

EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA I REPÚBLICA ESPAÑOLA (1873)

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. EL CONTEXTO HISTÓRICO: PROCLAMACIÓN Y CAÍDA DE LA I REPÚBLICA**
- III. ELABORACIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA I REPÚBLICA**
- IV. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA I REPÚBLICA**
 1. Una Constitución progresista que configuraba un Estado democrático de Derecho
 2. El principio de soberanía popular. La confusa definición de la Nación española
 3. El reconocimiento de un amplio catálogo de derechos y libertades
 4. El principio de separación de poderes
 5. La república como forma de gobierno: ¿Forma parlamentaria o presidencialista?
 6. El bicameralismo parlamentario
 7. Un Estado organizado territorialmente de forma “federal”
 8. La incipiente preocupación por las cuestiones sociales
 9. La separación Iglesia-Estado. El carácter aconfesional del Estado
 10. La reforma rígida de la Constitución
- V. LA ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL ESTADO**
 1. El federalismo: Una aproximación a su concepto
 2. Notas básicas definidoras de un Estado federal
 - A) La existencia de una Constitución del Estado federal y de tantas constituciones particulares como Estados regionales
 - B) La participación de los Estados regionales en la formación de la voluntad federal
 - C) Distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados regionales
 - D) Bicameralismo parlamentario con representación de los Estados regionales en una de las cámaras del Parlamento federal

E) Existencia de un Tribunal Federal encargado de resolver por vía jurisdiccional los conflictos entre el Estado federal y los Estados regionales, o entre éstos últimos

VI. NAVARRA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

- 1. Foralismo y federalismo. Semejanzas y diferencias**
- 2. Consecuencias para Navarra de haberse aprobado el proyecto**

I. INTRODUCCIÓN

La historia constitucional de España se ha distinguido, en su vertiente negativa, por el enfrentamiento fratricida entre dos grandes bandos ideológicos nacionales: Uno, conservador a ultranza de un régimen político monárquico, autoritario, negador o limitativo de los derechos y libertades políticas de los ciudadanos y de las entidades regionales, centralista y partidario de un Estado confesional católico. Y otro, liberal, democrático, incluso republicano en algunos momentos, partidario del Estado de Derecho y de la separación de poderes, generoso en el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos y libertades civiles, partidario de una distribución descentralizada del Estado, y aconfesional en el plano religioso.

La lectura de la historia contemporánea, que va desde la invasión del ejército de Napoleón hasta la aprobación de la Constitución de 1978, o si se prefiere hasta la incorporación de España en un proyecto de unión política europeísta sobre principios cada vez más federales (1986), se condensa gráficamente tanto en la conocida versión poética de Antonio Machado, como en la pictórica de Goya, donde la población se fracturaba en dos Españas que, hundidas hasta las rodillas, se enfrentaban violentamente generación tras generación, incapaces de resolver sus importantes diferencias ideológicas por cauces de diálogo, tolerancia o respeto hacia el contrario.

En este panorama de algo menos de dos siglos (1808-1978), donde la persecución política era una característica habitual, el constitucionalismo liberal y democrático apenas superó los veinticinco años de vigencia, dato todavía más reducido cuando su eficacia práctica, si es que la tuvo, fue todavía menos real que lo que esta cifra pudiera hacernos creer. Y si corta fue la experiencia liberal y progresista en el gobierno de la Nación, más breve fue todavía la vivencia republicana, democrática, laica o aconfesional y de reconocimiento de la realidad plural de las regiones españolas, que se limitó a un discontinuo e inestable mandato de siete años (diez si se cuentan los tres de la última guerra civil española).

La I República española no duró ni un año. Nació de forma pacífica en la madrugada del 11 de febrero de 1873 y murió violentamente con las primeras luces del 3 de enero de 1874. Su estudio, desde el punto de vista jurídico, se ha visto reducido, salvo honrosas excepciones, cuando no ignorado o despreciado. Razones objetivas no faltan para comprender este olvido: no sólo la brevedad de su duración, sino también que el único texto constitucional que se elaborara por unas Cortes constituyentes no llegara, no aún ni a aprobarse, ni siquiera a discutirse de una forma sosegada y profusa. Pero, junto a éstas razones, el subjetivo rechazo hacia las formas republicanas y federalistas por parte de la clase social conservadora y el pragmatismo forzado de los liberales, obligados a pactar con ésta, han llevado a la descalificación global de toda esta etapa de la historia constitucional con etiquetas tan demoledoras como, en su mayor parte, injustas, de “fracaso”, “utopía irrealizable”, “acendrado protagonismo catalanista”, “ideología federalista nebulosa”, “cocinado de mentes de dotes escasísimas” (Ortega y Gasset)...¹ Todo esto cuando no se ha querido

1. OLMEDA GÓMEZ, J. A., y PARRADO DÍEZ, S., *Ciencia de la Administración. Los sistemas administrativos*, vol. II, UNED, Madrid, 2000, págs. 57-59.

confundir interesadamente o por desconocimiento el moderado federalismo republicano del proyecto constitucionalista con las intransigentes posturas de los radicales cantonalistas, que veían en el texto elaborado por la asamblea legislativa el mantenimiento de un Estado todavía unitario².

El fracaso de la I República no debe servir de cortina que tape sempiternamente los grandes valores jurídicos que inspiraron un proyecto de Constitución que, de haberse aprobado si las tensiones políticas extremistas no hubieran derrumbado todas las cimientos y paredes del Estado republicano, posiblemente hubiera llegado a ser una de las Constituciones europeas más avanzadas social y políticamente de su tiempo, precursora de un deseable modelo de convivencia social que, en muchos países, lamentablemente tardaría décadas, cuando no más de un siglo en llegar³.

El proyecto constitucional republicano guarda una curiosa y paradójica actualidad. Muchas de las cuestiones que abordó y reguló evocan los problemas que hoy mismo puede padecer España a principios del siglo XXI o que la convulsionaron a lo largo del siglo XX. Más allá de la cuestión de la forma de gobierno, republicana o federal, el texto representa un emotivo documento en donde destellan principios del Derecho tan vitales y en nada ni utópicos ni irrealizables, como la prevalencia de las doctrinas iusnaturalistas sobre el iuspositivismo, el reconocimiento de los derechos públicos y de las libertades civiles tanto de los individuos como de los colectividades a partir de la dignidad humana, la democracia y el Estado de derecho como formas de organización política, la división y separación de los poderes, la aconfesionalidad del Estado respecto de la Iglesia y, sobre manera, la organización territorial del poder público sobre la base de un federalismo moderado y nada intransigente a partir del reconocimiento de la existencia de regiones a las que se dotaba de la máxima competencia posible en todo lo que no fuera incompatible con la unidad de la Nación española y en donde aquello que la Constitución federal no entregaba a la Federación o poder central correspondía a los estados regionales, sin que por ello tuviera que sufrir o desmoronarse la proyección exterior de España.

Hoy, cuando las fuerzas políticas más representativas de la sociedad española y de las Comunidades Autónomas debaten sobre el modelo de organización territorial del Estado y las relaciones entre éste y las Comunidades Autónomas; cuando el nacionalismo periférico aumenta su apoyo popular en las elecciones y se habla desde partidos mayoritarios de puntuales o profundas reformas constitucionales; cuando, en definitiva, se replantea, al menos teóricamente, la distribución territorial dentro del seno del Estado con diversas propuestas..., no está de más releer y analizar el proyecto constitucional de la I República y comprobar cómo, en un momento muy complicado de la historia de España, una gran parte de la clase política tuvo la visión de avanzar hacia la fórmula más descentralizada territorialmente de organizar la convivencia de una sociedad tan compleja, diversa y rica regionalmente, como la española.

2. Como recuerdan GARCÍA DE CORTÁZAR, F., y GONZÁLEZ VESGA, J.M., en *Breve historia de España*, Alianza editorial, Madrid, 2002, pág. 439, fue la burguesía conservadora la que cargó interesadamente las tintas en su retrato de la descomposición de España, abandonando a la República. Las maniobras de los partidos burgueses por impedir la vuelta de los federales al gobierno se estrellaron contra el Congreso: desprovista de mejores argumentos, la burguesía recurrió al general Pavía para que disolviera militarmente las Cortes.

3. Como ha expuesto GARCÍA CORTÁZAR, F., *Historia de España*, Editorial Planeta, Barcelona, 2003, págs. 210-211, los defensores de la I República “eran catedráticos, profesores, periodistas, abogados... hombres de buena voluntad influidos hondamente por la filosofía krausista, defensora de una ética laica y la libertad de conciencia. Su sueño era un Estado descentralizado, una sociedad más justa, una educación popular, la proclamación de la libertad religiosa y la abolición de la esclavitud en las colonias. Les faltó pragmatismo y unidad ante los enemigos comunes para hacerlo realidad y les sobraron problemas: las estrecheces de la Hacienda, el levantamiento carlista en el norte, la guerra de Cuba, la deslealtad del ejército, la combatividad campesina y la agitación urbana decidida a llevar hasta el final el proceso revolucionario.”

II. EL CONTEXTO HISTÓRICO: PROCLAMACIÓN Y CAÍDA DE LA I REPÚBLICA

La breve monarquía democrática de Amadeo I de Saboya (1870-1873) se caracterizó por análogas o, incluso, más graves turbulencias políticas que las que provocaron su inesperada instauración.

Fue muy duro para un monarca liberal y con un notable sentido democrático enfrentarse en poco más de dos años a una relación tan extensa de hechos negativos como ésta: El asesinato nunca esclarecido del general Prim en Madrid (27 de diciembre de 1870), quien se perfilaba como su hombre de confianza; el escaso apoyo que las Cortes dieron a su designación (191 diputados de un total de 311); la hostilidad declarada de la nobleza cortesana hacia el “intruso” recién llegado; el repudio de los carlistas hacia este monarca impuesto cuando ellos tenían su propio rey, y que dio paso a la tercera y última guerra carlista; el propósito de los republicanos, asumido públicamente, de destronarle legalmente, luego reflejado en el pronunciamiento federal de El Ferrol y en otras tentativas; la negativa de las autoridades eclesiásticas, civiles y militares a prestarle juramento de fidelidad; la guerra secesionista de Cuba; las pugnas políticas entre el partido constitucional de Sagasta y el radical de Ruiz Zorrilla; las sucesiones de gobiernos inestables; las coacciones violentas empleadas en las dos elecciones a Cortes; el mismo intento de regicidio en julio de 1872... Todos estos hechos llevaron al angustiado monarca a anunciar su abdicación el 6 de febrero de 1873⁴.

Las Cortes, reunidas y convertidas en Asamblea Nacional –decisión que no sólo vulneró sino que también abolió de hecho la Constitución de 1869⁵–, aceptaron la renuncia del monarca el 11 de febrero. En la misma sesión, de madrugada, la Asamblea proclamó la República por el sorprendente resultado de 258 votos a favor y 32 en contra. La declaración aprobada decía así: “La Asamblea Nacional reasume todos los poderes y declara como forma de gobierno de la nación la República, dejando a las Cortes Constituyentes la organización de esta forma de gobierno”. Firmaban esta proposición aprobada Pi y Margall, Nicolás Salmerón, Francisco Salmerón, Lagunero, Figueras, Molini y Fernández de las Cuevas.

El Gobierno convocó elecciones a Cortes constituyentes, a celebrar en marzo de 1873. Si bien en ellas podían participar todos los hombres mayores de veintiún años (sufragio universal masculino), la abstención alcanzó el 60 por 100 del censo electoral. Los partidos monárquicos y carlistas no comparecieron, el partido radical se retrajo de forma ostensible y la victoria electoral fue a parar al partido profederalista de Pi y Margall.

La República nació pacíficamente, sin enfrentamientos ni derramamientos de sangre. Surgió “sin violencia, sin un solo disparo, sin la espada de un militar” (J.A. Lacomba). El propio Emilio Castelar reconoció ante las dos cámaras de las Cortes, que “nadie trae la república; la traen todas las circunstancias; la trae una conjuración de la sociedad, de la Naturaleza y de la historia”. De este modo, la paradoja de la I República consistió en que fueron las mismas Cortes monárquicas quienes la proclamaron y en

4. La gota que desbordó la paciencia del rey fue la conocida como la “cuestión de los artilleros”. El Cuerpo de Artilleros se negó a obedecer a su responsable, el General Hidalgo, a quien acusaba de dar muerte a varios oficiales en 1866. La petición colectiva de retiro concluyó en un decreto de disolución del cuerpo que el jefe del gobierno, Ruiz Zorrilla, elevó al rey. Este, tras firmarlo, anunció su abdicación.

5. El art. 47 de la Constitución de 1869 prohibía la deliberación conjunta del Congreso y el Senado. Esto lleva a NÚÑEZ RIVERO, C. y MARTÍNEZ SEGARRA, R.M., *Historia constitucional de España*, Ed. Universitat, Madrid, 1997, pág. 164, a considerar “el advenimiento del nuevo régimen... viciado en origen, ya que no se había cumplido lo previsto en la Constitución vigente, que por otra parte no fue derogada.” No obstante, esta afirmación es contraria al efecto revolucionario e innovativo que conlleva todo poder constituyente. VALDEÓN, J., PÉREZ, J., y JULIÁ, S., *Historia de España*, Colección Austral, 4ª edición, Madrid, 2003, pág. 396.

que el ejército, tan conservador como monárquico, la tolerara⁶. En palabras de Jorge de Esteban, la llegada de la República fue obra más de la casualidad que del empuje de las masas⁷.

Sin embargo, los once meses de vida real de la nueva República (desde su proclamación hasta el golpe militar) fueron una mar arbolada de convulsiones que terminaron por hundir una endeble y desgobernada forma de organización política. El corto período se distinguió por profundas divisiones ideológicas entre los propios republicanos, innumerables sublevaciones y una inagotable sucesión de proclamaciones cantonales promovidas por federalistas radicales, incapaces de esperar a la ordenación general del Estado federal (cantonalismos de Cartagena, el más largo y virulento, Málaga, Sevilla, Cádiz, Córdoba, Jerez, Granada, Alcoy, Valencia, Murcia y otros), intransigentes conspiraciones monárquicas (como la alfonsina de Cánovas del Castillo, que finalmente triunfó), la indisciplina del ejército, el empuje del movimiento obrero y sus cosustanciales desorganización y anarquía, la guerra carlista, las graves dificultades derivadas de la política exterior (donde la ausencia de reconocimiento internacional de la nueva forma de gobierno aparecía como la principal nota⁸) y de la política colonial, con la guerra de Cuba de trasfondo, la huida del asustado e impotente jefe de gobierno Figueras a Francia, y, finalmente, el autoritarismo derechista de Castelar.

Todo terminó el 3 de enero de 1873, cuando, derrotado en las Cortes el gobierno conservador de Castelar por una alianza de la izquierda democrática y federal, el general Pavía dio un golpe de estado y ordenó a sus fuerzas de la Guardia Civil que asaltarán el Congreso y lo disolvieran. La paradoja de esta acción es que Pavía no buscaba acabar con la República sino con el federalismo⁹. La subsiguiente dictadura militar del general Serrano, que liquidó las instituciones republicanas, dejó paso a la restauración de la monarquía en la figura de Alfonso XII y a la aprobación de la conservadora Constitución de 1876, obra primordial de Cánovas.

Incluso durante su mandato, la República no pudo escapar de profundas divisiones doctrinales en su fuero interno. Así, se tardó tiempo en definir el modelo republicano a implantar: mientras que Francisco Pi y Margall defendía una república federal (que, finalmente, se proclamó el 9 de junio), Salmerón y Emilio Castelar se mostraron partidarios de una república radical y unitaria, Pavía postulaba una república militar, y otros sectores propugnaban una federación integrada por Estados autónomos¹⁰. A su vez, dentro de los partidarios del federalismo, divididos irreconciliablemente entre “benévolos” e “intransigentes”, se cayó en concebir éste como una confusa fórmula triple: por un lado, era una suerte de solución taumatúrgica de los problemas sociales, por otro, un sistema político y administrativo, y, finalmente, una receta general en el ámbito internacional¹¹.

Sin embargo, si por algo se caracterizó la primera experiencia republicana en la historia de España fue por su doble desvelo –tal vez excesivamente avanzado para aquellos tiempos de conservadurismo en la sociedad– en, primero, instaurar un Estado

6. TORRES DEL MORAL, A., *Constitucionalismo histórico español*, 3ª edición, Atomo ediciones, Madrid, 1990, pág. 111. SOLÉ TURÁ, J., y AJA, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, 11ª ed., Siglo XXI editores, Madrid, 1983, pág. 63.

7. *Las Constituciones de España*, Taurus ediciones, Madrid, 1983, pág. 23. También en *Tratado de Derecho Constitucional*, vol. I, Universidad Complutense, Madrid, 1998, pág. 60.

8. La República únicamente obtuvo el reconocimiento de los EE.UU., la Confederación Helvética y las Repúblicas de Costa Rica y Guatemala; NÚÑEZ RIVERO y MARTÍNEZ SEGARRA, *Historia constitucional...*, op. cit., pág. 163.

9. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Introducción al régimen constitucional español*, Universidad Complutense, Madrid, 1997, pág. 140.

10. TERRERO, José., *Historia de España*, pág. 510, Editorial Sopena, 1972, pág. 510. VALDEÓN, PÉREZ y JULIÁ, *Historia de...*, op. cit., pág. 396.

11. OLMEDA GÓMEZ, *Ciencia de la Administración*, op.cit. pág. 57.

democrático de Derecho sustentado en el reconocimiento de los derechos naturales inherentes a todos los hombres y preexistentes a cualquier organización política, retomando y unificando así las ideas republicanas y socialistas más humanistas¹²; y, segundo, en buscar una solución constitucional de cambio radical al complejo problema regional español, hasta entonces mal encauzado por un centralismo tradicional que no había podido, sabido o querido satisfacer las aspiraciones políticas de los diversos pueblos de España¹³.

III. ELABORACIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA I REPÚBLICA

Celebradas las elecciones a Cortes constituyentes y constituidas éstas en junio de 1873, se creó el 20 de junio una Comisión Constitucional, presidida por Castelar, para que redactara un proyecto de Constitución que respondiera a tres exigencias: a) La conservación de la libertad y de la democracia; b) el establecimiento de una federación, *sin perjuicio de la unidad nacional*, y c) una nítida separación entre los poderes del Estado.

A pesar de la rápida redacción del proyecto constitucional por la Comisión y de su presentación al Pleno el 17 de julio, las Cortes sólo celebraron tres días de debate en agosto (del 11 al 14) sobre su contenido, con poca asistencia y participación de sus diputados¹⁴, condicionadas por los lamentables hechos que azotaban la vida política nacional, en particular por las sublevaciones cantonales que pretendieron hacer el federalismo por abajo antes de esperar a que les dieran hecha la federación desde arriba, la retirada de las Cortes de los republicanos intransigentes, y el empleo de la fuerza militar por Salmerón y luego Castelar contra el extendido movimiento cantonalista¹⁵. Los principales defensores del texto redactado fueron Pi y Margall y Castelar¹⁶.

El proyecto de Constitución es relativamente breve: se articula en 117 preceptos y dieciocho títulos, aun cuando algunos títulos tienen verdaderos preceptos que no cuentan en ese número cifrado (así, los títulos preliminar, quinto y décimo).

Una breve descripción de su estructura por títulos nos da una idea sinóptica de su contenido y de la ordenación algo asistemática de sus títulos.

- El Título Preliminar, influido de forma notable por el pensamiento iusnaturalista, reconocía y aseguraba los derechos naturales de toda persona, anteriores y superiores a cualquier legislación positiva, sin que ningún poder, autoridad o ley pudiera “cohibirlos o mermarlos”. Se trataba de dieciocho derechos y libertades enunciados de forma sintética¹⁷.

- El Título I configuraba constitucionalmente la “Nación española”, unidad territorial mayor compuesta por diecisiete *Estados*, que no cantones, como errónea-

12. TRUJILLO, Gumersindo, *Introducción al Federalismo español*, Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1967, pág. 207.

13. DE ESTEBAN, *Las Constituciones de...*, op. cit., pág. 24. También, junto con GONZÁLEZ TREVIJANO, P.J., en *Curso de Derecho Constitucional*, vol. III., Universidad Complutense, Madrid, 1994, pág. 773.

14. TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de historia del Derecho español*, 4ª ed., Ed. Tecnos, 1983, pág. 453. TRUJILLO, G., *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 190.

15. VALDEÓN, PÉREZ y JULIÁ, *Historia de...*, op. cit., págs. 397-398.

16. TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico...*, op. cit. pág. 117.

17. Se trata de los siguientes derechos: a la vida, la seguridad y la dignidad; libre ejercicio del pensamiento; libre expresión de la conciencia; difusión de las ideas por medio de la enseñanza; derechos de reunión y de asociación pacífica; libertades de trabajo, industria, comercio interior y crédito; derecho de propiedad, sin facultad de vinculación o amortización; igualdad ante la ley; derecho a ser jurado y a ser juzgado por los jurados; derecho a la defensa libérrima en juicio; y derecho, en caso de caer en culpa o delito, a la corrección y a la purificación por medio de la pena.

mente se ha llegado a sostener, pues el proyecto no mencionaba ni una sola vez esta expresión: trece peninsulares (Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Castilla La Nueva, Castilla La Vieja, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia y Regiones Vascongadas), dos insulares (Baleares y Canarias) y dos americanos (Cuba y Puerto Rico)¹⁸.

En cambio, no integraban la Nación española las islas Filipinas, de Fernando Póo, Annobón, Corisco y los establecimientos de África, a las que se les reconocía la condición menor de “territorios”, y sólo “en la medida de sus progresos” se contemplaba su futura elevación a la categoría de Estados por los poderes públicos¹⁹.

- El Título II, el más largo del proyecto, recogía en treinta y seis artículos los aspectos relativos a la nacionalidad española (art. 3) y a los derechos y libertades de los españoles (arts. 4 a 38), fundamentalmente los referidos a los derechos conexos con la libertad, la seguridad individual, la igualdad ante la ley y la propiedad y los relacionados con las libertades políticas. Su dicción buscaba la más amplia interpretación de estos derechos en favor tanto de libertad de los ciudadanos como de su participación en la vida de la comunidad.

- El Título III, bajo la rúbrica un tanto genérica de “los poderes públicos”, declaraba la República federal como la forma de gobierno de la Nación española (art. 39). Asimismo, atribuía en su art. 42 la titularidad de la soberanía a todos los ciudadanos (soberanía popular), aunque el ejercicio de esa soberanía lo encomendaba a la propia República, con lo que se remarcaba la unidad del Estado. Era en esta parte donde se organizaba territorialmente el Estado en tres niveles a los que se también atribuía nominalmente una “soberanía” que los demás preceptos de la Constitución desmentían y reconducían, en el caso municipal y regional, a la autonomía administrativa y política: a) El nivel nacional, cuya competencia se asignaba al Estado federal o Nación; b) el nivel regional, cuya competencia se dejaba en manos de los Estados regionales; y c) el nivel municipal, cuya gestión era competencia del municipio (arts. 40 y 43). Cada organismo inferior debía tener como límite los derechos o competencias del superior (municipio-Estado región-Estado federal) y todos ellos deberían respetar, a su vez, los derechos de la personalidad humana (art. 43 *in fine*).

- El principio de separación de poderes se reflejaba meridianamente en el Título IV. Los poderes eran los tres clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial, al que se añadía otro más, el poder de relación entre los anteriores, ejercido por el presidente de la República (arts. 45 y 49). El poder legislativo de la Federación se encomendaba exclusivamente a las Cortes (art. 46), lo cual sólo quería decir que el ejecutivo no podía aprobar leyes, ya que los Estados regionales sí podían dictar disposiciones con rango legal. El poder ejecutivo se dejaba a los ministros (art. 47). Finalmente, el poder judicial se ejercería por jurados de origen democrático y jueces (art. 48).

- El Título V, denominado “de las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación”, relacionaba las veintitrés competencias del Estado central.

18. Según TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 99, el proyecto consideraba nuevos Estados a los antiguos Reinos de la Monarquía, con algunas modificaciones y la inexplicable omisión de León. Se extrañan también de esta ausencia TRUJILLO, G., *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 192 (quien recuerda que “este artículo fue el que más oposiciones suscitó en el breve período de vida parlamentaria del proyecto”), y SOLÉ TURÁ y AJA, *Constituciones y periodos...*, op. cit., pág. 66.

19. En parecidos términos, el art. 44 del proyecto: “En África y Asia posee la República española territorios en los que no se han desarrollado todavía suficientemente los organismos políticos, y, por tanto, se regirán por leyes especiales, destinadas a implantar allí los derechos naturales del hombre y a procurar una educación humana y progresiva”. Nótese el espíritu abolicionista de la esclavitud que dimana del proyecto de Constitución de la I República.

– El Poder Legislativo se diseñaba en los Títulos VI, VII y VIII. El primero establecía la composición bicameral de las Cortes, organizadas en dos cuerpos colegisladores: el Congreso y el Senado (art. 50), que se renovarían en su totalidad cada dos años (arts. 53 y 55 *in fine*). El Congreso se compondría de diputados, a razón de uno por cada 50.000 almas, elegidos por sufragio universal directo (art. 51), debiendo ser españoles y tener más de veinticinco años de edad (art. 69). El Senado se compondría de senadores que nombrarían los Estados; cada Estado enviaría cuatro representantes, con independencia de su importancia y número de habitantes (art. 52); para ser senador, se preveía la exigencia de tener la ciudadanía española y cuarenta años de edad (art. 69). El Título VII establecía la forma de celebración y las facultades de las Cortes²⁰. El Título VIII recogía en su extenso art. 70 las denominadas “facultades especiales del Senado”, partiendo de la premisa de que este cuerpo colegislador no tenía iniciativa legislativa. Al Senado le correspondería una facultad de control constitucional, pues se le atribuía la misión de examinar “exclusivamente” si los proyectos de ley del Congreso desconocían los derechos de la personalidad humana, los poderes de los organismos políticos, las facultades de la Federación o el Código fundamental (expresión que se refería a la propia Constitución, como se deduce de su preámbulo). De este modo, el Senado tenía una suerte de derecho de veto de carácter temporal, ya que, más que impedir, podía retrasar hasta dos años la aprobación de una ley por el Congreso. Tal control era de carácter político y no jurídico, en cuanto que éste último quedaba reservado al Tribunal Supremo de la Federación, que, encuadrado en el poder judicial, podía declarar si la aplicación de una ley era o no constitucional.

- El Poder Ejecutivo se organizaba en el Título IX. Este poder se ejercía por el Consejo de Ministros, bajo la dirección de un presidente nombrado por el Presidente de la República (art. 71). El art. 72 establecía un listado de diez funciones o competencias del Poder Ejecutivo, que lo convertían en el auténtico gobierno de la Nación²¹.

- El tercer Poder, el Judicial, se organizaba en el Título X, siguiendo las consecuencias propias del principio de separación rígida de poderes, al punto de que sólo el Poder Judicial podría imponer penas, fueran éstas personales o pecuniarias. La organización judicial se vertebraba de modo preciso con arreglo a estas ideas:

- La colegiación de todos los tribunales, no admitiéndose la dación de justicia por órganos unipersonales.

- El establecimiento de la institución del Jurado para toda clase de delitos.

- La organización de la planta judicial en:

- Tribunales de los municipios, nombrados directamente por el pueblo y encargados de entender de la corrección de las faltas, juicios verbales y actos de conciliación (*idem* el art. 106).

20. Este título se ocupaba de regular sus reuniones y legislaturas, las potestades de autoreglamentación y elección de sus miembros, la iniciativa legislativa (que se atribuía al Congreso, ante quien se presentaban, al presidente de la República o al Gobierno, descartándose el Senado, según al art. 60), el régimen de funcionamiento y votaciones, y los derechos y obligaciones de los diputados y senadores (inmunidad e inviolabilidad parlamentarias, indemnizaciones, asistencia a las sesiones, incompatibilidades...).

21. Las funciones que se asignaban al Poder Ejecutivo eran las siguientes: la dirección del ejército para la seguridad interior y la defensa exterior, disponer el empleo de las reservas, nombrar empleados públicos de la Federación, distribuir los ingresos y hacer los gastos, emplear los medios legítimos para garantizar el cumplimiento y respeto de las leyes, facilitar al poder judicial el ejercicio expedito de sus funciones, presentar a las Cortes memorias anuales sobre la administración pública, proponer las leyes que le parecieran convenientes, la designación de un delegado en cada Estado regional con el encargo expreso de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes y del resto de normativa federal, pero sin autoridad especial dentro del Estado o municipio, y la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes.

- Tribunales de distrito (expresión que coincide con la que emplea la Constitución de EE.UU.), de jurisdicción superior a la municipal e inferior a la regional, formados por jueces nombrados mediante oposición verificada ante las Audiencias de sus respectivos Estados. Ante ellos se podrían denunciar los actos de los Ayuntamientos que implicaran desigualdades vecinales (art. 109).
- Audiencias de los Estados regionales, compuestas de magistrados ascendidos entre los jueces de distrito en concurso público.
- Tribunal Supremo Federal, compuesto por tres magistrados de cada Estado regional.
- La inamovilidad de los jueces y magistrados, salvo en los casos de sentencia judicial o acuerdo del Tribunal superior jerárquico. Los miembros del Tribunal Supremo Federal sólo podrían ser removidos por una comisión paritaria del Congreso, Senado, Poder ejecutivo y del mismo Tribunal.

Al Tribunal Supremo de la Federación se le otorgaba un amplio haz de funciones: a) La principal era la de suspender los efectos de una ley contraria a la Constitución; por tanto, la apreciación de la inconstitucionalidad no conllevaba la anulación (*nullification*) de la ley, sino su inaplicación, esto es, la pérdida de su eficacia sin tocar su validez. b) La propia función jurisdiccional ordinaria conforme a lo que determinarían las leyes. c) La interpretación máxima de los tratados. d) La solución de los conflictos entre los poderes públicos de un Estado. e) El conocimiento de las causas formadas al Presidente y a los ministros en el ejercicio de sus cargos, en los asuntos en los que la Nación fuera parte.

- El Poder Presidencial o “relacional”, encarnado en el Presidente de la República federal, quedaba esbozado en los Títulos XI y XII. El Presidente debería ser un ciudadano español, mayor de treinta años y elegido para un mandato de cuatro años, no siendo inmediatamente reelegible, por lo que no se le impediría su nueva reelección pasado otro mandato (art. 81). La elección se verificaría mediante sufragio universal indirecto, siguiéndose un complejo procedimiento inspirado en el modelo norteamericano.

Conjuntamente con el Presidente se elegiría un Vicepresidente, encargado de sustituirle cuando se le inhabilitara por muerte, larga enfermedad o en virtud de sentencia judicial.

Eran funciones del Presidente de la República (art. 82): a) Promulgar las leyes; b) hacer observaciones a las leyes en caso de divergencia entre el Congreso y el Senado; c) convocar reuniones extraordinarias de las Cortes cuando lo estimara necesario; d) dirigir mensajes a los poderes públicos recordándoles el cumplimiento de sus deberes legales; e) nombrar y separar al presidente del Poder Ejecutivo; f) nombrar y recibir ministros, embajadores y diplomáticos; g) sostener las relaciones internacionales; h) conceder indultos; i) garantizar el cumplimiento de las constituciones particulares de los Estados; y j) personificar el poder supremo y la dignidad suprema de la Nación.

- La nueva organización territorial de la República Federal se concretaba en los Títulos XIII y XIV. El primero se ocupaba de los Estados regionales, y el segundo, de los municipios.

El proyecto de Constitución reconocía a los Estados regionales en que se pretendía articular la nueva organización federal una completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación (arts. 92 y 96). Esto quedaba perfectamente reflejado en varias facultades y potestades: En primer lugar, en la facultad de los Estados “de darse” su propia y respectiva Constitución política, si bien ésta no podía contradecir la Constitución federal (art. 93). No obstante, tales Constituciones regionales deberían someterse al control previo de las Cortes

federales, a efectos de comprobar si respetaban los derechos de la personalidad humana, los límites de cada poder y los preceptos de la Constitución federal (art. 102). En segundo lugar, en el diseño de la organización política de sus instituciones, con un gobierno y una asamblea legislativa, elegidos por sufragio universal (art. 94), sin intervención directa o indirecta del poder federal (art. 95). Ahora bien, los Estados habrían de constituir sus poderes con analogía al tipo federal, manteniendo la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. En tercer lugar, en la titularidad y ejercicio de una amplia potestad legislativa, únicamente limitada por el respeto a los derechos individuales, la forma republicana, la unidad y la integridad de la patria y la Constitución federal (art. 99), así como por el respeto al poder municipal. En cuarto lugar, en la potestad de organizar interiormente su territorio del modo que consideraran más oportuno (art. 100), sin otra limitación que la no invasión del territorio o jurisdicción de otro Estado (art. 104). Y, finalmente, en la amplísima profundidad de sus competencias tanto legislativas y administrativas, como materiales, que se extendían a todos los asuntos que la Constitución federal no reservaba a los Estados (art. 96) y, en especial, a determinadas materias que la Constitución les reconocía ya *ab initio*²².

Incluso, el proyecto de Constitución preveía la posibilidad de uniones o asociaciones entre dos o más Estados si así lo autorizaban las asambleas legislativas de los Estados y las Cortes federales (art. 105).

También los municipios gozaban de autonomía administrativa, económica y política “en todo lo municipal” (art. 106). En los entes municipales predominaba el principio de elección democrática de sus principales órganos rectores, tanto de los que conformarían el poder ejecutivo municipal (los gobiernos y alcaldes), como de los encargados de la potestad normativa (los Ayuntamientos) o de administrar justicia. Los municipios asumían unas competencias expresas y mínimas en virtud de la propia Constitución Federal²³.

- El Ejército, incluida la armada, era objeto de tratamiento constitucional en los Títulos XV y XVI del proyecto. El primero de estos dos títulos se ocupaba “de la fuerza pública” o servicio militar, bajo la responsabilidad de los poderes federales (art. 111), y en la que debían servir obligatoriamente todos los españoles (art. 112). El segundo establecía una Reserva Nacional forzosa, a la que pertenecían todos los ciudadanos de veinte a cuarenta años, y cuyos jefes y oficiales se nombraban por el Gobierno federal (arts. 112 a 114).

- El último de los Títulos, el XVII, preveía la reforma de la Constitución. La iniciativa constitucional recaía exclusivamente en las Cortes (art. 115). Su acuerdo o declaración de reforma constitucional daba lugar a la disolución de las dos cámaras y a la convocatoria de unas nuevas Cortes con el carácter de constituyentes tan sólo para deliberar acerca de la reforma, continuando después con el carácter de Cortes ordinarias (arts. 116 y 117).

22. Tales materias inicialmente reconocidas eran: Hacienda, obras públicas, caminos regionales, beneficencia, instrucción, empréstitos, deuda pública, enseñanza secundaria en cada provincia, fundación de universidades y escuelas especiales, y mantenimiento de la fuerza pública sin más requisito que fuera la “necesaria para su policía y seguridad interior”.

23. Las competencias municipales eran: Administración de justicia civil y criminal en determinados asuntos, policía de orden y de seguridad y de limpieza, caminos vecinales y calles, hospitales y demás institutos de beneficencia local, hacienda municipal (rentas, fondos y medios de crédito necesarios para los fines), instrucción primaria gratuita y obligatoria y construcción de escuelas infantiles y de adultos (art. 108).

IV. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE LA I REPÚBLICA

El análisis de las características definitorias de cualquier Constitución ha de realizarse aplicando una metodología de estudio ya tradicional en el ámbito del Derecho Constitucional.

Esta prospección sistemática ha de permitir aclarar, al menos, si el texto constitucional objeto de examen es progresista (liberal, democrático o pro Estado social) o conservador, a partir de la configuración de la forma política del Estado; si la soberanía se atribuye al monarca, a un grupo determinado, a los ciudadanos (soberanía popular) o a la Nación (soberanía nacional); si el reconocimiento de los derechos y libertades individuales o colectivos es amplio o restringido; si se recoge o se ignora el principio de separación de poderes; si la forma de gobierno es monárquica o republicana, presidencial o parlamentaria; si el parlamento se organiza en una o dos cámaras legislativas (monocameral o bicameral); si se reconoce, y en caso positivo en qué grado, la descentralización territorial en favor de regiones o Estados y municipios; la preocupación por “lo social”, entendido como la forma de asegurar la igualdad de los individuos y de los grupos sociales desde un punto de vista efectivo y no puramente formalista; si, desde el punto de vista religioso, el Estado es laico, confesional o aconfesional; y, finalmente, si la reforma constitucional es rígida o flexible²⁴.

Analizamos a continuación como aparecen reflejados todos estos aspectos en el proyecto de Constitución de la I República española.

1. Una Constitución progresista que configuraba un Estado democrático de Derecho

La propuesta constitucional republicana diseñaba una Constitución claramente *progresista*²⁵ y no conservadora. Sus previsiones respondían mayoritariamente a una concepción ideológica liberal, aunque en ella “lo social” se contemplaba de una forma incipiente, sobre todo en los aspectos educativos y sanitarios.

Este texto puede alinearse con los aprobados anteriormente en 1812 (Constitución de Cádiz), 1837 y 1869, y con los posteriores de 1931 y 1978, en el grupo de Constituciones progresistas que ha tenido España desde la llegada de los primeros vientos liberales que insuflaron las Revoluciones norteamericana y francesa a finales del siglo XVII.

Es más, todo el proyecto responde, como perfectamente anticipara TRUJILLO²⁶, a las profundas y radicales concepciones liberales de su principal autor, Pi y Margall. Este, rozando en algunos momentos postulados libertarios, propugnó el individualismo como fuente y destinatario principal del poder público. De ahí que el texto republicano no sea tanto una Constitución enaltecedora de una nueva Nación que se crea como ente público colectivo y verdadero sujeto del proceso constituyente, tal y como ocurrió en los Estados Unidos, sino una Constitución que venera y protege el individuo –cada individuo, sin exclusión alguna– en su condición de ser humano único e irrepetible, al que se concibe y proclama como el fundamento y razón última y, por ello, límite, del poder de todos los organismos de la República (art. 43: “*la soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana*”).

La *non nata* Constitución pretendía instaurar la entonces forma política de Estado más avanzada que se conocía en Europa: el Estado democrático de Derecho, opues-

24. DE ESTEBAN, *Las Constituciones de...*, op. cit., pág. 33.

25. TRUJILLO, G, *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 193.

26. TRUJILLO, G, *Introducción al Federalismo*, op. cit.

to a las monarquías conservadoras y al puro Estado liberal de democracia censitaria o restringida. Debe recordarse que el Estado social y democrático de Derecho, la forma estatal actualmente más extendida en el territorio europeo, no se conformó hasta prácticamente terminada la I Guerra Mundial y no se desarrolló de modo efectivo hasta después de la II Guerra Mundial²⁷. No obstante, como hemos señalado, el proyecto sí que anticipaba de forma difusa algunos valores o inquietudes del posterior Estado social.

Como Estado de Derecho, sus principales preocupaciones se dirigían a “asegurar la libertad, cumplir la justicia y realizar el fin humano a que está llamada en la civilización”, como proclamaba su brevísimo preámbulo. Para ello, intentaba, como todos los Estados de Derecho, a) garantizar el imperio de la ley, concebida ésta como expresión de la voluntad general del pueblo, b) plasmar en la realidad la separación de poderes según las doctrinas de Montesquieu, con preeminencia del poder legislativo sobre los demás, c) proclamar la dignidad humana y los derechos y libertades inherentes a ella, y d) someter la actividad de la Administración pública a la legalidad, especialmente en el ámbito de la seguridad personal²⁸. En definitiva, buscaba subordinar toda la actividad del Estado al Derecho dictado previamente con el fin de que la organización pública respetara los derechos naturales de los seres humanos, especialmente los dos más básicos de ellos, la vida y la libertad.

Las influencias del pensamiento jurídico iusnaturalista, que se vincula con esta forma de Estado, son evidentes a lo largo del texto: su título preliminar declara de forma solemne que los derechos “naturales” de toda persona son anteriores y superiores a toda legislación positiva; su art. 43 impone como primer y principal límite de la soberanía de los organismos políticos de la República “los derechos de la personalidad humana”; el art. 102 se refiere concretamente a estos derechos de la personalidad como límite del contenido de las constituciones de los Estados regionales; y, finalmente, el art. 44 alude también a los derechos naturales del hombre de las colonias africanas y asiáticas, lo que suponía una clara condena de cualquier forma de esclavitud.

En su forma de Estado democrático, y a partir de la proclamación del principio de soberanía popular, el proyecto constitucional reconocía: En primer lugar, el pluralismo político y territorial, vinculado con el derecho de asociación y la organización federal y municipalista, respectivamente; y, en segundo término, la participación de los ciudadanos en la vida política a través tanto del sufragio universal, masculino y femenino, en las elecciones a Cortes, asambleas legislativas de los Estados y municipios, como, en el caso de la Administración de Justicia, de las elecciones a tribunales municipales y, sobre todo, del jurado, cuya intervención se extendía a toda clase de delitos. No obstante esta opción por la democracia representativa, no se preveía ninguna concesión a la democracia directa, a diferencia del modelo norteamericano²⁹.

2. El principio de soberanía popular. La confusa definición de la Nación española

El art. 42 reconocía expresamente el principio de soberanía popular inherente al Estado democrático de Derecho: “La soberanía reside en todos los ciudadanos, y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República, constituida por medio del sufragio universal”.

Frente a las ideas conservadoras y absolutistas, que venían atribuyendo la soberanía al Rey como representante político del poder de Dios en la tierra, y al concepto más moderno de “soberanía nacional”, que asigna la titularidad de la soberanía a una

27. ENÉRIZ OLAECHEA, FJ, *Instituciones básicas de Derecho Constitucional*, Colección “Pro Libertate” núm. 1, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2003, pág. 60.

28. ENÉRIZ OLAECHEA, *Instituciones básicas...*, op. cit., págs. 127-128.

29. GÓMEZ SÁNCHEZ, *Introducción al régimen...*, op. cit., pág. 142.

persona moral o ente colectivo anterior y superior a los individuos, llamado “Nación”, el proyecto republicano, fiel a sus profundas convicciones iusnaturalistas, proclama la idea de la soberanía popular por primera vez en la historia española³⁰: la soberanía reside sólo en los ciudadanos, pero no en unos cuantos determinados, sino en “todos los ciudadanos”. De este modo, quedan perfectamente reflejadas en el texto constitucional republicano las dos notas que componen el denominador común de la soberanía popular diseñada por Rousseau: 1º. La soberanía radica en el individuo, por lo que la soberanía popular es una resultante de la adición de todos los poderes individuales; y 2º. Todos los individuos son igualmente soberanos, lo que conecta la idea de la soberanía con los valores de igualdad y libertad que inflamaron y difundieron las revoluciones norteamericana y francesa³¹.

Sin embargo, esta proclamación de la soberanía popular no era absoluta y se veía mediatizada y equilibrada por dos conceptos más:

- Aun cuando la titularidad de la soberanía recaía en el pueblo, el ejercicio de esa soberanía se concedía a los organismos públicos de la República federal, quienes debían actuar, cada uno de ellos, en el marco de los poderes y competencias que les asignaba la Constitución.
- La idea de “Nación española” que utilizaba, con cierto grado de confusión, el texto republicano. Pero, ¿quién o qué era la Nación española en dicho proyecto? Por de pronto, la Nación española era la expresión con la que se iniciaba el preámbulo de la Constitución para identificar al sujeto colectivo que habría de decretar y sancionar la propia norma o código fundamental. Se trataría de un ente colectivo, de una persona moral, distinta de los individuos y que se reunía en Cortes constituyentes para aprobar la Constitución; antes lo había hecho en una Asamblea “nacional” para proclamar la misma República. Aquí la idea de Nación española impedía entender la soberanía popular del art. 42 como un poder individualista, fraccionable, atomista, distribuible en partes alícuotas, cuyo ejercicio pudiera, en grado extremo, dar igual valor a las mayorías y a las minorías y negar, en última instancia, legitimidad y validez a la fórmula democrática de gobierno. Así vista, la Nación española personificaba históricamente el conjunto indivisible y orgánico de todos los ciudadanos españoles, que, representada por y en las Cortes, actuaría como depositaria de la soberanía popular que pertenecía a la ciudadanía.

Esta misma expresión de “Nación española” para representar a un sujeto histórico, trascendente a los ciudadanos que la conforman y dotado de un poder supremo y revolucionario que impulsa un proceso constituyente, distinto, en definitiva, del Rey y superior en su poder y dignidad a éste, aparecía en otras Constituciones anteriores (1812, 1837, 1869) y volverá a figurar en la posterior de 1978. La Constitución de 1931 prefirió evitar el término para no zaherir los derechos de las naciones o regiones españolas.

Ahora bien, si el principio de la soberanía popular se veía de este modo distorsionado por la idea de la Nación española –competente para aprobar la Constitución–, el texto articulado del proyecto complicaba aún más la respuesta a la pregunta de qué o quién era la Nación. Sus arts. 1 y 2 definían la Nación española como una suma de los diecisiete Estados que la “componen”, por lo que, según esto, la Nación española republi-

30. TRUJILLO, G, *Introducción al Federalismo...*, op. cit., págs. 192-193. SOLÉ TURÁ y AJA, *Constituciones y periodos...*, pág. 65.

31. PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, 2ª ed., Madrid, 1989, págs. 148-149. NÚÑEZ RIVERO y MARTÍNEZ SEGARRA, *Historia constitucional...*, op. cit., pág. 166, ven en el art. 42 “la expresión del liberalismo más puro dentro de una corriente que va desde el pensamiento rousseauniano hasta los más modernos planteamientos libertarios defendidos por Pi y Margall.”

cana no sería una persona jurídica representativa del conjunto de los ciudadanos, como entienden los defensores de la soberanía nacional, sino de otros entes colectivos diferentes de estos: los estados regionales. Sin embargo, el art. 43 *in fine* se alejaba de esta idea y equiparaba la Nación con el Estado federal, esto es, con un organismo político diferente de los diecisiete estados (a la misma conclusión lleva el art. 92), de los miles de municipios y de los millones de individuos o ciudadanos españoles. En cambio, el art. 82 consideraba la Nación como titular del Poder supremo, dotado de la suprema dignidad, poder que se encarnaba en la figura del Presidente de la República, Y mientras el título V, regla quinta, y los artículos 92 y 99 atribuían a la Nación las notas de unidad, integridad e indivisibilidad, aspectos que serían predicables de su territorio en cuanto elemento objetivo, otros preceptos reiteraban la concepción subjetiva de la Nación como titular de bienes, derechos y deberes (título. V, regla 21ª, y arts. 79, que conciben la Nación como un sujeto procesal, y 110, que impone a la Nación el deber de mantener el ejército y la armada).

3. El reconocimiento de un amplio catálogo de derechos y libertades

Influido por el pensamiento iusnaturalista y racionalista de Rousseau³², el proyecto constitucional republicano estableció un extenso catálogo de derechos y libertades a favor de cualquier persona, que no eran sino una fiel traslación de los derechos y libertades ya proclamados en la anterior Constitución monárquica y democrática de 1869, con tres adiciones más: las relativas a la libertad de culto y la separación entre la Iglesia del Estado, la no regulación de la suspensión de las garantías de los derechos y libertades, y la abolición de los títulos nobiliarios.

Destaca sobremanera el lugar preeminente que el proyecto otorgaba al reconocimiento de los derechos de la persona, por cuanto la relación de derechos se contenía en dos partes diferentes: en primer lugar, en el Título preliminar, como medio para subrayar cuál era la base de la organización política (algo que recuerda en parte a la Constitución de 1978, que dedica su Título I a los derechos y libertades fundamentales); y más tarde, en el Título II, tras la descripción de la composición territorial de la Nación española.

Este catálogo de derechos no era taxativo, puesto que el proyecto constitucional admitía la existencia de otros derechos no declarados expresamente: su no mención en modo alguno equivalía a una prohibición (art. 31).

Además, el hoy conocido como principio *pro libertate* en la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales aparecía de forma patente en el art. 21, en donde se vedaba a las autoridades y a las leyes que establecieran disposiciones preventivas al ejercicio de los derechos reconocidos por el proyecto de Constitución.

A continuación se relacionan de modo sucinto estos derechos y libertades proclamados, agrupándolos según se trataran de derechos personales o de derechos de participación en la vida colectiva³³:

A) *Derechos inherentes a la persona*. Son aquéllos conexos con la propia idea liberal del Estado de Derecho, en la que el individuo debe ser respetado y protegido por los poderes públicos:

– El derecho a la vida. Aunque nada expreso señalaba el proyecto constitucional, debe entenderse que la pena de muerte quedaba proscrita, excepto

32. En el mismo sentido, GÓMEZ SÁNCHEZ, *Introducción al régimen...*, op. cit., pág. 143. TRUJILLO, G, *Introducción al Federalismo...*, op. cit., págs. 95 y 190, destaca la comunidad de origen del proyecto republicano y de su antecedente, la Constitución de 1869, que no es otro que el “liberalismo radical”, próximo en su extremo al anarquismo.

33. Sobre clasificaciones de los derechos públicos, vid. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho...*, op. cit., págs. 599-600.

cuando el poder legislativo declarara un territorio en estado de guerra civil o extranjera, en cuyo caso las leyes militares podrían establecer “otras penalidades”, con lo que no excluía la pena capital.

- El derecho a la seguridad. Bajo el manto de este derecho se comprendían otros derechos instrumentales o de orden procesal, tales como:
 - Los derechos a no ser detenido ni preso sino por causa de delito (art. 4) y a no ser preso sino en virtud de mandamiento de Juez competente (art. 6).
 - El derecho de todo detenido a ser puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención, y a ver ratificada o levantada su detención por la autoridad judicial en las setenta y dos horas siguientes (art. 5).
 - El *Habeas corpus*, para el caso de detenciones ilegales (art. 14).
 - El derecho de inviolabilidad de domicilio, salvo consentimiento del dueño, causa justificada, resolución judicial autorizatoria o flagrante delito (art. 7). Este derecho comprendía el derecho a no verse compelido a mudar de domicilio o residencia, sino en virtud de sentencia ejecutoria (art. 8).
 - El derecho al secreto de la correspondencia (correos y telégrafos), reconocido en el art. 9.
 - El derecho de todo detenido o perjudicado a una indemnización por la vulneración de los derechos anteriores (art. 10).
 - El derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, correlativo con la prohibición de tribunales extraordinarios y comisiones especiales en el enjuiciamiento de delitos (art. 13).
- El derecho a la dignidad de la vida, lo cual sentaba una firme base del derecho de todo individuo a no verse arrastrado por las condiciones sociales y a mejorar socialmente, para lo que sería menester la intervención del Estado a través de la igualdad tributaria, la sanidad, la beneficencia y la instrucción.
- El derecho a la libre expresión del pensamiento y de las ideas y opiniones conforme a la propia conciencia, bien de palabra, o por escrito, valiéndose de la imprenta u otro procedimiento semejante (art. 19). El proyecto constitucional prohibía expresamente la censura, el depósito o el nombramiento de un editor responsable para los periódicos (art. 21).
- El derecho a la difusión de las ideas por medio de la enseñanza. Vinculado a éste, se reconocía el derecho a fundar y mantener establecimientos de instrucción o educación, sin previa licencia o autorización administrativa, salvo la inspección por razones de higiene y moralidad (art. 26).
- Las libertades de trabajo, establecimiento, industria, comercio interior y crédito. Derecho a unas libertades que se reconocían tanto a favor de los extranjeros (art. 27), salvo la exigencia de títulos de aptitud exigidos por las autoridades, como de los españoles. Estos últimos podían salir libremente del territorio y trasladar su residencia y haberes al extranjero sin otros deberes que los de contribuir al servicio militar o al mantenimiento de las cargas públicas (art. 28).
- El derecho de propiedad. Este derecho impedía la privación temporal o perpetua de los bienes y derechos particulares o la turbación de su posesión (art. 15), y permitía la expropiación forzosa por causa de utilidad pública en virtud de mandamiento judicial y en todo caso previa la correspondiente

indemnización fijada judicialmente con intervención del interesado (art. 16). Pero también tenía una aplicación específica en el ámbito fiscal, ligado al principio de legalidad contributiva: Nadie podría verse obligado a pagar una contribución que no hubiera sido votada por las Cortes o por las autoridades populares legalmente autorizadas para imponerlas y en la forma prescrita por las leyes (art. 17).

- La igualdad ante la ley, cuyas manifestaciones específicas podían encontrarse en la supresión de la previa autorización para el procesamiento judicial de funcionarios públicos (art. 32) y en la ya citada abolición de los títulos de nobleza (art. 38) y prohibición de abonar contribuciones desiguales o desproporcionadas a los Ayuntamientos (art. 109)
- El derecho a ser juzgado por un jurado y a la defensa en juicio, y el derecho a la rehabilitación social mediante la pena en caso de caer en culpa o delito.

A) *Derechos inherentes a la ciudadanía*. Son los derechos que se reconocen al individuo por ostentar la condición política de ciudadano de un Estado democrático y por querer participar en la vida de la comunidad social a la que se pertenece. El proyecto de Constitución establecía los siguientes:

- Los derechos de reunión y de asociación pacíficas para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública (art. 19).

El derecho de reunión se encontraría sujeto a dos limitaciones constitucionales: por un lado, el decoro, la decencia y las buenas costumbres, circunstancias de muy subjetiva valoración y cuyo incumplimiento facultaba a las autoridades municipales a prohibir los espectáculos incumplidores (art. 23); y por otro, las reuniones deberían celebrarse al aire libre y las manifestaciones de día, sin obstruir la vía pública, ni rodear los Ayuntamientos, las asambleas legislativas de los Estados regionales o las Cortes de la Federación (art. 24).

El derecho de asociación se encontraba particularmente protegido en el art. 25, en donde se prohibía todo acto de impedimento, suspensión o disolución de las asociaciones cuyos estatutos fueran conocidos oficialmente y cuyas obligaciones para los ciudadanos no fueran clandestinas, por lo que quedaba proscrita de forma expresa la masonería.

- El derecho a votar en las elecciones, del que no se podría privar al ciudadano mientras se hallara en pleno goce de sus derechos civiles (art. 18).
- El derecho de petición, que podría dirigirse, individual o colectivamente, a las Cortes y a las demás autoridades de la República (art. 19). Quedaban privadas del derecho de petición colectiva las fuerzas armadas, y sometidos a reglas especiales los peticionarios individuales de tales fuerzas (art. 20).
- El derecho a desempeñar cargos y empleos públicos, según los principios de mérito y capacidad (art. 29).
- El derecho a ser jurado y participar a través de esta institución popular en la administración de justicia en toda clase de delitos.

Junto a los derechos, el proyecto de Constitución preveía la imposición a los españoles de dos deberes específicos: 1º El deber de defender la Patria con las armas cuando fueran llamados por ley, que se cohonestaba con las previsiones del breve Título XV sobre la fuerza pública (arts. 30 y 110); y 2º El deber de contribuir a los gastos del Estado en proporción a sus haberes (art. 30 y, en el mismo sentido, el art. 109).

Como hemos señalado, y a diferencia de la Constitución de 1869, el proyecto no preveía la suspensión de los derechos y libertades. Únicamente en los casos de estado de guerra se remitía a lo dispuesto en las leyes militares y a las leyes del Poder Legislativo que declararan ese estado (art. 33). En cambio, en la Constitución monárquica se posibilitaba la suspensión temporal de los derechos de detención, inviolabilidad de domicilio e inaplicación de traslados forzosos y de las libertades de expresión, reunión y asociación, en todo el Reino o en parte de él, mediante una ley, cuando así lo exigiera la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias; en este caso, se aplicaban las leyes de orden público y las penalidades establecidas de antemano (art. 31).

4. El principio de separación de poderes

Formulado por el Barón de Montesquieu en su obra *L'Esprit des lois* (1748), el principio de división y separación de poderes se concibe como un efectivo freno al absolutismo del monarca. Según este principio, la libertad de los ciudadanos queda garantizada cuando el poder del Estado se desmiembra en tres poderes iguales y equilibrados: el Legislativo, o poder de hacer las leyes, que se reserva a una Asamblea deliberante compuesta de dos cámaras; el Ejecutivo, o poder de ejecutar las leyes, que se deja al Rey; y el Judicial, o poder de juzgar, que corresponde a los jueces³⁴.

Este principio teórico se incorporó con notable éxito y pragmatismo a las revoluciones norteamericana y francesa, desde cuyas normas fundamentales se irradiaron a todo el constitucionalismo posterior. La Declaración de Derechos de Virginia (1776) proclamó, en su art. 5, que “los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben ser separados y distintos”, y de aquí se transmitió a la Constitución de los Estados Unidos (1787), que todavía sigue hoy al pie de la letra este principio. La francesa Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 enfatizó la conocida frase de que “una sociedad en donde la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes establecida, carece de Constitución” (art. 16). La primera Constitución promulgada en Europa, la francesa de 1791, recogió este principio, que luego fue reiterándose en las sucesivas Constituciones liberales y democráticas de los estados europeos³⁵.

Con estos antecedentes y sintiéndose tributaria de la Constitución federal norteamericana³⁶ y de las ideas más avanzadas provenientes de las revoluciones acaecidas en Francia, no podía ocurrir otra cosa que la incorporación del principio de separación de poderes en el proyecto de Constitución de la I República, tanto de forma expresa como en la construcción de su parte orgánica. Así se plasmó en el Título IV, dedicado exclusivamente a este principio. El poder de la Federación, disponía el art. 45, “se divide en Poder legislativo, Poder ejecutivo, Poder judicial y Poder de relación entre estos poderes”.

Y para que tal separación entre estos poderes fuera más nítida aún, el texto adicionalaba, primero, que “el Poder legislativo será ejercido exclusivamente por las Cortes” (art. 46), compuesto de dos cuerpos, el Congreso y el Senado, con lo que se excluía la posibilidad de que el poder ejecutivo diera normas legislativas incluso en los casos de extraordinaria o urgente necesidad o previa autorización de las Cortes para dictar bases o textos refundidos; además, los parlamentarios tenían incompatibilidad total con cualquier cargo público, incluido el de ministro (arts. 63 y 65). Segundo, que

34. MARSHALL, G., *Teoría Constitucional*, Espasa-Calpe, Madrid, 1982, págs. 133-164. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho...*, op. cit., pág. 372-374. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política*, Editorial Nacional, Madrid, 6ªed., págs. 461-471.

35. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho...*, op. cit., pág. 373-374.

36. TRUJILLO, G., *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 202. NÚÑEZ RIVERO y MARTÍNEZ SEGARRA, *Historia constitucional...*, op. cit., pág. 167. GÓMEZ SÁNCHEZ, *Introducción al régimen...*, op. cit., pág. 142.

“el poder ejecutivo será ejercido por los ministros” (art. 47), redacción contradictoria con la del art. 71, que atribuía el ejercicio de este poder al “Consejo de Ministros, bajo la dirección de un presidente, el cual será nombrado por el Presidente de la República”, si bien el precepto siguiente pormenorizaba en qué consistía este poder ejecutivo, que incluía la potestad de dictar reglamentos para la ejecución de las leyes y el empleo de “todos los medios legítimos para que se cumpla y se respete la ley”. Y tercero, que “el poder judicial será ejercido por los jurados y jueces, cuyo nombramiento no dependerá jamás de otros poderes públicos” (art. 48), poder que, como reiteraba el Título X, no emanaba de los otros dos poderes citados, y que se extendía a la imposición de cualquier pena, tanto personal como pecuniaria, por mínima que fuera; en definitiva, concluía, “todo castigo se impondrá por el poder judicial”, sin admitir que la Administración sancionara por sus propios medios.

Admitido el principio de la división de poderes tal y como Montesquieu lo concibiera, el proyecto constitucional agregaba un cuarto poder, cuya definición ya establecieron los doctrinarios franceses: se trataba de un poder arbitral o neutro que estaba llamado a coordinar los demás poderes, a resolver conflictos y divergencias y a servir de motor a todo el organismo del Estado. Este poder recibía la acepción de “poder de relación” entre los tres poderes anteriores y su ejercicio se encomendaba a la suprema magistratura del país, el Presidente de la República (arts. 45, 49 y 81). Tal poder aglutinador y moderador aparecía tasado en el art. 82 y sus dos funciones principales buscaban asegurar la unidad de la Federación, que él mismo personificaba, y mantener los demás poderes, fueran de la Federación o de los Estados regionales, en su órbita correspondiente. Se convertía en el punto de equilibrio de todo el sistema jurídico-político.

5. La república como forma de gobierno: ¿Forma parlamentaria o presidencialista?

La expresión “forma de gobierno” hace referencia en el Derecho constitucional tanto al modo como se encuentra organizada la suprema magistratura de un país, como al régimen de relación entre sus poderes. Con arreglo al primer criterio, las dos principales formas de gobierno son la monarquía o la república³⁷, según el carácter hereditario o electivo de la jefatura del Estado y de la menor o mayor exención de la responsabilidad jurídica, nula en el primer caso y mayor en el segundo. Siguiendo el segundo de los criterios, el que se refiere a la relación entre poderes, podemos diferenciar entre la forma parlamentaria y la forma presidencialista, según se elija al rector de la política nacional por el Parlamento o directamente por el pueblo, ya que, en este último caso, el presidente queda dotado de una legitimidad democrática directa, ejerce poderes propios y efectivos y no constriñe su función a un papel meramente simbólico³⁸.

Obviamente, el proyecto constitucional optó por la forma republicana, de tal manera que el presidente de la República se elegiría cada cuatro años, no siendo inmediatamente reelegible (art. 81). Ahora bien, resulta problemático dilucidar si se inclinó por una república parlamentaria o por una república presidencialista. Prácticamente, diseñaba un *tertium genus*, que no respondía en puridad ni al clásico sistema parlamentario ni al sistema presidencialista³⁹, aunque se apuntaba a una mayor cercanía hacia el primero.

37. SÁNCHEZ AGESTA, *Principios de Teoría...*, op. cit, págs. 412-414. Sobre las formas de gobierno, vid. BISCARETTI DI RUFIA, P., *Introducción al Derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, págs. 117-187.

38. Sobre la clasificación tradicional de las formas o sistemas de gobierno, vid. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. y MELLADO PRADO, P., *Principios de Derecho Político*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, págs. 247-260.

La elección del presidente de la República se perfilaba conforme a un sistema especial (arts. 83 a 91), calificado como de sufragio universal indirecto⁴⁰, que, lógicamente, nunca se aplicó y en el que la última palabra correspondía, con mayor o menor grado de participación, a las Cortes de la Federación. En primer lugar, intervendría el cuerpo electoral, esto es, el pueblo, quien elegiría en cada Estado regional una junta *ad hoc*, compuesta por el doble del número de diputados y senadores que ese Estado debía enviar al Congreso y al Senado. Tras estas elecciones, la junta se reuniría en la capital del Estado regional y nombraría sus candidatos a presidente y vicepresidente y remitiría la lista de todos los nombres que hubieran obtenido voto a los presidentes del Congreso y del Senado. En una reunión conjunta del Congreso y del Senado, se procedería a abrir las listas y a contar los votos de los candidatos. Si ningún candidato obtuviera en el escrutinio mayoría absoluta, entonces intervendrían las Cortes y elegirían al presidente y vicepresidente de la República entre los que hubieran obtenido más votos de las juntas.

Una vez elegido, el presidente de la República no sería el responsable directo del ejercicio del poder ejecutivo, sino que elegiría “con toda libertad” al presidente del Consejo de Ministros (art. 82.5), aun cuando en la práctica no podría hacer algo distinto de separarlo de entre el partido que tuviera mayoría en la cámara popular. Dada la rígida separación de poderes, ni el presidente de la República ni el del Consejo de Ministros podrían disolver las Cámaras, ni cabría que éstas removieran a ninguno de los dos mediante mociones de censura o cuestiones de confianza. Sin embargo, cualquiera de los presidentes tendría iniciativa legislativa, aun cuando la aprobación de las leyes sólo podría realizarse por el Congreso. A diferencia del modelo norteamericano, no se otorgaba al presidente de la República española un derecho de veto o suspensión de los procesos legislativos⁴¹. Por tanto, en el sistema diseñado por la propuesta republicana se configuraba una absoluta independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, aun a riesgo de disidencias duraderas y de enfrentamientos para cuya solución no se preveía ningún cauce.

Podemos diferenciar dos clases de poderes presidenciales en el texto propuesto: los simbólicos y los efectivos o de intervención política con una finalidad moderadora, con un mayor predominio de los primeros sobre los segundos. Entre los simbólicos, el presidente de la República habría de personificar el poder supremo y la dignidad suprema de la Nación, esto es, se convertía en la más alta magistratura del Estado; promulgaría las leyes aprobadas por las Cortes; haría observaciones a las disidencias legislativas entre el Congreso y el Senado; dirigiría mensajes a los poderes públicos recordándoles el cumplimiento de sus poderes legales; nombraría los embajadores, ministros y agentes diplomáticos; recibiría los embajadores, ministros y agentes diplomáticos de las demás naciones; y concedería los indultos. Entre los poderes de intervención política con un carácter arbitral, convocaría reuniones extraordinarias de las Cortes cuando entendiera que así lo requeriría el estado de la Nación, nombraría y separaría con total libertad al presidente del Poder Ejecutivo (la principal de las funciones políticas que asumía), sostendría las relaciones internacionales y cuidaría de que se garantizaran las Constituciones particulares de los Estados regionales. Curiosamente, el proyecto constitucional no aclaraba cómo se llevarían a la práctica estas dos últimas funciones, por lo que puede interpretarse que se dotaba al presidente de las más amplias facultades intervencionistas para garantizar ambas.

39. TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico...I*, op. cit. pág. 118. GÓMEZ SÁNCHEZ, *Introducción al régimen...*, op. cit., pág. 143, y SOLÉ TURÁ y AJA, *Constituciones y periodos...*, pág. 66, lo califican de similar al empleado en la elección del presidente de EE.UU., aunque leyendo a BISCARETTI DI RUFIA, *Introducción al Derecho...*, op. cit., págs. 95-97, surgen dudas sobre tal similitud.

40. TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico...*, op. cit. pág. 117.

41. GÓMEZ SÁNCHEZ, *Introducción al régimen...*, op. cit., pág. 144. Sobre otras diferencias con la Constitución norteamericana, vid TRUJILLO, G, *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 202.

6. El bicameralismo parlamentario

En la aludida doctrina de Montesquieu, el bicameralismo, inspirado en la experiencia inglesa, respondía a la intención de fraccionar el Poder legislativo para provocar el debilitamiento de su peligrosa omnipotencia y su excesiva presión sobre el Poder ejecutivo⁴².

El bicameralismo teórico parte de la existencia de una cámara de origen electivo y fundamento popular, denominada cámara baja, y de otra, que recibe el nombre de cámara alta, las más de las veces con un contenido menor o un rango inferior y, por tanto, subordinada a la popular, cuya composición varía según los distintos regímenes políticos. En los sistemas federales, y a partir del modelo norteamericano, que fue el instaurador del sistema, la cámara popular se elige por sufragio universal según el número de habitantes que componen la población, mientras que la otra cámara, conocida en la mayoría de ellos como “Senado”, representa a los estados federados, siendo la nota característica en la mayor parte de esos sistemas la igualdad representativa de todos y cada uno de estos estados, que envían un mismo número de representantes.

Siguiendo otra vez el modelo de los Estados Unidos⁴³, el proyecto republicano de 1873 preveía un bicameralismo parlamentario en el que las Cortes españolas se componían de dos cuerpos colegisladores: el Congreso y el Senado. El Congreso se perfilaba como la cámara baja o de origen popular directo, ya que se compondría de tantos diputados como fuera el resultado de dividir la población española entre 50.000 almas, elegidos directamente por todos los españoles mayores de veintiún años (sufragio universal, igual, directo y secreto). Por su parte, el Senado se nutriría de senadores elegidos por los parlamentos de los respectivos estados, que “enviarían” cuatro por cada Estado, cualquiera que fuera “su importancia y el número de sus habitantes”; era, por tanto, una verdadera cámara de representación territorial de la República federal, en la que todo el protagonismo recaía en los estados regionales y no en su población.

El proyecto constitucional introducía un bicameralismo desigual o imperfecto en perjuicio del Senado, que se presentaba como una cámara de segundo rango a pesar de gozar de igual estatuto jurídico de privilegios que la cámara principal⁴⁴. De entrada, no tenía iniciativa legislativa (ésta correspondía al Congreso, al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros), por lo que quedaba relegado a un cuerpo colaborador del Congreso en la elaboración de las leyes. Sus funciones se limitaban a un control de la constitucionalidad de las leyes que la cámara baja le remitía: debía examinar “exclusivamente” si los proyectos de leyes enviados desconocían los derechos de la personalidad humana reconocidos en la Constitución, los poderes de los organismos políticos, las facultades de la Federación o la propia Constitución. Si apreciaba cualquier lesión en estas materias, podía ejercer un derecho de veto suspensivo por dos años, aunque, finalmente, no podía impedir que la ley llegara a aprobarse, si así lo decidía el Congreso, y fuera de aplicación en toda la Nación.

7. Un Estado organizado territorialmente de forma “federal”

Sobre esta característica nos extenderemos específicamente en el epígrafe siguiente.

42. Sobre la justificación del bicameralismo, vid. SÁNCHEZ GONZÁLEZ y MELLADO PRADO, *Principios de Derecho...*, op. cit., págs. 341-342.

43. BISCARETTI DI RUFIA, *Introducción al Derecho...*, op. cit., págs. 92-95.

44. TRUJILLO, G, *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 196.

8. La incipiente preocupación por las cuestiones sociales

No podía concebirse el Estado social en 1873 como lo entendemos hoy en día. Resultaría anacrónico y escasamente riguroso afirmar que el proyecto de Constitución de la I República perfilaba un Estado social al modo que lo hicieron otras Constituciones europeas posteriores, tales como las de Weimar de 1919, la española de 1931 u otras más tardías⁴⁵. Sin embargo, sí que el proyecto republicano, elaborado por una clase burguesa reformista, culta, preocupada por las inquietudes sociales y embebida de las doctrinas progresistas roussonianas, krausistas y del socialismo humanista, bosquejaba algunas líneas muy finas que, con el discurrir de los tiempos y el apoyo de los movimientos de masas, se convertirían en los gruesos trazos del cuadro representativo del Estado social⁴⁶. Citaremos las que nos parecen más llamativas:

– La exaltación de la dignidad de la vida de todos los hombres como un derecho o un valor, declaración que iniciaba el proyecto y que aparecía por primera vez en la historia constitucional española. No podía entenderse el derecho a una vida digna si los poderes públicos no actuaban sobre las circunstancias de toda índole que impedían su desarrollo. La superación de las doctrinas filodarwinistas, que concebían la miseria como una natural evolución degenerativa de determinados individuos y atribuían los derechos políticos a los más dotados para la supervivencia, la apuesta por el progreso científico a través de la educación y la eliminación de la pobreza y de la incultura, eran tareas primordiales de los poderes de la República.

– La expropiación de la propiedad por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, previa indemnización acordada por el juez con intervención del interesado (art. 16). De esta manera, la utilidad común de los bienes (lo que hoy conocemos como la “función social de la propiedad”) se superponía al derecho subjetivo a la propiedad privada.

– La preocupación por la educación y la instrucción como medio de superación de la miseria cultural y de la consecuente pobreza social. Para ello, se reconocía el derecho individual de fundación y mantenimiento de establecimientos educativos sin previa licencia, esto es, sin intervención ideológica de la Administración, salvo las autorizaciones que comprobasen el cumplimiento de las condiciones exigibles de higiene y moralidad (art. 26). Asimismo, la Federación asumía la facultad de crear una Universidad federal y cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios en los cuatro puntos del territorio que determinase una ley de las Cortes (Título V, núm. 20). Y el proyecto constitucional atribuía a los Estados regionales la competencia para regir su instrucción (art. 96), les imponía la obligación de conservar un instituto de segunda enseñanza por cada una de las actuales provincias y les reconocía la facultad de fundar las universidades y escuelas que estimaran convenientes (art. 98). Además, dejaba en la esfera de los Municipios el sostenimiento de las escuelas de niños y de adultos, dando la instrucción primaria gratuita y obligatoria (art. 108).

– La garantía de la sanidad, que se entendía como competencia de la Federación (Tít. V, núm. 18), y de la beneficencia (que era competencia de los Estados regionales, *ex art.* 96), mientras al Municipio se le encomendaban los hospitales y demás institutos de beneficencia local (art. 108).

– El deber de los ciudadanos de contribuir a los gastos públicos en proporción a sus haberes (art. 30), ya declarado en la Constitución de Cádiz, con lo que se ratificaba

45. Sobre el Estado social, vid. SÁNCHEZ GONZÁLEZ y MELLADO PRADO, *Principios de Derecho...*, op. cit., págs. 121-124; y GARRORENA MORALES, A., *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Editorial Tecnos, Madrid..

46. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Curso de Derecho constitucional comparado*, 7ª ed., Universidad Complutense, Madrid, 1980, pág. 433. TRUJILLO, G., *Introducción al Federalismo...*, op. cit., págs. 207-210.

en la materia tributaria el principio de justicia proporcional, reconociéndose un derecho a los contribuyentes de recurrir en alzada a las Asambleas de los Estados o de interponer una denuncia criminal ante los Tribunales de distrito si los Ayuntamientos repartieran desigualmente la contribución o la exigieran en desproporción a los haberes (art. 109).

9. La separación Iglesia-Estado. El carácter aconfesional del Estado

La cuestión religiosa y su reflejo constitucional ha sido otro de los grandes campos de batalla de los distintos regímenes políticos habidos desde la caída del Antiguo Régimen⁴⁷. La Constitución de 1812 apostó por la doctrina católica, apostólica y romana, como la religión perpetua y “única verdadera” de la Nación española. Y esta confesionalidad estatal se mantuvo en las Constituciones de 1837, 1845 y 1869 (en éste último caso, con pleno respeto al ejercicio de otro culto distinto).

Sin embargo, el proyecto republicano fue el primer texto que propuso un Estado aconfesional⁴⁸ con plena separación entre el Estado y la Iglesia (art. 35). La referencia constitucional continuaba siendo los Estados Unidos, en donde la Iglesia se concibe separada del Estado y se desarrolla bajo el principio de libertad religiosa. Teóricamente, el modelo aconfesional, que se diferencia del laico, a) reconoce y respeta el derecho de los ciudadanos a la libertad religiosa de todos ciudadanos y comunidades religiosas, por lo que no cae ni en el anticlericalismo ni en la nacionalización de los bienes de la Iglesia; b) no lesiona la igualdad jurídica de los ciudadanos por motivos religiosos, ni establece entre ellos ninguna discriminación por tal circunstancia; c) considera el culto como un fin social con relevancia pública, en cuanto atiende a una necesidad humana, con una actitud benévola y tolerante hacia todas las creencias; d) permite la fundación de centros de enseñanza de educación religiosa; y e) no impide que la separación entre Iglesia y Estado sea incompatible con la intervención religiosa formal y simbólica en las ceremonias civiles, el matrimonio, las relaciones entre autoridades, aun cuando la validez oficial de tales actos permanezca en el Estado⁴⁹.

El proyecto de 1873 representó todo un ejemplo de respeto hacia la libertad religiosa, compatible con las renovadoras ideas que vendría a plasmar el Concilio Vaticano II casi un siglo después: 1º Reconoció el derecho al libre ejercicio del pensamiento y la libre expresión de la conciencia, así como a la difusión de las ideas por medio de la enseñanza (título preliminar). 2º Proclamó el derecho de fundación y mantenimiento de establecimientos de instrucción o educación sin previa autorización administrativa (art. 26), por lo que permitía la creación de centros religiosos. 3º Sin mencionar de forma directa en ningún momento la religión católica, proclamó la libertad e igualdad de todos los cultos en España (art. 34). 4º. Previó expresamente la prohibición de subvenciones directas o indirectas a algún culto por parte de los poderes públicos de la Nación, Federación, Estado regional o municipio (art. 36). 5º Consciente de la nueva misión oficial que se quería imprimir a la República en las relaciones civiles como un poder distinto y separado de la jurisdicción eclesiástica, encomendó a las autoridades civiles el exclusivo registro de las actas de nacimiento, de matrimonio y de defunción (art. 37).

La Constitución de 1876 volvió a declarar la religión católica como la del Estado y así continuaría siendo hasta la promulgación de la Constitución republicana de 1931,

47. Sobre las relaciones Iglesia-Estado, vid. PRIETO SANCHÍS, L., “Las relaciones Iglesia-Estado a la luz de la nueva Constitución: Problemas fundamentales”, en *La Constitución española de 1978*, estudio sistemático dirigido por PREDIERI, A., y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Editorial Civitas, Madrid, 2ª ed, 1981, págs. 319-374.

48. Esta misma calificación le da GÓMEZ SÁNCHEZ, *Introducción al régimen...*, op. cit., pág. 143.

49. SÁNCHEZ AGESTA, *Principios de Teoría...*, op. cit, págs. 324-325.

que, más allá del aconfesionalismo, declaró el carácter laico del Estado. Después del nacionalcatolicismo franquista, la Constitución democrática de 1978 optó por el sistema aconfesional con un régimen de concordato entre la Iglesia Católica y el Estado.

10. La reforma rígida de la Constitución

La regulación de la reforma constitucional en el título XVII del proyecto republicano, muy similar a la establecida en la Constitución de 1869, se caracterizaba por estas tres notas:

Primera. La inexistencia de cláusula alguna de intangibilidad. Ninguna parte del proyecto constitucional quedaba exceptuada de su posible reforma posterior: ni la forma de Estado democrático y de Derecho, ni la forma de gobierno republicana, ni la organización federal, ni el carácter aconfesional del Estado, ni tampoco la declaración de derechos y libertades (art. 115)⁵⁰.

Segunda. La iniciativa de la reforma descansaba únicamente en el Poder Legislativo federal, por lo que ni el Presidente de la República, ni el Poder Ejecutivo, ni los Estados regionales ostentaban iniciativa alguna en esta materia (art. 115)⁵¹. Esto era propio de la Constitución norteamericana de 1787. En la Constitución precedente se dejaba al Rey la iniciativa para promover la reforma.

Tercera. Siguiendo la clásica división de las reformas constitucionales que hiciera Bryce entre rígidas y flexibles⁵², podemos calificar la reforma constitucional republicana como rígida⁵³, pero de una forma atenuada o poco agravada. Las reformas rígidas someten la modificación de un texto constitucional a un procedimiento especial y a la concurrencia de determinadas mayorías especiales en la tramitación parlamentaria, acompañada en ocasiones de unas elecciones constituyentes previas y específicas o de un referéndum que expresa la opinión del cuerpo electoral, de tal modo que la Constitución se concibe como una superley. Por el contrario, las reformas flexibles permiten la alteración del texto a través de procedimientos legislativos sin requisitos especiales, con lo que se equipara el rango de la Constitución con el de la ley modificante.

La reforma del texto proyectado en la República de 1873 requería un procedimiento especial pero sin demandar mayorías determinadas. Las Cortes republicanas hubieran podido acordar la reforma realizando una declaración *ad hoc* de lo que hubieran deseado cambiar. Formulada esta declaración inequívoca, el Congreso y el Senado procederían a disolverse *ipso iure* (una muestra más del principio de separación de poderes) y el Presidente de la República convocaría nuevas Cortes constituyentes insertando la resolución declaratoria del Parlamento. Celebradas las nuevas elecciones y

50. Con cierta lógica, SÁNCHEZ GONZÁLEZ y MELLADO PRADO, *Principios de Derecho...*, op. cit., págs. 213-214, consideran que toda Constitución tiene unos límites materiales implícitos, es decir, que no se puede anular el núcleo esencial e identificativo de la Constitución, pues ello supondría un fraude a la Constitución, o, lo que es lo mismo, la utilización del poder de reforma para cambiar de Constitución, no la Constitución. Concluyen, apoyándose en I. DE OTTO, que una Constitución democrática tiene un límite material implícito: no sería conforme a la Constitución suprimir la democracia misma ni siquiera utilizando un procedimiento democrático, salvo que la Constitución resultante sea una violación pura y simple de la legalidad constitucional.

51. Con razón ve MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de...*, vol. I, op. cit., pág. 85, en esta exclusiva atribución, una retención a favor de las Cortes generales de la competencia de la competencia, esto es, la disponibilidad sobre el sistema constitucional entero. En relación con la iniciativa de las reformas constitucionales, vid. SÁNCHEZ GONZÁLEZ y MELLADO PRADO, *Principios de Derecho...*, op. cit., págs. 210-211. TRUJILLO, G., *Introducción al Federalismo...*, op. cit., págs. 201-203, donde pone de manifiesto el desconocimiento de la participación de los estados federados en el proceso para la reforma de la Constitución como garantía de su respectiva situación jurídico-constitucional, lo que le parece contrario al propio modelo federal.

52. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho...*, op. cit., pág. 470-471.

53. TRUJILLO, G., *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 61. GÓMEZ SÁNCHEZ, *Introducción al régimen...*, op. cit., pág. 141.

reunidas las nuevas Cortes constituyentes, éstas podrían aprobar la reforma constitucional, si bien en todo lo demás actuarían únicamente en calidad de poder legislativo ordinario. La Constitución de 1869 añadía aquí una lógica garantía del procedimiento de reforma: mientras las Cortes actuaran como poder constituyente, no podría disolverse ninguno de sus cuerpos colegisladores.

V. LA ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL ESTADO

1. El federalismo: Una aproximación a su concepto

Como venimos subrayando, las cuatro notas más significativas del proyecto constitucional de la I República son, sin duda, su forma de gobierno republicana, su apuesta por el sistema democrático, el carácter aconfesional de los poderes públicos en sus relaciones religiosas, y la organización federal del Estado. Corresponde ahora analizar este último aspecto.

El texto proyectado apostaba por una organización federal del poder político del Estado. Fue la primera y única vez en la historia constitucional española que se intentó distribuir territorialmente el poder estatal con arreglo a fórmulas federales. Los vientos del federalismo provenían del otro lado del Atlántico. La inicial experiencia norteamericana, que se propagó con facilidad y éxito por Suiza (1848), Canadá (1864), Alemania del Norte y el II Reich (1867 y 1871), así como por el sur del Nuevo Mundo, también estuvo a punto de prender en España. Sin embargo, las ideas federales norteamericanas y centroeuropeas se distinguían más por cimentar un camino cuyo punto de llegada consistía en crear y consolidar un Estado unitario respetuoso con la existencia de diversas entidades políticas originarias, que, como en el caso republicano español, dirigirse, en recorrido inverso, hacia la profunda descentralización política de un Estado hasta entonces de concepción fuertemente centralista⁵⁴.

Más allá de lo semántico y adjetivo, es difícil afirmar si el proyecto republicano establecía una organización federal pura o encubría un estado unitario con un altísimo grado de descentralización política a favor de las regiones españolas, a las que se calificaba grandilocuentemente como “estados” y se las otorgaba una “constitución” particular. La dificultad de esta respuesta no está tanto en el contenido del texto constitucional proyectado, como en algo más complejo todavía de responder previamente no sólo en el plano doctrinal o teórico, sino también en el práctico: ¿qué es un estado federal? O dicho de otro modo, ¿en qué consiste el federalismo?

Al menos, el federalismo tiene una finalidad cognoscible: busca la división del poder del Estado como un medio para limitarlo. Para ello, junto a las fórmulas clásicas de Montesquieu de división del poder en el plano horizontal, esta ideología añade un método de división vertical, con proyección jurídica sobre el territorio. Al mismo tiempo, el federalismo se entronca directamente con los movimientos democráticos, pues comparte con ellos las ideas de pluralismo y diversidad, no ya sólo en lo político y en lo social, sino ahora también en lo territorial y en lo cultural.

Ciertamente, el federalismo se muestra como una ideología política de contornos difusos, que a lo largo de la historia se ha visto acompañada de diversos adjetivos que, lejos de precisar su contenido, han complicado aún más la cuestión: nuevo federalismo, federalismo dual, federalismo cooperativo, federalismo fiscal, federalismo creativo,

54. Sobre las Constituciones federales de Estados Unidos y Suiza, *vid.* SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. y MELLADO PRADO, P., *Sistemas políticos actuales*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 2ª edición, Madrid, 1998. Los mismos autores en *Principios de Derecho...*, *op.cit.*, págs. 296-300, analizan el federalismo de EE.UU. y de Canada. También PÉREZ SERRANO, en *Tratado de Derecho...*, *op. cit.*, analiza el Derecho constitucional norteamericano (págs. 487-498), el suizo (págs. 511-520) y el alemán (págs. 563-570).

federalismo nacional, federalismo centralizado y periférico, federalismo de aparición y maduro, federalismo centralizador, federalismo descentralizador, federalismo de equilibrio, federalismo asimétrico, federalismo de libre asociación...⁵⁵

De forma genérica, el Estado federal se caracteriza por la existencia de un Estado soberano que exteriormente se presenta como una unidad, pero que internamente se organiza de tal modo que el poder se divide constitucionalmente entre el Estado central o Federación y los Estados regionales, cada uno de ellos, tanto el central como los regionales, con competencias políticas y legislativas propias y diferentes⁵⁶. Se muestra como un “Estado de estados” en el que la voluntad federal se forma mediante la participación de los Estados miembros.

Históricamente, se ha llegado a esta forma de distribución territorial del poder del Estado a través de una de estas dos vías: a) La de asociación de Estados antaño soberanos o fundacionales que tenían intereses comunes e iniciaron un proceso de unificación y de transferencia de poderes y funciones a una unidad política superior (la Federación) que los englobaba, como son los casos de Estados Unidos, Suiza o Alemania. b) La de descentralización de Estados unitarios centralizados o con algún tipo de descentralización administrativa, que buscaban crear y organizar coordinadamente entidades territoriales diferentes de la unitaria y dotadas de un alto grado de autonomía política y legislativa compatible con la soberanía de la Federación, transfiriéndoles competencias que en lo sucesivo habrían de ejercer como propias, como planteaba el proyecto constitucional republicano de 1873, siguiendo las ideas descentralizadoras de Pi y Margall, quien, a su vez, las había importado de Proudhon con la traducción de su obra *Du Principe fédératif* (1863)⁵⁷.

2. Notas básicas definidoras de un Estado federal

Se han fijado, como mínimo, en cinco las notas básicas definidoras de un Estado federal: la existencia de una Constitución del Estado federal y de tantas constituciones como estados miembros, la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, la distribución de competencias políticas y legislativas entre el Estado federal y los estados miembros, el bicameralismo parlamentario con representación de los estados en una de las cámaras –normalmente, la alta– y la existencia de un Tribunal Federal que conoce y resuelve por vía judicial los conflictos que puedan surgir bien entre el Estado federal y los estados miembros o entre éstos mismos⁵⁸.

55. OLMEDA GÓMEZ, J.A., *Ciencia de la Administración*, vol. I, UNED, Madrid, 2000, págs. 203-208. Sobre el federalismo cooperativo y el federalismo dual, *vid.* las interesantes reflexiones de ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Editorial Tecnos, 3ª edición, Madrid, 1988, págs. 659-672. Asimismo, LASAGABASTER HERRARTE, I, “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo”, *Revista Vasca de la Administración Pública* núm. 41, 1995, págs. 203-221.

56. Para HAURIU, A., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 4ª ed., Ed. Montchrestien, París, 1970, pág. 177, el Estado federal es una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de Derecho interno, es decir, de Derecho constitucional, y mediante el cual un super-Estado se superpone a los Estados asociados.

57. Resulta obligatoria la lectura de la obra tantas veces citada de Gumersindo TRUJILLO, *Introducción al Federalismo español*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1967. OLMEDA GÓMEZ, Idem, pág. 206.

58. SÁNCHEZ AGESTA, *Principios de Teoría...*, op. cit., págs. 500-502, establece hasta siete caracteres específicos de la estructura del Estado federal: 1) En su origen, la tensión entre principios unificadores y tendencias particularistas. 2) La existencia de un pacto constitucional entre estados, reflejado en un instrumento convencional. 3) La existencia de Constituciones particulares junto a la Constitución de la Unión. 4) La división de poderes territorialmente, normalmente mediante una doble enumeración de las facultades que competen a los diversos órdenes y una cláusula de atribución a la Unión o a los Estados de los poderes residuales. 5) La atribución a la Unión de las competencias de orden externo, de relación entre Estados miembros y sus ciudadanos y las materias que entran en el patrimonio común de la Unión (instituciones civiles, cultura...). 6) La existencia de un Tribunal Constitucional. 7) La dualidad de Cámaras, en la que una representa la Unión y la otra a los Estados o al pueblo de éstos.

Vid. también HAURIU, *Droit Constitutionnel et...*, op. cit., págs. 180-181.

TRUJILLO, G, *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 19.

ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político...*, op. cit., pág. 572, califica la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal como un principio esencial al Estado federal.

Estas cinco notas aparecen perfectamente reflejadas en el texto constitucional proyectado por las Cortes constituyentes de la I República, por lo que, con independencia de sus nominalismos, debe entenderse que el proyecto constitucional sí que contemplaba una verdadera organización federal del Estado español. Incluso puede colegirse que el texto constitucional aprobado o proyectado es, de todos los que jalonan el camino del constitucionalismo español iniciado en 1812, el que más allá ha ido en la descentralización territorial de la organización política española, sin dar pie por ello a la ruptura de la unidad o de la integración de la Nación⁵⁹. Desde luego, llegó más lejos que la Constitución republicana de 1931 y su Estado integral, sobre la que influyó, o que la vigente Constitución de 1978 y su Estado autonómico, a su vez inspirada en la anterior.

A continuación analizamos estas cinco notas básicas:

A) *La existencia de una Constitución del Estado federal y de tantas constituciones particulares como Estados regionales*

Ya hemos visto que el art. 39 define la forma de gobierno de la Nación española como una República federal. El ejercicio de la soberanía popular se encomendaba a los organismos políticos de la República (art. 42). Tales organismos, dotados cada uno de ellos, según el art. 43, de “soberanía” propia (lo cual es contrario a la idea de la soberanía popular poco antes proclamada y que no es sino la autonomía de cada unidad regional o municipal), serían el Municipio, el Estado regional y el Estado federal o Nación. La Provincia sería una entidad de existencia voluntaria⁶⁰, cuya modificación o supresión podrían acordarla libremente los Estados regionales según sus necesidades territoriales (arts. 1 y 100), de tal forma que pasa de ser un instrumento para la acción del Estado central a ser un elemento más de la organización administrativa del Estado regional del que pueden disponer a su voluntad⁶¹. En una especie de redacción tautológica que partía del individuo como centro de toda la República, el art. 40 atribuía al Municipio “todo lo municipal”, al Estado “todo lo regional”, y a la Federación “todo lo nacional”.

Los diecisiete Estados regionales gozarían de toda la autonomía política compatible con la existencia de la Nación y con completa autonomía económico-administrativa. Mientras esta última, la autonomía económica, no es jurídicamente sino una consecuencia de la anterior y aparecía en el proyecto sin ningún tipo de cortapisa o limitación, la autonomía política, que ya no soberanía como señalaba el art. 43, no podía utilizarse por los entes regionales de forma incompatible o contraria con la existencia de la Nación. Por tanto, el proyecto constitucional no reconocía un derecho que hoy llamaríamos de “autodeterminación” de los Estados regionales. Éstos, cuya existencia reconocía o decidía ya el propio proyecto constitucional de forma nominal y precisa, no hubieran podido separarse de la Federación ni establecerse al margen de ella como Estados soberanos o “cosoberanos”; en cambio, sí que hubieran podido asociarse o federarse y crear nuevos Estados con el consentimiento del Legislativo central (art. 104). El art. 99 lo dejaba sentado de forma palmaria al impedir a los Estados legislar contra la forma republicana, la unidad y la integridad de la Patria o la Constitución

59. En opinión de TORRES DEL MORAL, *Constitucionalismo histórico...*, op. cit. pág. 114, “el proyecto constitucional no era marcadamente federal, sino que adoptaba en ocasiones criterios que el Derecho y la doctrina posteriores han calificado como de autonomía regional”. En parecidos términos, GÓMEZ SÁNCHEZ, *Introducción al régimen...*, op. cit., pág. 141.

60. VALDEÓN, J., PÉREZ, J., Y JULIÁ, S., *Historia de España*, Colección Austral, 4ª edición, Madrid, 2003, pág. 397.

61. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 83.

federal. La norma federal aparecía como la suprema ley de la República, en parejos términos a los establecidos por el art. VI de la Constitución norteamericana. Y el Título V atribuía a los poderes públicos de la Federación la competencia de conservación de la unidad y de la integración nacional.

El proyecto republicano reconocía a los Estados regionales la facultad de darse una Constitución política (art. 93). El mismo precepto proscribía todo intento de contravención de la Constitución federal por las constituciones regionales; nuevamente, el poder federado aparecía subordinado al federal. Sin decir a qué órgano concreto del Estado regional correspondía la elaboración de las constituciones regionales, aunque todo apunta a que fuera el poder legislativo regional (art. 101 *in fine*), cada Estado miembro habría de enviar sus textos constitucionales a las Cortes federales para su examen y sanción (art. 102). De este modo, la sanción por las Cortes federales y la promulgación por el Presidente de la República de las constituciones regionales eran potestades que se reservaban a la Federación, al igual que las leyes de ésta. Con carácter previo a su sanción, a las Cortes federales competía enjuiciar la constitucionalidad de los proyectos de constitución regional. El examen del contenido de los proyectos de constituciones perseguía comprobar el respeto de los derechos de la personalidad humana, los límites de cada Poder (Federación y municipal) y los preceptos de la Constitución Federal. Nada mencionaba el precepto sobre qué hubiera ocurrido en el caso de producirse un rechazo por las Cortes centrales del proyecto regional: si éste se enmendaba en las propias cámaras sin devolución del texto al ente competente para su elaboración o, como parece más lógico, se devolvía a los Estados regionales para su rectificación y nueva remisión.

La amplísima autonomía política de los Estados regionales les permitía organizar sus poderes con entera libertad, pero en todo caso con respeto al principio de separación poderes y de modo análogo a la Federación. De este modo, la constitución particular de cada región debería diferenciar los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (art. 101). Había, por tanto, un reconocimiento expreso y directo de la potestad legislativa de los Estados miembros, que ejercerían con los límites materiales antes indicados a través de sus respectivas asambleas legislativas o Cortes (arts. 94, 105 y 109), elegidas por sufragio universal directo. Como también se reconocía la existencia de los gobiernos regionales (arts. 94 y 95). En cambio, el poder judicial quedaba ya organizado en su planta y demarcación, aunque de forma básica pero suficiente, por la propia Constitución federal (Tít. X y arts. 73 a 80), con lo que en esta materia la competencia de los Estados regionales era menor. La autonomía política autorizaba a los Estados regionales a organizar su territorio como mejor entendieran, sin otra carga que hacer frente a los gastos que ello les supusiera, facultad que les hubiera permitido introducir alteraciones sustanciales sobre las provincias, sin descartar su supresión, o crear otras formas diferentes de entidades territoriales (art. 100). Como puede colegirse fácilmente, es visible en la redacción de estos preceptos la influencia de las ideas catalanistas (sobre todo, de Pi y Margall y de Almirall) partidarias de la sustitución de las provincias por las comarcas⁶².

No figuraba en el proyecto la prevalencia de las normas de la Federación sobre los Estados regionales, toda vez que se partía de una separación radical y respetuosa del ejercicio de las competencias entre la primera y los segundos. Pero, como ha llegado a poner de manifiesto Muñoz Machado⁶³, tampoco aparecían reconocidos a los Estados ningún poder de *nullification*, examen previo o figura similar de pase de las leyes federales que, sin embargo, habían recogido otros proyectos anteriores (en concreto, el pro-

62. Así lo pone de manifiesto MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de...*, vol. I, op. cit., pág. 83. Éste cita el comentario de ALMIRALL: “Creemos que España debe dividirse en grandes Estados..., la división en pequeñas provincias es una división ficticia, hija sólo del afán de destruir las antiguas divisiones”.

63. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de...*, vol. I, op. cit., págs. 84-85.

yecto Salmerón-Chao de 1872, base 21, establecía que no se promulgaría ninguna ley sin que hubiese transcurrido el plazo para que cada Estado hubiera examinar si sus derechos habían sido vulnerados y reclamar ante el poder judicial o el legislativo pidiendo su suspensión o derogación).

B) La participación de los Estados regionales en la formación de la voluntad federal

El proyecto constitucional aseguraba la intervención directa o indirecta de los Estados regionales en la configuración de las principales instituciones de la Federación.

En el caso del Poder Legislativo de la Federación, el Senado se compondría de los representantes enviados por las Cortes de cada Estado (art. 100). En el del Poder Judicial, el nombramiento de los jueces de distrito y de los magistrados de las Audiencias se verificaría en los respectivos Estados, y el Tribunal Supremo Federal se compondría de tres magistrados por cada Estado (art. 73). El Poder Ejecutivo quedaba residenciado en el gobierno de cada Estado en los asuntos de su competencia, mientras que al Gobierno federal le correspondería el ejercicio en exclusiva de las funciones ejecutivas asignadas por la Constitución (art. 72). En lo relativo al cuarto poder, el nombramiento del Presidente de la República se iniciaría con las elecciones de una Junta de compromisarios en cada Estado (art. 83) y culminaría con su designación por las Cortes federales, con participación del Senado (art. 88).

C) Distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados regionales

La delimitación y distribución de competencias entre la Federación y los Estados regionales se contemplaba siguiendo el método dual o de “doble listado” con una cláusula residual que jugaba a favor de los Estados regionales⁶⁴. Es esta una fórmula típica de las Constituciones federales, en la que, en una gran parte de los casos, la Federación es titular de los poderes expuestos que le atribuye directamente el texto constitucional, quedando los demás poderes en manos de los Estados regionales.

El Título V relacionaba las competencias de la Federación. El prolijo listado hacía referencia a las siguientes cuestiones vinculadas a los conceptos ya irreductibles de soberanía y unidad de un Estado de corte federal:

- a) La política exterior, que incluía las relaciones exteriores, tratados de paz y de comercio, la declaración de la guerra exterior por ley y el gobierno de los territorios y colonias.
- b) La organización territorial del Estado federal, en donde garantizaba la conservación de la unidad y la integridad nacional, e intervenía mediando las cuestiones territoriales y las competencias entre los Estados.
- c) La defensa exterior y la seguridad interior, extendiendo su competencia a las Fuerzas de mar y tierra y al nombramiento de sus jefes, la conservación del orden público federal, la declaración del estado de guerra civil, el nombramiento del delegado responsable del mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federales, y el restablecimiento de la ley por medio de la fuerza pública o en los casos de motín o subleva-

64. Nos separamos en este punto del criterio de MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de...*, vol. I, op. cit., pág. 84, que interpreta que el proyecto constitucional adopta la lista única en el Título V, al no poder tenerse como lista a favor de los Estados regionales la mención competencial del art. 96, al que califica de “referencia puramente enunciativa”. A esta misma conclusión parece acercarse TRUJILLO, G, *Introducción al Federalismo...*, op. cit., pág. 200.

- ción que comprometieran los intereses o los derechos generales de la sociedad en cualquier punto de la Federación.
- d) Los servicios y obras públicos de interés general o nacional, donde mencionaba correos, telégrafos, ferrocarriles, caminos generales, medios oficiales de comunicación marítima y terrestre, iluminación de costas, navegación, obras públicas de interés nacional, montes, minas, canales generales de riego, sanidad y establecimiento de una Universidad federal, y cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios en los cuatro puntos de la Federación que se determinarían por ley.
 - e) La unidad económica de la Federación, siendo de su competencia la deuda nacional, los empréstitos nacionales, las contribuciones y rentas necesarias para el mantenimiento de los servicios federales, envío de delegados a los Estados para la percepción de los tributos, la garantía de la unidad de monedas, pesos y medidas, las aduanas y aranceles, y la administración de los bienes y derechos de la Nación.
 - f) La unidad jurídica de la Federación, con la aprobación de los códigos generales, tanto sustantivos como procesales.

Frente al amplio listado de materias reservadas a la competencia de la Federación, el proyecto constitucional contraponía un listado más breve de materias cuya titularidad se atribuía a los Estados regionales (arts. 95, 96, 97, 98, 100 y 101). Tal listado era más ejemplificativo que taxativo, puesto que el art. 96 establecía una cláusula residual o de cierre del sistema de distribución de competencias a favor de los Estados regionales. A estos les corresponderían “todos los asuntos civiles y sociales que no hayan sido por esta Constitución remitidos al Poder federal”.

De tal manera, además de la cláusula residual, los Estados asumían competencias en las siguientes materias, todas ellas precedidas por el adjetivo posesivo “su” como término lingüístico que proyectaba la competencia del Estado regional sobre su respectivo territorio: Política propia, industria, hacienda, obras públicas, caminos regionales, beneficencia, instrucción, nombramiento de sus empleados, levantamiento de empréstitos, emisión de deuda pública, conservación de un instituto de segunda enseñanza en cada provincia, fundación de universidades y escuelas especiales, organización territorial interna, fuerza pública necesaria para su policía y seguridad interior y organización de sus instituciones conforme al principio de separación de poderes. El art. 104 enunciaba el principio de territorialidad de cada Estado, al prohibir que se erigieran o formaran nuevos Estados en la jurisdicción de otro Estado.

A pesar de esta vasta autonomía, el proyecto republicano no alcanzaba el grado de descentralización de su modelo inspirador, la Constitución de EE.UU., en donde los Estados tienen competencias en el derecho penal común y en la mayor parte del privado⁶⁵.

D) Bicameralismo parlamentario con representación de los Estados regionales en una de las cámaras del Parlamento federal

Al bicameralismo parlamentario ya nos hemos referido con anterioridad. En aras de no reiterarnos, resumimos que el proyecto constitucional configuraba el Senado como una cámara de representación de los Estados regionales, a la que cada uno de éstos enviaba cuatro senadores. Como una de las funciones de la cámara alta, la Constitución preveía el examen de las leyes del Congreso para comprobar su respeto por los

65. BISCARETTI DI RUFIA, *Introducción al Derecho...*, op. cit., pág. 100.

poderes de los Estados regionales y de los municipios y aplicar, en caso de su inexistencia, el veto suspensivo.

E) Existencia de un Tribunal Federal encargado de resolver por vía jurisdiccional los conflictos entre el Estado federal y los Estados regionales, o entre éstos últimos

En los modelos federales, la finalidad del Tribunal Federal es el conocimiento y resolución por la vía judicial (que no diplomática, política o administrativa) de todas las cuestiones que puedan suscitarse entre el Estado federal y los Estados regionales o entre éstos mismos. En ocasiones, las constituciones federales les adicionan otras funciones, principalmente el control de la constitucionalidad de las leyes federales o de los estados⁶⁶.

El proyecto de 1873 conformaba el Tribunal Supremo Federal como un órgano constitucional de la República, inserto en el Poder Judicial (Título X) y, por lo tanto, no al margen de éste como una institución de igual rango que el Poder Legislativo o el Judicial. Ahora bien, una de sus principales novedades radicaba en su composición, que no la determinaba la Federación, sino los Estados regionales, que nombraban tres magistrados cada uno de ellos (art. 73).

La naturaleza de este Tribunal era doble: por un lado, actuaba como un órgano constitucional encargado de defender la Constitución federal a través de cauces jurídicos, siguiendo parcialmente las ideas del *judicial review* norteamericano⁶⁷, y por otro, se manifestaba como la más alta magistratura ordinaria del Poder Judicial. Ambas naturalezas integraban estas funciones que el proyecto constitucional relacionaba expresamente:

- a) Funciones en su calidad de órgano encargado del control de la constitucionalidad de los poderes públicos. En éstas, el Tribunal hubiera sido competente para:
 - Declarar la inaplicación de una ley, fuera de la Federación o de un Estado regional, con la suspensión de sus efectos, cuando la entendiese contraria a la Constitución (arts. 70 y 77). Esta era, sin duda, la principal de las funciones que se atribuían al Tribunal. Este no anularía la ley, como actualmente deciden los Tribunales Constitucionales, sino que, como en los Estados Unidos, se limitaría a acordar su inaplicación, es decir, a mantener su validez, pero dejando sin eficacia la norma. Por tanto, al Tribunal Supremo Federal -y sólo a él- se le entregaba el control de la constitucionalidad de las leyes regionales (art. 77); se avanzaba así un sistema de jurisdicción concentrada, en el que la inconstitucionalidad de las leyes no era tanto una declaración de cualquier órgano judicial que así lo entendiese (EE.UU), como una decisión emanada del único órgano especial determinado para ello por la Constitución (como promovió más tarde Kelsen en Austria, en 1920), que se convertía en un legislador en negativo⁶⁸.
 - El entendimiento y decisión de los litigios que pudieran surgir entre los Estados (arts. 78 y 101), función propia de los tribunales constitucionales

66. El caso paradigmático es el del Tribunal Supremo de los Estados Unidos a partir de la conocida sentencia pronunciada por el juez Marshall en 1803 en el caso *Marbury versus Madison*, donde se sientan las bases del “judicial review”. También del Tribunal Constitucional Federal alemán, en el que se inspira el actual Tribunal Constitucional de la Constitución española de 1978. Y, asimismo, del Tribunal Federal suizo, que se configura como un órgano de arbitraje federal.

67. ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político...*, op. cit., págs. 492-493. Sobre el *judicial review*, vid. SÁNCHEZ GONZÁLEZ y MELLADO PRADO, *Sistemas políticos...*, op. cit., págs. 88 y 89, y TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Atomo ediciones, 2ª edición, Madrid, 1988, págs. 376-377 y 380-381.

68. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho...*, op. cit., págs. 381-382.

y en las que se configuraba al Tribunal Supremo como un poder arbitral entre Estados.

- Entender de los conflictos emanados entre los poderes públicos de un Estado (art. 79), donde nuevamente el Tribunal asumía una función arbitral o moderadora.
 - Resolver los conflictos suscitados sobre la interpretación de los tratados (art. 79).
- b) Funciones de la más alta magistratura del Poder Judicial ordinario, en donde le incumbiría:
- El ejercicio de las funciones ordinarias que le atribuyeran las leyes procesales y jurisdiccionales (art. 79), convirtiéndose en el Tribunal Supremo en la función jurisdicción ordinaria.
 - El conocimiento de las causas formadas al Presidente de la República y a los ministros, en ejercicio de sus cargos (art. 79), con lo que adquiriría la condición de más alto tribunal de la jurisdicción penal.

Sin embargo, paradójicamente, el proyecto constitucional no encomendaba al Tribunal Supremo Federal la función de dirimir los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados regionales cuando la causa del conflicto no fuera una ley regional, sino la actuación de uno de los poderes de esos Estados. Este silencio, que en modo alguno puede interpretarse como una omisión involuntaria, sólo podía obedecer a dos razones: La primera, que tal previsión no era habitual en aquellos años en el Derecho constitucional, ya que su aparición se constatará en la Constitución de Weimar de 1919 para resolver los conflictos entre el *Bund* y los *Länder*. Segunda, la ilusoria premisa de que, una vez aprobada la Constitución de un Estado regional, no podrían ya surgir divergencias derivadas de su correcta aplicación. El control de las posibles vulneraciones de la Constitución federal por un Estado regional por métodos distintos de una ley, se reservaba bien a los tribunales del Poder Judicial conforme a lo que hubieran determinado las leyes procesales correspondientes, que, no olvidemos eran competencia de la Federación, bien a otras vías políticas dejadas en manos del Poder Ejecutivo (art. 72) o del propio Presidente de la República (art. 82, núms. 4º y 10º).

Precisamente, el Poder Ejecutivo estaba facultado para enviar a cada Estado regional un delegado encargado expresamente de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes tanto federales como regionales, así como de la legalidad de los decretos y reglamentos federales, aunque carente de autoridad especial dentro del Estado (art. 72.8º). Si hubiera observado algún incumplimiento de las leyes, habría podido emplear “todos los medios legítimos” para garantizar el respeto a la ley, expresión que le facultaría para impugnar ante el Poder Judicial (y, en última instancia, ante el Tribunal Supremo inserto en éste) los actos de los poderes públicos del Estado regional incumplidor.

VI. NAVARRA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

1. Foralismo y federalismo. Semejanzas y diferencias

No podía faltar en este trabajo una referencia a Navarra y a su encaje en el proyecto constitucional de la I República federal, tarea en la que ya se ha anticipado J. I. DEL BURGO TAJADURA⁶⁹.

69. *Vid* su trabajo “Navarra en la Constitución de la I República Española”, en la Revista Jurídica de Navarra núm. 4, Pamplona, 1986, págs. 89-100.

Para situarnos mejor, debemos recordar que Navarra constituía en 1873 una provincia “foral” que se regía por las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841, dictadas al final de la I Guerra Carlista y el conocido como “Abrazo de Vergara”. La primera de las Leyes había confirmado los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía. La segunda, denominada por un sector de la doctrina como “Paccionada”, había convertido a Navarra de Reino en provincia con un régimen jurídico especial en comparación con las demás provincias españolas. Del antiguo régimen navarro se conservaban las facultades del Consejo de Navarra y de la Diputación del Reino, que se atribuían a la Diputación provincial, la Hacienda propia de Navarra sin perjuicio de abonar anualmente una contribución directa única al Estado, la legislación sobre montes comunes, las normas relativas a la administración económica interior de los Ayuntamientos y otras competencias específicas.

La confirmación de los fueros navarros sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía encerraba en sí tres ideas básicas, que son las que representan los cimientos y paredes maestras del régimen foral o foralismo: 1ª. De entrada, el reconocimiento a Navarra de un régimen jurídico preexistente, anterior al de la Nación española, que se confirma por el Poder Central, esto es, que se garantiza y respeta mientras no sea contrario a la idea de la unidad constitucional. 2ª. La configuración de una relación jurídica singular y especial entre Navarra y el Poder Central, diferente de la que regulaban las relaciones entre éste y otras provincias o territorios del Estado, y que el Poder Central se veía obligado a respetar, por lo que, si nació de forma participada o pactada entre ambas, cualquier modificación debería también ser objeto de pacto y cualquier modificación unilateral por parte del Estado devendría “contrafuero”. 3ª. La existencia, a partir de ese momento, de un Derecho propio o “foral”, emanado de las instituciones particulares de Navarra -entonces la Diputación-, por el que se rigen los ciudadanos y poderes de la provincia foral⁷⁰.

Se ha querido ver en el foralismo una vía similar o análoga a la del federalismo por asociación (EE.UU., Alemania, Suiza, Austria...). Algo de ello puede haber en el origen de ambas ideologías. En los dos casos el punto de partida histórico se sitúa en entidades territoriales dotadas, en un momento histórico determinado, de una plena o muy amplia soberanía que la ceden conjuntamente con un considerable número de poderes o competencias a un ente superior, en un caso la Federación, en otro la Nación española. Ahora bien, en el foralismo la soberanía aparece nítida y pacíficamente atribuida al ente superior, aun cuando las facultades o competencias que conserve el ente foral sean una proyección histórica y actualizable de la soberanía originaria que en su momento se tuvo⁷¹.

Salvado este punto, las diferencias comienzan a ser de relieve: no sólo en la extensión y profundidad del contenido competencial que se cede al poder central, que puede ser mayor o menor en uno u otro sistema, sino, sobre todo, en el modo de relacionarse determinadas entidades de ámbito territorial menor –que no todas– con el ente superior, lo que genera un marco de situaciones bien diferentes.

70. Sobre el régimen foral de Navarra, *vid.* DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los derechos históricos de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1987; LOPERENA ROTA, D., *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1984; MARTÍN RETORTILLO, S., y otros autores, *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra-Editorial Civitas, Madrid, 1992. PÉREZ CALVO, A., y RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 2000; y RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero (Derechos históricos y régimen foral de Navarra)*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989.

71. PÉREZ CALVO y RAZQUIN LIZARRAGA, *Manual de Derecho...*, *op. cit.*, pág. 33.

Las dos ideas centrales que caracterizan el foralismo actual son tanto el “pacto” entre la entidad foral y el Estado, como el reconocimiento por éste de un Derecho anterior de la otra parte, diferente del común, sobre el que ésta mantiene sus facultades de conservación o modificación. Las relaciones entre estos dos sujetos, central y foral, se acuerdan mediante un pacto político entre ambos poderes⁷², que más tarde se refleja en una norma estatal específica que reconoce y respeta parte de lo hasta ahora existente y propio del ente foral, y que garantiza que podrá continuar manteniendo. Este reconocimiento se opera sobre un territorio concreto de la Nación (el “territorio foral”) al margen del tratamiento jurídico que se dé al resto, al que incluso se concibe, en los momentos históricos de un Estado unitario o centralizado con vocación uniformadora, como “territorio común”.

En el federalismo, la construcción jurídica se aleja de estas ideas: surge un nuevo Estado con una nueva Constitución que organiza todo el territorio y lo divide en Estados miembros iguales entre sí, dotados todos ellos de una constitución particular compatible con la federal, sin perjuicio del diferente contenido competencial de unos u otros. La Constitución federal hace *tabula rasa* de las situaciones preexistentes y marca el inicio de una nueva era en la que lo anterior deja de existir: al Estado federal le corresponderá lo que la nueva norma constitucional le dé y a los estados federados lo que les conceda⁷³.

En el foralismo no existen condiciones jurídicas de Estados, ni constituciones particulares, ni tampoco bicameralismos entroncados con representaciones territoriales, ni los problemas los solventa un Tribunal Federal, ni aparecen cláusulas residuales de atribución competencial a favor de uno u otro ente territorial. Se produce el reconocimiento de una singularidad especial más o menos amplia a favor de un territorio histórico concreto, pero añadida como un *plus* a las categorías institucionales comunes: se es una Diputación provincial u hoy una Comunidad Autónoma más con una adición normativa especial; la norma reguladora de las relaciones especiales es una ley o un estatuto de autonomía más del ordenamiento estatal, pero, en una parte importante, con un contenido y unos efectos distintos; fuera de las instituciones propias del ente foral y de las que nacen en el seno de la relación entre éste y el Estado, no hay modificaciones de las instituciones comunes de la Nación; y, finalmente, la idea de pacto político anterior a la propia norma hace que las disputas competenciales entre ambas partes se encaucen a través de negociaciones políticas antes que por vías judiciales o del Tribunal Constitucional⁷⁴.

En definitiva, mientras el federalismo es una forma política de organización territorial de todo un Estado⁷⁵, el foralismo se vincula con el reconocimiento explícito de un derecho diferencial preexistente en una región o parte específica del Estado.

2. Consecuencias para Navarra de haberse aprobado el proyecto

Entrando en el contenido del proyecto constitucional republicano, podemos extraer las siguientes consecuencias que se hubieran deducido para Navarra. Este apunte se ciñe únicamente al ámbito orgánico de las relaciones públicas entre el poder cen-

72. SANTAMARÍA PASTOR, A., “Las Leyes de 25 de octubre de 1839 y 16 de agosto de 1841: Un análisis jurídico y constitucional”, *Derecho Público Foral de Navarra...*, op. cit., págs. 49-51.

73. Sobre la Constitución y los Estados federales, TRUJILLO, G., *Introducción al Federalismo...*, op. cit., págs. 147.-151. ÁLVAREZ CONDE, *El régimen político...*, op. cit., pág. 660, considera que el federalismo se fundamenta en la noción de interdependencia, en la necesidad de negociación y coordinación entre los diversos centros de poder, y lo justifica en el origen del Estado federal derivado de las teorías del Estado como pacto y convenio, que tiene su antecedente más remoto en los elementos contractuales del feudalismo y en los mecanismos políticos de las diferentes confederaciones comerciales de la Edad Media.

74. PÉREZ CALVO y RAZQUIN LIZARRAGA, *Manual de Derecho...*, op. cit., págs. 34-35.

75. TRUJILLO, G., *Introducción al Federalismo...*, op. cit., págs. 17-32.

tral y las instituciones navarras, puesto que, salta a la vista, en el campo dogmático, los ciudadanos navarros se hubieran beneficiado notablemente del amplísimo catálogo de derechos y libertades públicos que se quería reconocer a los ciudadanos españoles.

En primer término, el texto proyectado reconocía la singularidad histórica y política de Navarra, diferenciándola de las regiones limítrofes: Aragón, Castilla La Vieja y Regiones Vascongadas (art. 1), siendo así el primer documento constitucional que mencionaba específicamente a Navarra.

En segundo lugar, el mismo precepto atribuía a Navarra la condición de “Estado regional”, en un mismo plano de igualdad que el que situaba a los demás Estados regionales que componían la Nación española.

En tercer lugar, no se hacía ninguna alusión ni reconocimiento al régimen foral o particular de Navarra existente en ese momento con fundamento en las dos leyes antes citadas de 1839 y 1841. Quiere ello decir que el proyecto constitucional otorgaba a Navarra la condición de Estado *ex novo* y al margen del Derecho foral preexistente. A partir de la aprobación de la Constitución, el modelo federal hubiera sustituido íntegramente y con todas las consecuencias jurídicas derivadas de esta sustitución al régimen foral. Así, las leyes mencionadas hubieran dejado paso a la Constitución de Navarra aprobada conforme a las reglas del art. 102.

Como cuarta conclusión, la conversión de Navarra en un Estado de la República federal hubiera supuesto la existencia de tres poderes separados: el gobierno o poder ejecutivo de Navarra, las Cortes o poder legislativo de Navarra y un poder judicial cuya instancia máxima en el territorio navarro sería la Audiencia de Navarra (art. 101). Así, hubiera desaparecido la poco democrática concentración de poderes normativos y ejecutivos en la Diputación para dejar paso a los nuevos poderes ejecutivo del órgano de gobierno de Navarra y legislativo de las Cortes de Navarra elegidas mediante sufragio universal.

Finalmente, en el ámbito de las facultades y competencias, el Estado de Navarra hubiera asumido plenas competencias legislativas, reglamentarias y ejecutivas en un extensísimo listado de materias en las que hasta entonces carecía de competencias, mucho más amplio y profundo, sin duda, que el derivado de la Constitución de 1978. Por el contrario, al no haberse hecho salvaguarda de sus derechos históricos, hubieran pasado a manos de la Federación las competencias forales relativas a las materias de Derecho civil, montes, sanidad y canales generales de riego (Título V).