuencias ha tenido en otros países y en la propia España en determinados momentos de su historia. No sería difícil demostrar, pensamos, que muchas de las pertur-

(36) Cfr. los estudios sobre *Renta Española,* del Banco del Bilbao correspondientes a 1985 y 1986.

Fundación Speiro

baciones interregionales de orden económico que ya se detectan, y se acenturán en el futuro, tienen ahí su origen principal si no exclusivo.

Es cierto en este sentido que en el artículo segundo de la Constitución se habla de «la indisoluble unidad de la Nación española», pero no lo es menos que a renglón seguido se garantiza «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». Y como en el artículo primero se afirma que «España se constituye en *Estado* social y democrático» no es aventurado afirmar que, en su versión oficial, España queda reducida a un *Estado plurinacional* de corte federal que recuerda de forma inquietante a la *Nación pluriestatal* prevista en el proyecto constitucional de la Primera República: sólo se diferencia por un trueque irrelevante en el uso de las palabras Nación y Estado, pero el fondo es el mismo. Juego de palabras que, dicho sea de paso, es un buen reflejo del carácter puramente artificial, sin fundamento en la naturaleza de las cosas y en la historia, de la moderna alquimia constitucional.

Se ha abierto la caja de Pandora y se ha dado por bueno ese grave error dentro del regionalismo español que antes denuciábamos: la inspiración nacionalista. De ahí a una peligrosa quiebra de la unidad española, susceptible de desembocar en la desintegración, no hay mucha distancia, porque, como ya hemos apuntado, el concepto de nación es altamente político y polémico, empapado de filosofía revolucionaria en su acepción actual. Como dijera Ossorio y Gallardo, «todo núcleo humano que se siente nación se juzga con derecho a un Estado, que es la representación jurídica de la Nación, y en cuanto surge un Estado, brota inexorablemente, por ley de lógica, la necesidad de independencia». Relación de causa a efecto que no hubiera sido necesaria en la sociedad política del Antiguo Régimen pero sí hoy, cuando el contagio revolucionario ha impregnado conceptos y palabras.

Y en ello estamos. Dado que los Estatutos de las «nacionalidades» se asientan sobre el refrendo plebiscitario de la Voluntad general, el que se hable del derecho a la autodeterminación de esas mismas nacionalidades no es, al menos desde dentro del sis-

Fundación Speiro

tema, ninguna aberración. Sólo el despliegue lógico de la dinámica inherente a ese mismo sistema. De ahí que los actuales gobernantes no se atreven a ilegalizar a Herri Batasuna y admitan el diálogo con ETA. No sólo el miedo les fuerza en ese sentido: también la conciencia de que, desde la propia Constitución, sus reivindicaciones no carecen de fundamento.

Un tema discutido es el del carácter federal de la Constitución de 1978, que no figura explícitamente en su texto. Hay autores que lo propugnan y también demócratas que ante tal interpretación se rasgan las vestiduras. Vale la pena detenerse por un momento en la cuestión.

Como es sabido, la Constitución prevé dos vías diferentes para el acceso a la autonomía de regiones y «nacionalidades»: la general del artículo 143, que establece un ritmo lento de transferencias, y la privilegiada del artículo 151, que completa la disposición transitoria segunda, con un tratamiento singular para las nacionalidades de Cataluña, País Vasco y Galicia, por el mero hecho de que hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía durante la Segunda República.

Pues bien, si se comparan las competencias que sus respectivos estatutos otorgan a Cataluña y al País Vasco con las que concede la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, del 23 de mayo de 1949, a los Estatutos o *Länder*, se comprueba que no son inferiores, y sí superiores en algunos aspectos. Y como nada en la Constitución impide que las restantes regiones alcancen en el porvenir un «techo autonómico» similar, es fácil concluir que nuestra Constitución es federal y no otra cosa (37).

Y de nada sirven lamentaciones o afirmar que un Estado federal requiere la integración de otros preexistentes, independientes y soberanos, lo que no sería el caso español. Porque la moderna democracia no entiende de historia ni de sentido común, sino sólo de la Voluntad general que es absoluta. Por otra parte, puestos a buscar precedentes o justificaciones seudohistóricas,

---

(37) Es la conclusión bien documentada de J. L. SIMÓN TOBALINA: *Op. cit.*, págs. 179 y sigs.

Fundación Speiro

bien podría descubrirse en nuetro pasado medieval y en la unidad española tal y como la llevaron a cabo los Reyes Católicos, un ejemplo de integración nacional del que sería el federalismo la caricatura democrática. Lo más grave del federalismo es que no es otra sino una distorsión democrática del regionalismo tradicional. Pero ninguno de los comentaristas oficiales de la vigente Constitución, por muy antifederal que se muestre, estaría dispuesto a recoger esta objeción.

Federalismo y nacionalismo son, quiérase o no, dos de los elementos más sobresalientes del «Estado de las autonomías». Y es ello triste porque apuntan hacia la desintegración, primero moral y después física de nuestra patria. Triste pero no sorprendente, pues ya lo advirtió Menéndez y Pelayo cuando predijo que España caminaría «hacia el cantonalismo de arévacos y vectones» el día en que dejara de ser católica.

El fondo de la cuestión.

Una Constitución y un «modelo» de Estado elaborados desde el menosprecio del derecho natural y de la historia españoal: ello se compadece bien con los principios doctrinales y el programa de los partidos políticos que dominaban las Cortes constituyentes.

Lo que resulta, sin embargo, sorprendente es que dichas formaciones políticas —UCD y PSOE—, empapadas en proporción variable de espíritu tecnocrático y jacobino, sin vocación regionalista genuina, hayan emprendido voluntariamente la revisión del aparato administrativo anterior, sólido y bien implantado, de probada eficacia como instrumento de gobierno, y una vez en esa dirección hayan hecho concesiones sustanciales a los nacionalismos periféricos. Nada, en principio, más contrario a su voluntad de poder e, incluso, a su mero instinto de supervivencia, puesto que el debilitamiento o la ruina de la unidad nacional supondría el de su propia organización, con vocación de al-

Fundación Speiro

cance nacional y escasa implantación de orden específicamente regional.

¿Cómo explicar que hayan podido dar, con aparente convicción, un paso semejante? Se nos antoja imposible esclarecer una maniobra de esa naturaleza si no se considera desde la hipótesis de un pacto entre partidos estatistas y nacionalistas, atentos sólo a sus propias conveniencias, y aun, de éstas, las más egoístas e inmediatas, realizado con un desprecio absoluto, teórico y práctico, de los auténticos intereses de España.

Considerado el «Estado de las Autonomías» desde la intención de sus artífices resulta un pandemonium al servicio de un triple sistema de intereses —cuyo conjunto constituye, sin lugar a dudas, el verdadero fondo de todo el asunto—, y cuyo esquema sería el siguiente:

1.º) Las apetencias de los partidos nacionalistas vasco y catalán, el primero de signo decididamente separatista desde sus orígenes, y más moderado el segundo, atento a las aspiraciones del sector de la sociedad catalana que se muestra partidario de desentenderse del resto de España sin demasiadas estridencias y sin renunciar por ello al mercado que ésta le supone. Los grandes partidos de implantación nacional han hecho a los nacionalismos periféricos concesiones espectaculares, con la atención puesta en los riesgos de la transición que requería, a cualquier precio desde su punto de vista, una alianza de fuerzas «democráticas» capaz de neutralizar una eventual reacción del tipo que ellos califican de «involucionista».

2.º) La ambición de poder de los partidos políticos en general, y su deseo de intensificar su control de la sociedad, que constituye un factor de enorme importancia en el montaje autonómico: ellos van a ser —hay que proclamarlo bien alto— los grandes beneficiarios de la maniobra. Ellos más que nadie, y no los ciudadanos o las regiones.

La moderna politología —nos remitimos al excelente estudio de Gonzalo Fernández de la Mora sobre la *partitocracia* (38).

(38) G. Fernández de la Mora: *La partitocracia,* Madrid, 1977.

Fundación Speiro

ha puesto de relieve, como una constante de las sociedades contemporáneas, el hecho de que, con la aparición del sufragio universal inorgánico, «el partido de masas se impone como instrumento de promoción y canalización de votos». Bajo las quimeras de Voluntad general y Democracia sólo existen, en última instancia, formas de oligarquía detentadas por el *staf* de los grandes partidos que se disputan el poder y, en su busca, manipulan y canalizan a su antojo esa inefable, por inexistente, Voluntad general.

Una de las claves del asunto es, sin duda, que las autonomías son una mera fórmula técnica de descentralización destinada a garantizar un más minucioso y exhaustivo control de la vida regional, provincial y municipal por el partido político. La democracia participativa —el Estado de las autonomías— se presenta así como un progreso en la evolución de los partidos en su tendencia a controlar la vida política española: un estadio en el incremento de su «densidad organizativa».

En épocas anteriores de la historia de España los partidos políticos carecieron de una estructura de ámbito regional o local adecuada para controlar y dirigir con eficacia la vida política española. Fuera de los organismos estrictamente oficiales, su implantación era escasa y tropezaba con espacios sociales impenetrables y abundancia de «poderes fácticos». La distancia entre la «España oficial» y la «real» era demasiado espectacular y, para asegurar los resultados electorales, los políticos de Madrid se veían precisados al empleo de torpes mecanismos de influencia y presión que fácilmente podían ser, y de hecho lo fueron, tildados de ilegales o antidemocráticos.

Con el sistema autonómico la situación cambia radicalmente y los partidos pueden infiltrarse en el tejido de la vida regional y local sin riesgo ni mala conciencia. Al contrario: presentando el incremento de su influencia y capacidad de acción como un cauce de liberación de la sociedad, mejor representada desde ahora, libre de grupos o intereses no controlados desde el parlamento, más democrática y progresista.

Los partidos políticos podrán hacer y deshacer a su antojo

Fundación Speiro

sin que exista freno al desenvolvimiento de sus apetitos: ni un sentimiento de unidad y dignidad nacionales, ni tampoco unas instituciones o unas minorías rectoras regionales no controladas, que serán barridas por el nuevo sistema. Las élites naturales, tan necesarias para encauzar la vida social y frenar las ambiciones del poder central, serán desplazadas, sustituidas por los profesionales del partido. Vázquez de Mella había denunciado el caciquismo como un fruto podrido del centralismo. Un verdadero *neocaciquismo,* sin atisbo ninguno de autonomía propia y mejor controlado que nunca por los partidos, se ha puesto en funcionamiento. Ya no habrá divorcio entre la España oficial y la real porque la primera ha privado a la segunda de cualquier capacidad de resistencia.

3.º) El tercer objetivo de la implantación del vigente sistema autonómico guarda estrecha relación con el punto anterior. No sólo va a conseguirse la eliminación de las élites naturales: también la del sentido común de los ciudadanos en aquellos sectores —vida regional y local— no plenamente contaminados por la acción de la política de masas.

Schumpeter observó que «cuando el ciudadano medio entra en el dominio de la política cae automáticamente en bajo nivel de rendimiento mental» (39), en un infantilismo que garantiza su control por la oligarquía partitocrática. Instado a decidir sobre cuestiones de las que no entiende, sus reacciones se hacen elementales, simplistas, fácilmente teledirigibles desde arriba mediante una propaganda oficial. Una propaganda dotada por los medios de comunicación actuales de una densidad y eficacia inimaginables en épocas pretéritas.

Pues bien, la politización de la vida regional y local, su incorporación, merced al mecanismo de las autonomías, a la gran política de masas del Estado democrático, implica la penetración por su estilo y modos de acción de todo el entramado social. Y la eliminación de lo que aún pudiera quedar en esos escalones

(39) Citado en *Ibid.*, pág. 46.

Fundación Speiro

de libertad, de independencia frente al imperio de la voluntad oficial, del sentido común que proporciona el contacto directo, no mediatizado, con las realidades concretas accesibles al entendimiento del hombre corriente.

Esa es la reforma, el gran cambio de la sociedad española que exigen machaconamente demócratas y socialistas: la imposición a toda la sociedad de las reglas del juego que ellos conocen y saben manipular, la eliminación de los focos de resistencia que se niegan a aceptar el «modelo» propugnado por ellos.

Conclusión.

La conclusión que puede extraerse de estas consideraciones está en la mente de muchos españoles responsables: nada en el «Estado de las autonomías» se asemeja a la revitalización de los cuerpos intermedios que reclama la escuela tradicionalista española, partidaria de restaurar en España la fecunda tradición foral y un orden social inspirado en el derecho natural y cristiano; por el contrario, lo que se ha producido es la implantación en todos los escalones de la sociedad de un mecanismo uniforme y uniformizador —el sufragio universal inorgánico—, el único sistema de representación que la democracia moderna admite y legitima; y con él, los partidos políticos han dado un paso de gigante en la extensión de su tela de araña, desde la cima del Estado a los municipios.

Unos partidos estatistas, sin proyecto regional propio, han adoptado el esquema que les proponían los nacionalistas catalanes y vascos: un acuerdo sobre organización regional entre partidos cuyo punto de coincidencia es la afirmación, frente al derecho natural y divino, de la omnipotencia e infalibilidad de la Voluntad general. Voluntad que, por supuesto, ellos modelan y capitalizan. Desde esos supuestos, se comprende que el «Estado de las autonomías» haya resultado lo que es y no otra cosa.

Y buena prueba de lo dicho es que el régimen foral navarro, admirable supervivencia en la España contemporánea de la plu-

Fundación Speiro

ralidad jurídica de la antigua Corona Española —fuente de la verdadera autonomía—, y ejemplo casi único de un derecho eminentemente consuetudinario, con raíces en lo privado y de carácter eminentemente popular, está sufriendo con la implantación de las autonomías un grave deterioro. Francisco de Asís, Sancho Rebullida y Javier Nagore han denunciado, en recientes estudios (40), los aspectos más escandalosos de ese proceso de adulteración: el auténtico derecho foral, fundado en la jurisprudencia, y las instituciones forales de representación y gobierno, de tradición prerrevolucionaria, están siendo sustituidos, respetivamente, por el derecho codificado, estatalizante y no susceptible de control judicial, y por instituciones de corte democrático e inorgánico, inspiradas en el modelo estatal. Todo ello a la vez que se equipara el régimen foral navarro con el de los restantes estatutos de autonomía, emanados de la Constitución, poniéndose en entredicho la naturaleza paccionada y pre-estatal que la reconocía la Ley de 1841.

El hecho es dramático y está ahí: el régimen foral navarro, que había sobrevivido a su incorporación a la Corona de Castilla y al uniformismo borbónico y liberal, no va a superar previsiblemente la embestida de un sistema que pretende ser, precisamente, el restaurador del regionalismo en España. El fanatismo democrático y la ambición de los partidos habrán eliminado lo que podría ser, en circunstancias más afortunadas, módulo o paradigma para asentar la restauración de la sociedad española de conformidad con los imperativos del derecho natural.

---

(40) JAVIER NAGORE YÁRNOZ: *Fueros navarros y Estatuto de autonomía,* ponencia en el X Congreso del Centro Zumalacárregui; F. SANCHO REBULLIDA: *El Fuero es de todos: Estudio de las fuentes del derecho navarro,* Madrid, 1985; también, s. a.: *Un amejoramiento mejor,* Madrid, 1985. Las dos últimas publicaciones son folletos de la Comisión de navarros en Madrid, que está desarrollando una encomiable actividad en defensa de las tradiciones jurídicas del viejo reino.

Fundación Speiro