

El Estado de las autonomías (II)

Los regímenes provisionales de autonomía

Mientras se elaboraba la Constitución, el Gobierno y los parlamentarios elegidos en junio de 1977 no dejaron de la mano la cuestión. El 27 de septiembre de 1977 un Real Decreto-Ley restablecía provisionalmente la Generalitat de Cataluña, «hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía que pueda aprobarse en las Cortes». Sus facultades eran sustancialmente tres: integrar las actuaciones de las Diputaciones catalanas, en cuanto afecte al interés general de Cataluña y coordinar sus funciones en el ámbito de la Generalitat, manteniendo dichas Diputaciones su personalidad jurídica; realizar la gestión y administración de las funciones y servicios que le transfieran el Estado y las expresadas Diputaciones, y, finalmente, «proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses de Cataluña».

En este caso no se creaba ninguna institución nueva, sino que se restablecía una que había existido durante siglos, y que en la Segunda República había sido restaurada como órgano de gobierno autónomo de Cataluña, en virtud del Estatuto de 1932, y al amparo de la Constitución de 1931. La continuidad institucional se reforzaba con el nombramiento como presidente por Real Decreto del honorable José Tarradellas, en quien había recaído años atrás, en el exilio, la titularidad de la Presidencia de la antigua Generalitat republicana.

El 4 de enero de 1978, otro Real Decreto-Ley crea el Consejo General del País Vasco, introduciéndose en su título —no en el texto de la disposición— el neologismo «régimen preautonómico», y abriendo paso también a que este Consejo General recibiera competencias del Estado o de las provincias.

Luego, por fin, entre marzo y octubre del 78, once Reales Decretos-Leyes más instituyen órganos de gobierno preautonómicos y regímenes de preautonomía —siempre con estas palabras—, en otros tantos territorios españoles, desde Galicia (16 de marzo) hasta Castilla-La Mancha (31 de octubre).

El nuevo mapa político de España

La progresiva implantación de los regímenes provisionales de autonomía, o preautonómicos, discurre paralelamente en el tiempo con el proceso de elaboración del proyecto de Constitución. Como en éste se partía del respeto a la división en provincias, consagrado luego en el texto definitivo con la aplicación también a ellas del principio general de la autonomía, el mapa de los regímenes provisionales se trazó sin que nadie pretendiera alterar los límites provinciales.

Dicho mapa, sin embargo, no ha llegado a cubrir todo el territorio nacional. Navarra, con su régimen foral histórico, quedó al margen desde el principio, aunque siempre con la posibilidad legal de integrarse en el País Vasco; algo parecido ocurre con Madrid respecto de Castilla —La Mancha; y tres de las provincias con derecho a integrarse en el Consejo General de Castilla y León se abstuvieron —es decir, se abstuvieron sus parlamentarios—, de ejercitar esa opción: León, Logroño y Santander. En estas dos últimas, después ya de aprobada la Constitución, se ha iniciado un movimiento, con amplio respaldo de los partidos políticos, para constituirse en Comunidades Autónomas separadas y uniprovinciales, al amparo del artículo 143 de la Constitución.

Junto a la salvaguarda de las provincias, el otro criterio aplicado en la creación de las preautonomías fue el de la división tradicional del territorio español en las llamadas regiones históricas. En realidad, esas regiones tradicionales no habían sido nunca una verdadera división político-administrativa de España. Respondían en cierto modo al proceso histórico de formación de la unidad nacio-

nal, desde la Edad Media hasta la moderna Monarquía de Austrias y Borbones. Pero, durante todo el Antiguo Régimen, que en España dura a estos efectos hasta fines de 1833, las divisiones administrativas no se ajustaron nunca a unos confines claros y precisos semejantes a los que nacieron de la división provincial de ese año. Reinos como el de Castilla, el de Navarra y los de la Corona de Aragón, con sus Consejos y sus Cortes; capitanías generales, intendencias y corregimientos; señoríos y villas o ciudades con administración propia y representación en Cortes formaron siempre un conjunto abigarrado con el que se entremezclaban regiones históricas que habían perdido su estructura administrativa propia, como el Reino de León o el de Galicia, subsumidos en Castilla, y otras que nunca la alcanzaron y que, sin dejar de responder a cierta realidad, eran poco más que un nombre con fronteras indefinidas —así Andalucía, de ordinario además separada del Reino de Granada—, Extremadura y Castilla la Nueva, como algo distinto de la Castilla del Norte.

De 1833 a hoy

Fue el famoso Decreto de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833, el que al enunciar las provincias en que dividía el territorio nacional, las agrupó bajo los epígrafes de las regiones históricas, dibujando así el mapa regional que la tradición escolar ha hecho llegar a nuestros días y sobre el que, con pocas variantes, se ha construido el cuadro geográfico de las preautonomías de 1978. De este modo resulta que la distribución territorial de las preautonomías no es un esquema artificial de gabinete, sino que responde a ese proceso histórico que arranca de la Edad Media y llega a 1833. Las regiones de Javier de Burgos y las preautonomías de ahora tienen un fundamento socio-cultural, que se manifiesta, por ejemplo, en la lengua, bien sea una lengua propia —casos de Cataluña, Galicia y el País Vasco y los de las Islas Baleares o Valencia—, bien sean variedades dialectales del castellano; responden también a realidades sociológicas relativamente homogéneas dentro de cada espacio regional y diferenciadas respecto de los territorios vecinos; e incorporan la estructura provincial, consagrada luego por la Constitución, reconociendo el arraigo que ha alcanzado en casi todas partes durante siglo y medio de vigencia.

Ese cúmulo de circunstancias históricas, geográficas, demográficas y sociales dan lugar asimismo a una cierta homogeneidad económica dentro de las regiones. Estas suelen ofrecer semejanzas en los tipos de los asentamientos humanos, en la distribución de la propiedad de las tierras, en los niveles de industrialización y de renta, así como en el signo de los movimientos migratorios y de la facilidad y volumen del empleo. Todo lo cual se debe a que el mapa regional preautonómico de España, aunque haya aparecido de repente, no ha sido una improvisación. Precisamente por eso puede servir de punto de partida para el ulterior establecimiento de las comunidades autónomas.

La superposición de los mapas regional y provincial facilita a las preautonomías una futura estructura político-administrativa viable y aceptable. Les ha permitido tomar forma mediante la agrupación de provincias limítrofes, territorios singulares —como los archipiélagos— y, en ciertos casos, provincias aisladas más o menos claramente diferenciadas de sus vecinas. En 1978, y a lo largo del 79, tanto la Generalitat provisional de Cataluña y el Consejo General Vasco, como otros órganos de Gobierno preautonómicos, han recibido competencias del Estado, por vía de transferencia, en cierto número de materias como Agricul-

tura, Administración Local, Turismo, Urbanismo, etcétera... Este proceso sigue adelante. Con gran probabilidad, en el primer semestre de 1980 todas las «preautonomías», sea cual sea la futura evolución estatutaria y autonómica de cada una, habrán asumido responsabilidades directas en campos de la Administración. De esta manera ha podido emprenderse la tarea de establecer administraciones conjuntas para la organización de servicios comunes y para el Gobierno de sectores de la economía o de la vida política, social y cultural.

Estatutos y competencias

El paso siguiente en el proceso de construcción del nuevo Estado de las Autonomías comprende dos momentos distintos que, sin embargo, según los casos, pueden coincidir o solaparse materialmente en el tiempo. Aquellos son el de la promoción y ejercicio de la iniciativa autonómica en los distintos territorios, con la consiguiente elaboración de los Estatutos, y el de la progresiva consolidación de las instituciones de Gobierno territorial y su articulación con el cuerpo general del Estado. La distinción entre ambos es real y no meramente intencional o de razón, porque la asunción de funciones y competencias por parte de las preautonomías no tiene por qué interrumpirse, aguardando al final del iter estatutario. Y es precisamente el ejercicio de competencias políticas y administrativas lo que va llenando de contenidos efectivos a los Gobiernos territoriales, disponiéndolos y entrenándolos para el período de la plena autonomía o posestatutario.

En las regiones históricas o territorios que a fin de año poseen un Estatuto —País Vasco y Cataluña, referendados, ratificados y promulgados ya; Galicia, aún pendiente de estos tres últimos tramos procesales —es inevitable la superposición en el tiempo del establecimiento de las nuevas instituciones —preparación y desarrollo de las campañas electorales, constitución de los Parlamentos, formación de los Ejecutivos— con la aplicación de la parte dispositiva de los propios Estatutos mediante el traspaso de funciones y responsabilidades desde la Administración Central a la Autónoma. Lo cual puede generar situaciones particularmente difíciles, por grandes que sean las buenas voluntades y el espíritu de entendimiento y responsabilidad con que se empleen todas las partes interesadas.

Por la misma naturaleza de los hechos políticos se ha de producir una tensión entre los factores emocionales partidistas, competitivos y, en definitiva, electorales que caracterizan a una campaña de captación de votos, y los criterios funcionales, de racionalidad y eficacia y de buen servicio a los administrados, que deben presidir una reordenación coherente y progresiva de las administraciones públicas.

Una sola vía autonómica

Pero lo mismo puede suceder en los ámbitos de las otras preautonomías. De hecho está ocurriendo ya, mientras se escriben estas líneas, en los enfrentamientos dialécticos y políticos entre los partidarios de una aceleración maximalista del proceso autonómico por la vía del artículo 151 de la Constitución, y los que propugnan mayores dosis de prudencia en este proceso de iniciativa, acogidos a la vía ordinaria del artículo 143 de nuestra suprema norma legal.

A este respecto hay que subrayar que la Constitución no concibe estas dos tramitaciones de la iniciativa autonómica como contrapuestas entre sí y conducentes a dos sistemas de autonomía política diversos en calidad o en volumen de competencias para los Gobiernos territoriales. Más

bien habría que entender, según el texto constitucional, que el primero de ellos, el del 143, es el normal, y el segundo la excepción para aquellas comunidades cuya efectiva cohesión interna y el consenso político-ideológico alcanzado en su seno, les permitan asumir la doble carga de un referéndum previo sobre la iniciativa, para el que se exige una mayoría cualificada que requiere una gran participación de votantes, y la formación inmediata de una pesada maquinaria política: una asamblea regional elegida por sufragio universal, con una nueva e inmediata llamada a las urnas; un Gobierno territorial de signo parlamentario, y una organización, territorial también, de la justicia, que culmina en un Tribunal Superior de ámbito regional.

Las competencias políticas y administrativas que, de conformidad con la Constitución, asumirán las Comunidades que sigan un camino u otro, serán las mismas al término del proceso. Las transferencias de esas funciones y responsabilidades tendrán forzosamente que ordenarse en el tiempo, por la implacable naturaleza de las cosas. Por otra parte, no hay ningún precepto que impida que todas las comunidades autónomas, desde el primer momento y de acuerdo con sus estatutos, puedan disponer de asambleas u órganos de control de sus respectivos gobiernos territoriales, que se insertarían ordenadamente entre las instituciones de autogobierno que, según la misma Constitución, han de ser determinadas en los Estatutos. De hecho, ya ahora, hay en las provincias forales estructuras representativas que ejercen esas tareas, en las que valdría la pena reparar. Las virtudes y posibles deficiencias de estas instituciones deberían ser objeto de consideración por parte de los redactores de los futuros estatutos.

En la práctica tampoco será fácil que resulte acelerado el proceso hacia el autogobierno por la llamada vía del artículo 151, ya que en ella han de interponerse en la más favorable de las hipótesis — hasta tres consultas electorales regionales — la definitiva adopción de cada estatuto; mientras que por el trámite normal del artículo 143 basta que las Cortes Generales aprueben como ley el proyecto elaborado por las Diputaciones y los parlamentarios de la futura comunidad autónoma.

La responsabilidad es de todos

Pero estos mismos comentarios sobre el proceso general de la orga-

nización del Estado en comunidades autónomas, redactados hoy, en diciembre de 1979, pueden ser superados por la evolución de los hechos políticos a muy corto plazo. Es posible que la indispensable racionalización del tema se alcance por otros derroteros, que no es cuestión de desbrozar detalladamente aquí, por el hecho mismo de que tales proyectos resultarían prematuros si no están arropados por la indispensable asistencia de los partidos y los políticos responsables en el orden nacional.

No debo, sin embargo, terminar estas líneas sin esbozar el encuadramiento histórico del tema de las autonomías en las transición política abierta en España a mediados del año 76, cuyas sucesivas etapas iniciales fueron el reconocimiento de la soberanía nacional, la reforma política que abría cauces para su efectivo funcionamiento y la elaboración y aprobación de la Constitución.

El restablecimiento de las libertades públicas —políticas, sociales y económicas— dio entrada a todos los partidos y a todas las ideologías en las instituciones nacionales, reconociendo a cada uno la voz que le otorgaban los votos alcanzados en las sucesivas consultas electorales. Así bajo la cúpula histórica de la Monarquía recobrada, se puso fin a la larga etapa de las guerras intestinas y de la discordia civil que han martirizado reiteradamente a España casi desde principios del siglo XIX. Por primera vez en ese dilatado período somos, de una manera estable, un país sin exiliados y sin presos políticos. En el orden socio-económico somos también un país en libertad, en donde las organizaciones sociales y los diversos agentes económicos negocian permanentemente, al amparo de la ley, las relaciones industriales.

Aplicando ahora con responsabilidad los preceptos constitucionales en el campo de las autonomías, habremos emprendido el camino que puede y debe conducir a España al equilibrio dinámico entre las realidades de ámbito territorial —regiones, nacionalidades y pueblos— que la componen.

La Constitución abre los cauces para ello, pero también define el método y el estilo. Los principios de igualdad ciudadana y solidaridad nacional informan el primero; La responsabilidad política de partidos y de dirigentes marcan el segundo.

Antonio FONTAN

La calle y su mundo

Fuga de presos

El combustible se encarece. (De los periódicos.)

A modo de vislumbre de lo que cabe acontezca en un próximo futuro, la policía carloca, que montaba la guardia en un presidio cercano a la capital, no pudo salir en persecución de unos fugitivos. Era la primera vez que esto acontecía. No es que los conductores estuviesen briagos, ni que los motores se negasen al encendido; es que los depósitos de combustible estaban vacíos. Estimamos que se trata de un grave aviso. En cualquier lugar del mundo el acontecimiento es posible que se repita. En los años republicanos, azotados por la crisis económica, hemos conocido alcaldes que tuvieron que acudir a pie a determinados y solemnes actos porque el concesionario de la Campsa había retirado el crédito a múltiples ayuntamientos insolventes. La carestía de la gasolina va a suscitar situacio-

nenguar considerablemente. Se ve que vamos para atrás. En estas circunstancias, el extraño suceso de Río de Janeiro, hará meditar seguramente a las autoridades, no sea que se multipliquen las evasiones de presos mediante el escamoteo de gasolina, bien por escasez de numerario para comprarla, bien por el hurto del carburante de los coches policíacos. Los gobernantes deben prestar atención a este fenómeno, producto de la iniciativa privada, capaz de traer malas consecuencias.

En este país, estimó sin embargo, que debemos mostrarnos tranquilos y serenos. No se espera que los huéspedes de los penales clásicos: Ocaña, El Puerto, Santoña, y mucho menos los alojados en la prisión Modelo de Herrera de la Mancha, intenten huir apelando al ingenioso sistema de evaporar el petróleo de los autos policíacos, ni que se reduzcan drásticamente los contingentes oficiales. Hasta ahora ha dado excelen-