

# Territorio y autonomía en la Andalucía de la Segunda República

CARLOS ALBERTO CHERNICHERO DÍAZ

## 1. INTRODUCCIÓN

El acercamiento a la Segunda República es siempre una tarea apasionante. Su estudio, desde el punto de vista jurídico-político, es referente básico para entender nuestros avatares autonómicos, no sólo como relato de su época, como un referente histórico, sino como modo de comprender nuestro sistema autonómico actual, fruto, en parte, de aquél.

Este artículo, a través del estudio de los textos que tuvieron clara influencia en el intento autonómico andaluz en nuestro segundo periplo republicano, trata de mostrar cuáles fueron las propuestas sobre toda la cuestión territorial, sirviéndonos para ello de la argumentación histórica como hilo argumental de la misma, apoyándonos en los grandes hitos o claves del momento.

Así, comenzaremos por dibujar el marco histórico y político en que el intento autonómico andaluz navega en la época: la influencia del llamado "Pacto de San Sebastián" y del regionalismo catalán en la configuración territorial del Estado Español, para pasar luego a un análisis del marco jurídico en que se debe desenvolver, esto es, el Título Primero de la Constitución de 1931. Por último, siendo esta parte el bloque central de este estudio, nos acercaremos a

los diferentes textos que se propusieron como proyectos estatutarios para Andalucía o que influyeron en su desarrollo, con el devenir histórico como único hilo conductor.

La Cuestión territorial se abordará desde varios ámbitos: el territorio de Andalucía, algo no claro en los autores de la época; la cuestión de Ceuta y Melilla y el fundamental problema de Gibraltar en orden, sobre todo, a solucionar el problema de la integridad territorial de Andalucía, algo, aún hoy, no resuelto; y organización territorial interna, esto es, demarcaciones territoriales y autonomías de órganos territoriales.

## 2. LA CUESTIÓN REGIONAL EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

Lo que va a ser toda la política y la problemática nacionalista en la Segunda República tiene su origen inmediato en el llamado "Pacto de San Sebastián", sin olvidar aquí, que su origen mediato haya que buscarlo en el federalismo de la Primera República y los movimientos federalistas y regionalistas de la segunda mitad del XIX y principios del XX.

A esta reunión, celebrada el 17 de Agosto de 1930, asistieron representant-

<sup>1</sup> MAURA, M., *Así cayó Alfonso XII*, Ariel, Barcelona, pág. 70. Citado por DE GUZMÁN, E. 1930, *Historia Política de un año decisivo*. Ediciones Tebas. Madrid, 1973, pág. 323-324.

<sup>2</sup> VIDARTE, J. S., *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933, testimonio del primer secretario del Congreso de los Diputados*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1976, pág. 27. Recoge unas declaraciones de Lluís Companys, gobernador de Barcelona, al respecto: "Se ha revivido el glorioso gobierno de la Generalitat que derribó el primero de los Borbones, ahora precisamente cuando acaba de ser arrojado del poder el último de ellos".

<sup>3</sup> Los resultados de los comicios pueden consultarse en GIL PECHARRO-MÁN, J. *La Segunda República*, Historia 16, Madrid, 1997, pág. 42.

<sup>4</sup> El resultado de estas elecciones aparece ampliamente desarrollado en HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. *Autonomía e Integración en la Segunda República*. Ediciones Encuentro, Madrid, 1980. Pág. 82-164, donde se analizan además la situación en las tres regiones que enviaron diputados regionalistas a Madrid.

<sup>5</sup> DE AGUIRRE, J.A., *Entre la Libertad y la Revolución. 1930-1935*. Citado en HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. *Autonomía e integración ...*, Op. cit., pág. 109

tes de los grupos antimonárquicos y republicanos más representativos del momento. Se trató, en palabras del propio Maura, de "un auténtico Pacto entre Caballeros, unos acuerdos que fueron cumplidos íntegramente por todos"<sup>1</sup>, aunque sea necesario señalar que hay diversos relatos de lo que allí ocurrió, debido, fundamentalmente a que no se redactó ningún documento firmado por todos que expusiera de forma clara los compromisos adquiridos.

Coinciden los autores y relatores de lo acontecido que dos fueron las resoluciones fundamentales en las que mostraron su acuerdo los allí reunidos: la actuación conjunta en la lucha contra la monarquía e instauración de un régimen republicano, y el reconocimiento del problema catalán y las bases para su solución, solución que se extendió más tarde a las demás regiones.

El día 13 de Abril, Macià y los dirigentes de Izquierda Republicana de Catalunya (partido creado veinte días antes de las elecciones y que arrasó en Catalunya) tomaron el Ayuntamiento de Barcelona, y por la mañana, el 14 de Abril, Macià proclama la República Catalana, unas horas antes de que se proclamara la República Española en Madrid. El problema catalán no se había resuelto. Macià se había arrogado todas las prerrogativas de un jefe de Estado.

Ante la gravedad de la situación se trasladan a Barcelona los ministros Nicolás de Olvera, Marcelino Domingo y Fernando de los Ríos. Llegaron a un acuerdo que satisfizo a ambas partes: el reconocimiento del gobierno de la Generalitat de Catalunya que había que preparar el Estatuto que se dio a las Cortes Constituyentes<sup>2</sup>. A cambio, Catalunya aceptaría el futuro orden constitucional del Estado Español.

Tras el problema de Catalunya le seguía en importancia el del País Vasco, quien también intentaba conseguir autonomía, aunque era un regionalismo

con unas connotaciones diferentes, sobre todo por su carácter conservador y sus relaciones con la Iglesia. Antes de la reunión de Cortes se habían producido dos asambleas generales de los Ayuntamientos vasco-navarros, primero en Gemika y luego en Estella.

Junto al "problema regional", los principales focos de preocupación de la República eran, por un lado, las huelgas y revueltas revolucionarias que se desarrollaban por todo el País, fundamentalmente en Catalunya y Andalucía, y por el otro la crisis económica del momento.

El 28 de Junio de 1931 se celebran las elecciones a Cortes Constituyentes. Las elecciones concluyeron con la clamorosa victoria de la conjunción republicana-socialista<sup>3</sup>, siendo el partido más votado, aunque muy lejos de la mayoría absoluta, el Partido Socialista. De los resultados se constataba también, la presencia de regionalistas de Catalunya, País Vasco y Galicia en la Cámara<sup>4</sup>.

En Catalunya la Izquierda consigue una victoria clarísima, que junto a sus aliados de Unió Socialista de Catalunya y del Partit Catalanista Republicano, componentes del bloque responsable de la elaboración del Estatuto, obtendrían 35 de los 53 diputados que le correspondían a Catalunya, convirtiéndose la Izquierda en palabras de Hernández Lafuente en "La fuerza hegemónica indiscutida de Catalunya". Se hacía constar, además una amplia y cómoda mayoría de fuerzas a favor de la autonomía.

En el País Vasco hay que hacer constar el éxito de la Coalición Pro-Estatuto quien conseguiría 15 escaños frente a los 9 de la Conjunción Republicano-socialista. El compromiso mínimo de la Coalición Pro-Estatuto fue "defensa de los ideales religiosos, la reintegración foral plena y concretamente, la defensa del Estatuto vasco como parte política mínima y común"<sup>5</sup>. En la Cámara deciden denominarse Minoría Vasco-Navarra pro Estatuto.

En Galicia, estas elecciones establecieron el triunfo de los regionalistas de la Federación Republicana Gallega, al adjudicarse 14 diputados, quien, junto a los galleguistas Otero Pedrayo y Castelao y la adhesión de tres independientes formaban un bloque de 19 miembros que compusieron la Minoría Galleguista en el Congreso, de un total de 47 diputados de la región. Ello demuestra, que a pesar de la importancia de las fuerzas regionalistas en Galicia, la presencia de fuerzas autonomistas era mayor en el País Vasco, y mucho más aun en Cataluña.

De este pequeño análisis se deduce que las Cortes Constituyentes eran, en general, partidarias de la autonomía para las regiones, aunque varíe en cada una el grado de autonomía y su concepción territorial del Estado. Además, se constata el grado de presencia regionalista de Cataluña, País Vasco y Galicia, mucho más acentuada en Cataluña.

### 3. EL TÍTULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN

#### 3.1. La Autonomía en la Constitución de 1931

Se produjo en la cámara constituyente un debate entre los seguidores del Estado unitario y los partidarios del Estado federal. El Estado Federal era una fórmula que ya había fracasado en nuestra primera experiencia republicana, y provocaba, por tanto, muchos recelos, pero era necesario solucionar el problema de Cataluña. Como dice Santiago Varela, "la Segunda República llegó con el compromiso histórico de resolver los problemas de los hechos diferenciales planteados en algunas regiones, especialmente Cataluña"<sup>6</sup>.

Se necesitaron siete propuestas para llegar a la redacción definitiva del Título I. La Cuestión, según De Meer, se había resuelto en los siguientes términos: no había cesión de soberanía por parte del Estado a las regiones; el Estatuto que presentasen los diputados de cada región no

tendría en la Constitución obstáculo alguno, pero tampoco se prejuzgaría en la ley fundamental ni un sólo precepto del Estatuto, éste sería discutido punto por punto por el Parlamento<sup>7</sup>.

No se había hecho la Constitución a la medida de una región. A cambio, Cataluña exigió que no se modificasen ninguna de las competencias que reclamaban como propias en el Estatuto, aún siendo consientes, que entre las mismas se encontraban la enseñanza, claramente reclamada por los socialistas como de competencia exclusiva estatal, y uno de los pilares de sus planteamientos políticos, y el régimen tributario en cuanto a su ejecución.

Al nuevo sistema lo bautizaron con el nombre de Estado Integral: "una fórmula intermedia y de compromiso entre el unitarismo y el federalismo", que era, seguramente, "lo máximo que unos estaban dispuestos a ceder y lo mínimo que otros podían aceptar"<sup>8</sup>. Una fórmula, la del Estado integral, que en palabras de Jiménez de Asúa en el Discurso de presentación de la Constitución tiene la ventaja, frente al Estado Unitario, de ser compatible con ciertos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas. Y frente al Estado federal tiene el provecho de permitir la existencia de territorios ligados al Poder central frente a otros territorios capacitados para funciones de autodeterminación<sup>9</sup>.

El recelo hacia el federalismo, y sobre todo, el recelo a que las tierras de habla catalana se unificaran<sup>10</sup>, forzó a la inclusión en la Constitución del artículo 13, el cual prohibía la federación de regiones autónomas.

La definición de España como Estado integral, consagrada en el artículo 1 de la Constitución aparecía desarrollada en su Título I (art. 8-22). En estos artículos se estructuraba el Estado integral, estableciendo el procedimiento y requisitos para el acceso a la autonomía, el reparto competencial, y los principios informadores del nuevo Estado.

<sup>6</sup> VARELA DÍEZ, S., *El Problema Regional en la Segunda República Española*, Unión Editorial, Madrid, 1976, pág. 19.

<sup>7</sup> DE MEER, F., *La Constitución de la Segunda República*, EUNSA, Pamplona, 1978, pág. 104.

<sup>8</sup> OLIVER ARAUJO, J., *El Sistema Político en la Constitución Española de 1931*, Universidad de las Islas Baleares, Palma de Mallorca, 1991, pág. 52.

<sup>9</sup> DSCC, 28 de Agosto de 1931, pág. 14.

<sup>10</sup> OLIVER ARAUJO, J., *El Sistema Político ...*, *Op. cit.*, pág. 58.

<sup>11</sup> DE LOS SANTOS, J.M., "La lucha por el Estatuto de Andalucía en la II República (1931-1936)", en *El Siglo de Blas Infante, 1883-1981. Alegato frente a una ocultación*. Biblioteca de Ediciones Andaluzas, S.A., Sevilla, 1981. Pág. 135.

<sup>12</sup> OLIVER ARAUJO, J., *El Sistema Político...*, Op. cit., pág.55.

La autonomía no era un régimen imperativo para todas las regiones, sino un régimen opcional, que incluso tras ser obtenido podía ser abandonado. Establecía el art. 22 la posibilidad de que cualquier provincia saliese de una región y se vinculase directamente con el poder central. Este modelo de Estado regional era discriminatorio, ya que gracias a ese "principio dispositivo", regionalizar o no, dejaba de ser una cuestión de Estado para convertirse en una fórmula que primaba a aquellas regiones que ofrecieran de hecho un mayor interés o vocación autonómica<sup>11</sup>. Hasta la guerra civil sólo tres regiones habían optado claramente por seguir la vía estatutaria abierta por la Constitución: Cataluña, el País Vasco y Galicia. Y solamente Cataluña había llegado en Julio de 1936 al término del proceso. La efímera duración de la República impidió que otras regiones de España llegaran a tiempo.

Se estableció, por tanto, un único procedimiento de acceso a la autonomía. Lo recogía el art. 12 de la Constitución, que exigía, para ello, a las "provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes" los siguientes requisitos:

- a) Que propusieran el Estatuto la mayoría de los Ayuntamientos o, al menos, aquellos que comprendan los dos tercios del censo electoral de la región.
- b) Que fuese ratificado, al menos, por los dos tercios del censo electoral regional.
- c) Que lo aprobasen las Cortes Generales.

### 3.2. El Territorio en el sistema de distribución de competencias

En un Estado compuesto, y el Estado integral se encuadraba dentro de esta categoría, es muy importante que la Constitución fije con claridad y precisión el sistema de distribución de competencias. Sin embargo la Constitución de 1931 no fue un modelo en este aspecto, e hizo un reparto apresurado y poco meditado, fuente de algunos conflictos<sup>12</sup>.

La Constitución republicana distribuyó las materias de la siguiente forma:

A) Materias que son de exclusiva competencia del Estado la legislación y la ejecución directa (art. 14);

B) Un grupo de materias denominadas "compartidas", en las que al Estado le corresponde la legislación, y a las regiones autónomas pueden corresponderles la ejecución en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes (art. 15);

C) Las materias que no estén recogidas en los grupos anteriores, podrán ser de competencia exclusiva de las regiones autónomas, correspondiéndole la legislación y ejecución de las mismas, conforme a lo que digan los Estatutos aprobados por las Cortes (art. 16);

D) Por último se establece una cláusula residual de competencias a favor del Estado: todo lo no reconocido explícitamente por su Estatuto a la Región será reputado como competencias propias del Estado, reservándose el Poder Central la facultad de distribuir o transmitir las facultades a las regiones por medio de una Ley (art. 18).

Además, cuatro artículos más se encargaban de cerrar este sistema de distribución de competencias:

(1) El artículo diecinueve establece que el Estado, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República, podrá dictar una ley que fije las bases a las que deberán ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas. Las Cortes, por tanto, podrían graduar las competencias del art. 15, las compartidas, mediante estas leyes "de armonización".

(2) Por otro lado, las leyes de la República serían ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se dispusiera lo contrario. Además, el gobierno central podía dictar reglamentos para la ejecución de sus leyes, aún cuando esa ejecución correspondiese a la región (art. 20).

(3) La Constitución establecía más adelante (art.21) la superioridad del Derecho Estatal sobre el de las Regiones autónomas en todo lo que no está atribuido

do a la exclusiva competencia de ésta en sus respectivos Estatutos.

(4) Por último, en las Regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles (art. 17).

Descendiendo un escalón más, y adentrándonos en las competencias de las regiones podemos decir que éstas podrían tener competencias para el desarrollo de su organización territorial. La región deberá respetar la autonomía local recogida en la Constitución, y el Estado, mediante Ley, se encargará de la Provincia. Establecía el artículo noveno que "los municipios serán autónomos en las materias de sus competencias". Pero nada más establece nuestro texto constitucional republicano.

## 4. LA CUESTIÓN REGIONAL EN ANDALUCÍA

### 4.1. La historia de un intento

En Andalucía, el proceso a favor de la autonomía se inicia sólo un mes después de instaurada la República, concretamente el 7 de Mayo de 1931, con la petición de la Agrupación Republicana Federal Andaluza, liderada por Blas Infante, a la Diputación de Sevilla<sup>13</sup>. La intención de los promotores no era otra que "se convocase una Asamblea de Diputaciones para ver el medio de llegar a la elaboración de una ponencia relativa al Estatuto Andaluz"<sup>14</sup>.

La Diputación sevillana acoge una primera reunión de Diputaciones andaluzas para tratar del asunto el 6 de Julio de 1931. Se nombra una comisión<sup>15</sup> encargada de redactar un dictamen que sirva de base para el debate autonomista en Andalucía, y se acuerda "enviar un cuestionario a todos los municipios de la región para que expusiesen su parecer respecto al propósito de las Diputaciones"<sup>16</sup>. Fruto de esta consulta-cuestionario a municipios y otros organismos es el *Proyecto de Estatuto de Gobierno Autónomo de Andalucía*. Texto que a pesar de

ser "jurídicamente débil y abstracto"<sup>17</sup>, y previo a la propia Constitución, como los de Nuria y Estella en Cataluña y el País Vasco, tiene la doble virtud de ser el primer texto propuesto para Estatuto de Andalucía, y de provenir además de unas instituciones representativas, siendo fruto de un cuestionario.

La intención del Presidente de la Diputación de Sevilla es elevar el Estatuto a las Cortes Generales para mediados de Agosto, pero en esos momentos se está discutiendo la Constitución, aprobada en Diciembre de 1931. El proceso en Andalucía sufre entonces un parón.

El 26 de Febrero de 1932 se convoca, de nuevo, por Hermenegildo Casas, presidente de la Diputación Hispalense, una reunión de Diputaciones andaluzas. Al ser el "Proyecto de Gobierno Autónomo de Andalucía" aprobado el año anterior contrario a la Constitución republicana, había que preparar otro texto ajustado a los nuevos principios constitucionales. Para esa nueva cita se envía un nuevo texto a las Diputaciones, preparado por la Diputación de Sevilla, denominado *Anteproyecto de Estatuto para la Unión de las Diputaciones Andaluzas en Régimen de Autonomía Económico-administrativa dentro de la Constitución Política de la República Española*. Este texto va a ser el estudiado en esta reunión de las Diputaciones<sup>18</sup>.

En esta reunión del 32 se acuerda que sean las Diputaciones las dinamizadoras del proceso autonómico, y la próxima celebración de una Asamblea en Córdoba que sea la que apruebe el texto definitivo. También se trabaja sobre el texto preparado por la Diputación de Sevilla. Fruto de ese trabajo son las denominadas *Bases para un Proyecto de Estatuto de Autonomía*. Este texto, aún siendo jurídicamente más elaborado, adolece de contenido: no pretende una verdadera autonomía sino una mera Mancomunidad de Diputaciones autónomas. Estas "Bases" son enviadas a todas las entidades e instituciones públicas y privadas de Andalucía, para su estudio y posterior enmienda.

<sup>13</sup> Ya en 1918, el Centro Andaluz de Sevilla, liderado por Blas Infante, había realizado una petición de autonomía para Andalucía en escrito dirigido al Ayuntamiento y la Diputación sevillanos, exhaustivamente estudiados por HIJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., en *¡Andaluces levántos! Primer texto político a favor del autogobierno de Andalucía*. Ayuntamiento de Écija, 1997.

<sup>14</sup> INFANTE PÉREZ, B., *La verdad sobre el complot de Tablada y el Estado Libre de Andalucía*. Publicaciones de la Junta Liberalista de Andalucía, Sevilla, 1931. Reeditado en Granada, Algabe, 1979.

<sup>15</sup> Comisión formada por Juan Antonio Campuzano, representante de Cádiz, Manuel García Pérez de Jaén, y Camilo Chouza, de Málaga. En RUÍZ ROMERO, M., y DÍAZ ARRIAZA, J., *El proceso autonómico de Andalucía durante la II República*, Fundación Blas Infante, Sevilla, 1991. Pág. 45.

<sup>16</sup> LACOMBA ABELLÁN, J. A., *Regionalismo y autonomía en la Andalucía contemporánea (1835-1936)*. Granada, Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, 1988. Pág. 266.

<sup>17</sup> HIJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., en *¡Andaluces levántos! .... Op. cit.*, pág. 41.

<sup>18</sup> LACOMBA ABELLÁN, J. A., *Regionalismo y Autonomía...*, *Op. cit.*, pág. 267, lo denomina "Anteproyecto inicial".

<sup>19</sup> Ver en detalle una explicación cronológica de los aplazamientos en HJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz...*, *Op. cit.*, pág. 31-32.

<sup>20</sup> Introducción al texto, en HJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz...*, *Op. cit.*, pág. 263 (nota 671).

<sup>21</sup> LACOMBA ABELLÁN, J.A., *Teoría y Praxis...*, *Op. cit.*, pág. 161.

<sup>22</sup> LACOMBA ABELLÁN, J.A., *Teoría y Praxis...*, *Op. cit.*, pág. 160.

A partir de entonces el proceso autonómico en Andalucía se ralentiza. Esta ralentización es fruto, por un lado, de la polémica suscitada por la aprobación del Estatuto catalán, y en parte por la esperada reunión de diputados andaluces en Cortes, algo que finalmente no se produjo. Después de varias suspensiones<sup>19</sup> la Comisión Gestora fija como fecha de celebración de la Asamblea Regional Andaluza la del 29 al 31 de Enero de 1933.

En este intervalo de tiempo se producen numerosas enmiendas al articulado del texto. La más importante de ella, sin duda, es la *Ponencia del Ateneo Sevillano* de fecha 14 de Enero de 1933. En este texto se rechazan las "Bases" y se fijan unos criterios según los cuales, entienden desde el Ateneo, debe desarrollarse el futuro proyecto estatutario.

En la Asamblea de Córdoba de 1933 se van a presentar dos propuestas de texto como Estatuto de la futura región autónoma, además de muchas enmiendas parciales. Por un lado, nos encontramos con la enmienda a la totalidad que presentan los compromisarios del Partido Democrático Federal que denominan *Proyecto de Constitución Federal de la Región Andaluza*. El presente documento es en realidad el proyecto de Constitución de Antequera de 1883, redactado por los federales. Está fuera del marco jurídico que establece la Constitución de 1931.

Por otro lado, la Comisión de ponentes designada por la Asamblea de Representantes de la Provincia de Sevilla, redacta, sobre la base de la enmienda del Ateneo sevillano, un texto que se conoce como *Proyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía*, y es presentado, como enmienda a la totalidad, en la Asamblea Regional Andaluza de 1933. Este texto, aunque significativamente enmendado, es el esqueleto del futuro documento final aprobado en Córdoba.

Pero, hablando de debate autonómico en la Segunda República, donde el "problema catalán" lo impregnaba todo, no podía faltar como enmienda el *Esta-*

*tuto de autonomía de Cataluña adaptado para Andalucía*. Es obra de D. Mariano López Muñoz, representante del Puerto de Santa María. Este texto no es más que una demostración de que el Estatuto Catalán, que había sido ya aprobado por las Cortes, podía ser trasladado a otros pueblos. Bastan unos sencillos cambios de nombres y unos breves cortes y reducidas adiciones -dice el autor-, para adaptar dicho cuerpo legal a Andalucía<sup>20</sup>.

En la Asamblea Regional andaluza celebrada en Córdoba del 29 al 30 de Enero de 1933 se aprueba, después de debates y de evitar las ideas secesionistas de algunas provincias, con la presencia de casi quinientos representantes, un documento que se conoce como *Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía*. Un texto que se realiza sobre la base del texto elaborado por la Comisión de la Asamblea de representantes de la Provincia de Sevilla, y que está muy próximo al Estatuto de Cataluña y al proyecto gallego de 1932<sup>21</sup>.

De la Asamblea Regional, también se redactaron unas conclusiones, en las que se señalaban los trámites y tareas a seguir, con relación al Estatuto, para la culminación definitiva de la obra iniciada. Cabe resaltar de las mismas que la Comisión Organizadora asumirá la dirección de la propaganda relativa a las Bases aprobadas en Córdoba con respecto a todo el territorio andaluz y, una vez superadas todas las etapas previstas, convocaría una nueva Asamblea en la que se discutiría el texto definitivo<sup>22</sup>.

Nada de lo que se preveía se hizo, las elecciones de 1934 trajeron el triunfo de la CEDA, y con ella, la paralización de los intentos autonomistas en toda España y la desactivación de la única autonomía vigente: la catalana.

La victoria del Frente Popular el 16 de Febrero de 1936 reinicia los procesos autonómicos y Andalucía retoma su intento. Ahora, los partidos de implantación estatal son más proclives hacia la autonomía. Se piensa que es una for-

ma de consolidar la República. Y, de nuevo, se vuelve a repetir la historia: la Junta Liberalista, que lidera Blas Infante, solicita a la Diputación de Sevilla que se reanuden las gestiones<sup>23</sup>. Se decide una reunión para el 5 de julio con los representantes de los Ayuntamientos, los Presidentes de las ocho Diputaciones y los Diputados a Cortes andaluces. Se acordó también nombrar a Infante Presidente de Honor de la Junta Regional, y se fijó como fecha de la próxima reunión de la Asamblea General Andaluza, encargada de la ratificación del Estatuto andaluz, para el último domingo de Septiembre.

Blas Infante y los suyos se lanzan a una desenfadada acción de propaganda del texto y de la opción autonomista por toda Andalucía. Poco les dio tiempo a hacer. Da una conferencia en Cádiz el 12 de Julio y es entrevistado en la radio jerezana al día siguiente<sup>24</sup>, la primera y la última vez que lo haría.

Todos los intentos se vieron frustrados, el 18 de Julio de 1936 comienza el alzamiento, y Andalucía es la primera en sucumbir. El 10 de Agosto de 1936 Blas Infante, "Padre de la Patria Andaluza", es fusilado en Sevilla, en el Kilómetro 4 de la carretera a Carmona.

#### 4.2. La cuestión territorial en Andalucía a través de los textos<sup>25</sup>

Es preciso, antes de comenzar el análisis sobre los distintos textos que conforman, de una u otra manera, la opción autonomista andaluza en la Segunda República, hacer una breve introducción sobre su significado e importancia en dicho proceso.

De los ocho textos citados sólo tres son el resultado de un debate, cuestionario o posicionamiento emitido por entidades representativas: Proyecto de Estatuto de Gobierno autónomo de Andalucía; Bases para un Estatuto de Autonomía y Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía, siquiera sólo los dos segundos puedan tener una va-

lidez en el ordenamiento jurídico de la época<sup>26</sup>, ya que el primero de los tres textos citados es claramente preconstitucional y contrario, ordenamiento jurídico republicano.

De los cinco restantes dos son sólo enmiendas "a título privado". Una, la enmienda a la totalidad del Partido Republicano Federal y del Estatuto de Cataluña adaptado.

Los tres textos restantes son fruto del lógico iter preparatorio del proceso. Así, el "Anteproyecto de Estatuto para la Unión de Diputaciones andaluzas en Régimen de Autonomía...", es el texto que va a servir para el debate de la reunión de Diputaciones Andaluzas del 16 de Febrero del 32. De ese encuentro surgen las "Bases para un Estatuto de Autonomía", que se realizan sobre el modelo previamente debatido. La enmienda del Ateneo Sevillano y el "Proyecto de Bases" propuesto por la Asamblea de Representantes de la provincia de Sevilla son el camino preparatorio hacia el texto definitivo que se aprueba en la Asamblea de Córdoba del 33: el "Anteproyecto de Bases".

Por tanto, seis son los textos sobre los que nos referiremos en nuestro breve análisis, los tres que he considerado realizado con una "base legitimadora", o sea, por instituciones con ese cariz, más la Constitución de Antequera por su significación histórica, la Enmienda del Ateneo porque encauza hacia la dirección de una petición de autonomía plena, lo que hasta ahora venía siendo una tibia descentralización mancomunada de Diputaciones, y el Proyecto de Bases que articulaba la postura de los representantes sevillanos en la Asamblea del 33, y que sería el esqueleto del futuro texto estatutario.

### PROYECTO DE ESTATUTO DE GOBIERNO AUTÓNOMO DE ANDALUCÍA

Este texto, elaborado entre el 11 de Julio y el 3 de Agosto de 1931, es fruto

<sup>23</sup> Para un mayor conocimiento de este preciso momento histórico ver RUIZ ROMERO, M., HIJANO DEL RÍO, M. y PONCE ALBERCA, J., "Frente popular y recuperación del impulso autonómico", en *Actas del VII Congreso sobre el Andalusismo Histórico*. Fundación Blas Infante, Sevilla. 1996.

<sup>24</sup> LACOMBA ABELLÁN, J.A., *Regionalismo y Autonomía ...*, Op. cit., pág. 307 y 308.

<sup>25</sup> Una buena recopilación de los textos puede verse en el apéndice de HIJANO DEL RÍO, M., y RUIZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz...*, Op. cit.

<sup>26</sup> Considero que este es el motivo, entre otros, y no el desconocimiento, de que el Profesor RUIZ ROBLEDO, A., en *El Ordenamiento Jurídico Andaluz*, Civitas, Madrid, 1991, sólo haga alusión a los citados dos textos en la opción autonomista de la Segunda República.

<sup>27</sup> En RUÍZ ROMERO, M., y DÍAZ ARRIAZA, J., *El proceso autonómico*. Op. cit., pág. 135.

<sup>28</sup> HIJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz...* Op. cit., pág. 30.

de un cuestionario previo que se hace a los Ayuntamientos, Diputados e instituciones de la Región para ver el sentir autonomista y el grado de autonomía que se quería para Andalucía<sup>27</sup>. El texto pretendía ser la base sobre la que debatir el futuro Estatuto, pero, la posterior Constitución, con la cual chocaba frontalmente en muchos aspectos, hizo que se aparcara y que no tuviera demasiada trascendencia para el futuro de la autonomía andaluza, salvo provocar la primera discusión entorno a la misma<sup>28</sup>.

Este texto, redactado en torno a nueve títulos y 16 artículos, tiene la virtud de ser el primer texto propuesto como Estatuto en la Segunda República. Está muy influenciado del Estatuto de Nuria, en Cataluña, y del de Estella, en el País Vasco, y como ellos, es redactado con antelación a la aprobación de la Constitución. Asume, como el de Estella y Nuria, el federalismo, lo que va a confrontarlo a la Constitución.

Es un texto jurídicamente pobre, falta de sistemática. Parece más bien una declaración política de autonomía recopilada en Títulos y artículos que un verdadero proyecto. Su Introducción es una declaración Política, a todas luces, un atrevimiento ideológico, como han señalado algunos.

En nueve Títulos denominados: De la Personalidad Política de Andalucía; Del Poder Autónomo Andaluz; De los Derechos y Deberes de los Ciudadanos; Atribuciones del Poder Autónomo; Hacienda Regional; De las Competencias Jurisdiccionales; Variación del Estatuto; Pactos y Alianzas; y Régimen Transitorio, se desarrolla este texto.

Resalta del texto la *cuestión territorial* aspecto siempre comprometido en el caso andaluz, sobre todo en cuanto a su división, a la integridad territorial (Gibraltar), y a la posibilidad de inclusión de otros territorios, esto último de clara influencia andalucista. Ya en el Título Primero se establece como territorio de la región las actuales ocho provincias. Hasta ahí parece que todo que-

da claro, sin embargo, en el siguiente párrafo se destaca la posible incorporación de otros territorios "como los de Extremadura" por razones históricas o de afinidad de intereses.

Es preocupación de los redactores del texto la integridad territorial de Andalucía, en clara referencia al problema de Gibraltar. "Nuestra región tiene abierta honda herida en Gibraltar —dice textualmente la Introducción al Proyecto—, perenne prueba dolorosa de los errores centrales y de la unidad sin flexibilidades". Por eso Andalucía "aspira a la reivindicación de la integridad de su territorio" (art.1º párrafo 3º).

Otro asunto conflictivo es el de Marruecos, reclamando para sí la Región autónoma la participación en el gobierno para los asuntos marroquíes, algo que no deja de ser curioso, y que sólo es posible entender si se conocen los planteamientos de los grupos andalucistas del momento.

La división territorial de Andalucía es otra de las preocupaciones reflejadas, además de las atribuciones de los municipios que se harían bajo una ley de régimen local de la Región. Se establece que se dividirá Andalucía, "a los efectos administrativos", en tres sectores denominados Andalucía Oriental, Andalucía Central y Andalucía Occidental. Esta división es fruto del malestar existente en las provincias más orientales y de su temor a pasar de un centralismo de Madrid a uno sevillano. Los redactores fueron conscientes de ello, y no sólo inicialmente esta división tripartita en el territorio, sino que también, en los órganos de gobierno. Así, los seis miembros del Consejo Ejecutivo de la Región debían de pertenecer en partes iguales a cada una de estas tres divisiones. El tema de la división territorial será ya algo constante en todos los debates autonómicos en Andalucía durante la República, llegando a su punto álgido a la Asamblea de Córdoba de 1933, donde los representantes de Granada y Almería llegarían, incluso, a abandonar la Asamblea.



## BASES PARA UN PROYECTO DE ESTATUTO DE ANDALUCÍA

Aprobadas en la reunión de Diputaciones Andaluzas del 26 de Febrero de 1932, este texto se limitó a plantear una "Mancomunidad de Diputaciones" como autonomía para Andalucía. La timidez del proyecto obligó a los andalucistas a declinar toda responsabilidad acerca de su contenido<sup>29</sup>. El propio Infante dirá: "nosotros no hemos tenido ni arte ni parte en la redacción de esta ponencia", además de señalar que la Junta Liberalista "no fue citada a esa primera o primeras sesiones de la Asamblea"<sup>30</sup>.

Dichas bases se componen de 7 Títulos, 21 artículos y 1 Disposición Transitoria. Los títulos hacen referencia a: Personalidad político-administrativa de Andalucía; Organización del Cabildo Regional Andaluz; De los derechos y deberes de los andaluces; Atribuciones del Cabildo Regional andaluz; Hacienda regional; Competencia y arbitraje, y variación del Estatuto.

En el aspecto político este texto es muy pobre, al concebir la autonomía como descentralización administrativa, subrayándose el papel político de las Diputaciones sobre los municipios. En definitiva, se crea una Mancomunidad de Provincias que se constituyen en Cabildo Regional Andaluz, con una Asamblea Regional (el "legislativo") cuyos Diputados son los Diputados provinciales, por tanto, no directamente elegidos por el pueblo, con un Consejo Regional (el "ejecutivo") constituido por los ocho Presidentes de las Diputaciones, y con un Presidente Regional elegido por la Asamblea.

Este texto fija los límites de la región a los de las ocho provincias, y establece que la Bandera oficial de Andalucía sea la Verde y Blanca, algo que será la primera y única vez que aparezca en todos los proyectos estatutarios en la República.

Juan Antonio Lacomba dice de él que "se trata de un proyecto tímido, irregular, desdibujado y poco eficaz"<sup>31</sup>, además de considerarlo "un difuso documento de trabajo, aún poco elaborado, falto de precisión y claridad"<sup>32</sup>. Por todo lo expresado este texto fue muy criticado, recibíó muchísimas enmiendas a la totalidad, y lógicamente, no fue la pauta a seguir en la Asamblea de Córdoba, como era su propósito expresado en su Introducción.

## PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REGIÓN ANDALUZA<sup>33</sup>

Este texto es presentado en la Asamblea de Córdoba del 33 por el Partido Republicano Federal como enmienda a la totalidad. Este documento es en realidad la Constitución de Antequera de 1883. Esta enmienda se plantea más con el objeto de una legitimación histórica del Partido Federal, con motivo de su cincuenta cumpleaños, que una seria propuesta, ya que es contrario, en muchos aspectos a la Constitución<sup>34</sup>. Esta obra es importante por la influencia que tuvo en los andalucistas y en el propio Infante el Ideal federal, pero no por su influencia directa sobre el proceso autonómico en la República, que no pasó de una simple anécdota.

Lo que se conoce como Constitución de Antequera es un conjunto de tres proyectos constitucionales —para el Municipio; para el Cantón; para la Federación Andaluza—, articulados mediante cuatro apéndices: a) el que contiene las facultades que los vecinos de un lugar acuerdan delegar en el Municipio; b) las que cada Municipio concede al Cantón; c) las que el cantón cede para crear la Federación Andaluza; d) las que esta otorga para constituir la Federación Española o Ibérica<sup>35</sup>. Se enmarca dentro de una campaña de acción política del Partido Republicano Federal, que inicia en 1882, y que tiene su cénit en la reunión de Zaragoza de 31 de Mayo de 1883, en la que se aprueba el Proyecto de Constitución Federal para España.

<sup>29</sup> DE LOS SANTOS, J.M., "La lucha por el Estatuto de Andalucía ..." *Op. cit.*, pág. 138.

<sup>30</sup> INFANTE PÉREZ, B., *La verdad sobre el complot ...*, *Op. cit.*, pág. 94 y 95

<sup>31</sup> LACOMBA ABELLÁN, J.A., *Teoría y Praxis ... Op. cit.*, pág. 155.

<sup>32</sup> LACOMBA ABELLÁN, J.A., *Regionalismo y Autonomía ... Op. cit.*, pág. 267.

<sup>33</sup> Estudiada a fondo, así como la relación federalismo y andalucismo, por ACOSTA SÁNCHEZ, J., *La Constitución de Antequera. Estudio Teórico Crítico*. Fundación Blas Infante. Sevilla. 1983.

<sup>34</sup> HIJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., *¡Andaluces Levantaos! ...*, *Op. cit.*, pág. 46

<sup>35</sup> LACOMBA ABELLÁN, J.A., *Regionalismo y Autonomía ... Op. cit.*, pág. 47.

<sup>36</sup> ACOSTA SÁNCHEZ, J., *La Constitución de Antequera...*, Op. cit., pág. 92.

<sup>37</sup> ACOSTA SÁNCHEZ, J., *La Constitución de Antequera...*, Op. cit., pág. 92.

Los rasgos fundamentales de esta Constitución son el confederalismo y el comunalismo. Se parte de la idea del pacto: los ciudadanos, mediante acuerdo, crean el Municipio; Los municipios limítrofes o con características comunes, mediante pacto, crean el Cantón, y los cantones, crean, a su vez, la Federación Andaluza. Es una pirámide, en cuya base está el individuo, que mediante acuerdos, por medio de la federación, va creando estructuras territoriales superiores de poder político, y cediendo, a éstas, parte de sus competencias. Late, detrás del pacto, la idea de libertad del ciudadano. El Municipio no es, en el fondo, más que una confederación de ciudadanos libres. "Andalucía es soberana y autónoma -art. 1º proyecto Constitución Federación Andaluza- como resultado de la soberanía concreta de cada uno de los andaluces, que se expresa en el momento de constituir el Municipio"<sup>36</sup>.

Señala el profesor Acosta que "en los textos de Antequera se encuentra la base de un nacionalismo andaluz, que se desplegaría mucho más tarde, pero enraizado en un comunalismo que aporta la soberanía de base de todo el pueblo andaluz"<sup>37</sup>. La Constitución, para dejar más clara la libertad del hombre declara en su artículo 10º que "ni el pueblo soberano constituido en Municipio, ni los Municipios aliados en Cantón, ni los cantones federados regionalmente podrán cohibir, mermar o lesionar bajo pretexto alguno la Autonomía humana".

De los tres textos que componían la *Borrador Constitución de Antequera*, o saber, el proyecto de Constitución comunal, el proyecto de Constitución Cantonal, y el proyecto de Constitución Andaluza, sólo el tercero fue el propuesto por los federalistas en la cita autonomista de 1933 en Córdoba, advirtiendo, desde estas líneas, que su carácter confederal y comunal era contrario a la Constitución en vigor.

Se trata de un documento vertebrado en 12 títulos y 98 artículos. Los Títulos se denominan: Condiciones y objeto de la Federación; De los Habitantes de

Andalucía; Derechos y Garantías: Deberes; del Poder Federal y sus Facultades; Del Poder Legislativo; Del Poder Ejecutivo; Del Poder Judicial; De la Hacienda Regional; Del Ejército Regional; Llamamiento al Pueblo; Variación Constitucional; Ampliación Federativa.

Declara en su art. 1º la autonomía y soberanía de Andalucía, declarando que se organiza en una democracia republicana representativa.

Dedica el título VIII a la Hacienda Regional (artículos 77 a 83), el XI al Ejército regional (84 y 85). Un título, para los plebiscitos (art. 86 y 87) finalizando este texto con un título dedicado a la reforma constitucional y el último a la Ampliación federativa, donde dejaba abierta la posibilidad de incorporación de otros territorios.

## ENMIENDA DEL ATENEO DE SEVILLA

Este texto, fechado el 14 de Enero de 1933, se produce como una reacción al liviano y poco comprometido proyecto de Estatuto Regional aprobado por las Diputaciones andaluzas en su reunión de 26 de Febrero de 1932. Los ponentes, después de no aceptar el proyecto, solicitan la posible redacción de un anteproyecto, y bajo la denominación de "afirmaciones básicas", establecen una serie de comentarios, establecidos en quince apartados, que sugieren unas líneas a seguir en la elaboración del mismo, más que definir una enmienda articulada.

Apuestan decididamente por el Municipio. Para ellos "la democracia municipal es la base viva de la nación española". "Ello obliga -continúan- a prescindir radicalmente del concepto de provincia", al que califican de exótico y dañino. Al desprenderse de la Provincia proponen que se creen comarcas naturales creadas por la Geografía, la Economía, la Historia y la Cultura, como base de la personalidad regional andaluza.

El problema territorial es también tenido en cuenta por ellos, y ante la diversidad existente entre la Andalucía mediterránea y la atlántica, aconsejan que por ahora sólo se limite el Estatuto a las provincias de Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla, y acaso, a Jaén.

## PROYECTO DE BASES PARA EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

De fecha 27 de Enero de 1933, este documento es el resultado del trabajo realizado por la Comisión de los representantes de la provincia de Sevilla sobre la base de la enmienda del Ateneo, y es presentado, como enmienda a la totalidad, a la Asamblea Regional Andaluza de 1933.

El texto se articula sobre 29 Bases o artículos, agrupados en torno a seis capítulos y dos Disposiciones Finales: Bases de implantación territorial; Bases de representación regional; Atribuciones del Cabildo Regional; Autonomía municipal; Bases de Hacienda Regional; Ciudadanía andaluza. Es un texto que se ajusta ya plenamente a la legalidad vigente en materia regional.

La cuestión territorial vuelve a ser, en este documento, prioritaria, y se le dedica el primer capítulo. Delimita el territorio de Andalucía a las ocho actuales provincias. Ya denomina a Andalucía como Región autónoma, en clara consonancia con el texto constitucional

Conscientes de la importancia de mantener a Andalucía unida, pero sabedores de las discrepancias que podrían producirse, los redactores establecen en el texto la posibilidad de creación de distintas regiones dentro de la "Región autónoma", además utilizando para ello el mismo procedimiento establecido en la Constitución para la creación de éstas, algo, esto último, inusual en otros textos del autonomismo de la época. Esta propuesta sería recogida en el texto final aprobado en la Asamblea de Córdoba.

Proclama el texto la autonomía de los municipios, y expresa su intención de crear una Ley Interna de Régimen Local, en clara consonancia con lo expresado en la ponencia del Ateneo. Por otro lado abre las puertas a una comarcalización administrativa, de municipios mancomunada que tengan semejanzas geográficas, económicas y coincidentes intereses. Establece que la Comarca será la demarcación territorial de la Región. Desaparece la Provincia, por tanto, como demarcación.

## ANTEPROYECTO DE BASES PARA EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Este texto es el fruto de la Asamblea Regional Andaluza celebrada en Córdoba del 29 al 31 de Enero de 1933, y como ha señalado Agustín Ruiz Robledo "fue el texto que más posibilidades ha tenido en la historia andaluza de convertirse en Estatuto de Autonomía"<sup>38</sup>. La intención declarada de los reunidos en Córdoba era la de que con el citado texto se hiciese una información pública y comunicación a todos los Ayuntamientos, para su estudio, y para que se hicieran las observaciones oportunas. Con todas estas observaciones se celebraría una Asamblea en la que se discutiría el definitivo Anteproyecto de Estatuto<sup>39</sup>. Como sabemos, nada de esto dio tiempo a hacer. El gobierno de las derechas, y posteriormente el alzamiento militar, impidieron su desarrollo.

El documento se hace sobre la base del texto elaborado por la Comisión nombrada por la Asamblea de representantes de la provincia de Sevilla. Dicho texto no solo forma la base sino que es el esqueleto de la definitiva propuesta, y en muchas de sus bases, el original de una copia.

El Anteproyecto tiene 31 Bases, 6 Disposiciones transitorias y 2 declaraciones finales. Las bases están agrupadas bajo cinco grandes apartados: Bases de Implantación territorial; Bases de representación regional; Atribuciones

<sup>38</sup> RUÍZ ROBLEDO, A., "Una mirada casi herética al andalucismo histórico", en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 27. Pág. 152.

<sup>39</sup> El texto completo de las Conclusiones de la Asamblea de Córdoba en HIJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz...*, Op. cit., pág. 576-577.

del Cabildo Regional; Autonomía Municipal; Bases de Hacienda Regional; Ciudadanía andaluza.

Sus bases de implantación territorial establecen, al igual que su texto precedente, la posibilidad de la creación de regiones autónomas dentro de Andalucía, por el procedimiento establecido en la Constitución para la creación de Regiones Autónomas del Estado. Igualmente proclama y garantiza la autonomía municipal, a la que le dedica la Base XVI, copia íntegra del texto sevillano, y la mancomunidad de Municipios en comarcas, constituyendo éstas la división territorial de la Región.

En un intento más por contentar a todos y no crear un nuevo centralismo en Andalucía, y que sería perjudicial para su autonomía, se establece que las reuniones del Concejo Regional ("El legislativo") podrán celebrarse en cualquiera de las poblaciones de la Región.

Un texto, en definitiva, acorde con la legalidad republicana, que establecía unos niveles competenciales parecidos a Cataluña, y con una clara vocación de ser el documento sobre el que organizar una autonomía que, por mor del destino, nunca llegó a desarrollarse.