

Constitución

LAS AUTONOMIAS REGIONALES

II. La generalización de la fórmula regional

TOMAS RAMON FERNANDEZ

El presidente de la Generalitat de Cataluña ha expresado recientemente sus recelos acerca de la proliferación de regímenes preautonómicos en los que ve un intento de minimizar las instituciones de autogobierno catalán. He aquí, pues, planteado crudamente otro gran tema que requiere no poca reflexión: el de la alternativa generalidad-singularidad en materia de autonomías regionales.

Los argumentos de que se nutre la polémica son ya bien conocidos, puesto que nos encontramos ante la reposición de una obra que fue estrenada en 1931, pero, con todo, conviene repararlos.

1. En favor de la singularidad se esgrime, en primer término, el hecho histórico-cultural en el que se sustenta la identidad misma de ciertas regiones en el seno de la comunidad hispánica. Según eso —y el señor Tarradellas lo ha dicho claramente—, "la unidad geo-

gráfica, lingüística, comercial, industrial, espiritual" de Cataluña no resulta equiparable a las características de "territorios que han empezado a pedir la autonomía hace tres semanas". El argumento así formulado se entiende extensible al País Vasco y a Galicia, que serían entonces las "nacionalidades" de las que han venido hablando los partidos de oposición en general y a las que se refiere el anteproyecto de Constitución en trámite, como realidades destacadas de esa otra realidad global que es España.

Este modo de plantear la cuestión dista mucho de ser exacto. Por lo pronto, parece claro que desde el momento en que se aislen las tres "nacionalidades" citadas, el término de referencia ya no puede ser España, porque España, si ha existido y existe, es como conjunto o realidad total, no como parte de un todo imaginario. Realizada esa operación analítica, lo que que-

dará a su vez aislado es Castilla, es decir, otro hecho histórico-cultural de, por lo menos, el mismo rango que los anteriores. Las tesis de la singularidad conduciría por la fuerza misma de su propia lógica inter-



Manifestación pro autonomía en Santander (agosto de 1977).

Ortega en las Constituyentes

ESPaña no es sólo Madrid, Barcelona y tres o cuatro capitales más, que forman el escaparate o la superficie histórica de nuestro país; la verdadera España, aquella de que depende el porvenir, es esa otra España enorme, latente, profunda, agarrada al terreno, que es la provincia. Porque la Monarquía se aprovechó sólo de sus vicios y no quiso ligar su suerte a aquel renacer provincial, la Monarquía sucumbió, y si la República hace lo mismo, si no cuida de hincar bien una de sus raíces en ese gran movimiento del afán provincial, que es la sustancia más real de todo el proceso actual español, entonces la República no podrá estar segura de su consolidación, y lo que hemos hecho y lo que hagamos será otra somera y sin entresífo de Historia; el cambio de régimen resbalará sobre los estratos impermeables de nuestra nación; no habremos realizado cambio alguno en los tejidos más hondos del cuerpo nacional.

Ni el municipio ni la provincia tienen área bas-

tante amplia para que en ellos se susciten corrientes de dinamismo político, para que acometan empresas de alto rango que arranquen al rural de su angosto hermetismo, que le interesen en temas más ricos y amplios que aquellos de que se urde su mísera existencia. El municipio y la provincia no bastan; esos problemas inmediatos de la existencia aldeana, los de la economía local, no tienen su realidad completa dentro del municipio y de la provincia; no están inscritos en esos breves círculos, sino que trascienden de ellos y se extienden sobre ingentes comarcas, ingentes comarcas cuyos límites, si los estudiamos con cuidado en el mapa, resultan coincidir con la figura de las regiones tradicionales. Esta coincidencia, sin embargo, es para mí de un interés secundario; yo no pido la organización de España en grandes regiones por razones de pretérito, sino por razones de futuro. La vida, queramos o no, es una acción que se ejecuta hacia adelante. No me importaría, pues, encontrar esa especie de corroboración en



y para soldarlo como tal pusieron en marcha un proceso de asimilación de aquéllas sobre la base de los mecanismos propios de la centralización— resulta, sin embargo, enormemente perturbadora, especialmente desde el punto de vista de los propios movimientos reivindicativos que, en este momento, protagonizan el cambio, movimientos que se encuentran abocados frecuentemente, con respecto a otras colectividades más o menos próximas, a soluciones claramente contradictorias con su propio sustrato ideológico al apuntar decididamente en una dirección de signo imperialista y hegemónico sustancialmente semejante a la que critican (la polémica en torno a los "Países Catalanes" es enormemente ilustrativa a este respecto).

En este sentido, es hora ya de darse cuenta de que una cosa es la idea de nacionalidad, que alude, ante todo y sobre todo, a un hecho de naturaleza esencial-

mente cultural y que por ello reclama una respuesta de este carácter, y otra diferente el de la articulación territorial del Estado, que se inscribe en el marco de las formas jurídico-políticas y que remite a un problema de arquitectura constitucional en el que los problemas culturales, con ser muy importantes, no son los únicos a considerar. Es posible, desde luego, que el tratamiento de ambos tipos de cuestiones pueda coincidir, pero lo es, también, que, por ser ambas de naturaleza diferente, pueda aquél discurrir por vías también diferentes. El legislador constitucional belga así lo ha demostrado, resolviendo satisfactoriamente el problema cultural de las nacionalidades (recuérdese que los Consejos de las Comunidades culturales belgas tienen poderes normativos propios a nivel de Ley formal dentro de su ámbito específico y que este ámbito territorial no coincide con el de las regiones autónomas), sin

prejujgar por ello la forma de Estado, ni su concreta articulación territorial, consciente de que lo cultural (esto es, lo nacional) es algo fluido no susceptible de acantonarse con fronteras convencionales y rígidas, y de que en el problema de la articulación territorial del Estado entran en juego factores diferentes de no menos importancia, cuyo correcto equilibrio debe asegurarse en todo caso por obvias exigencias de solidaridad, al margen de las cuales no es posible construir ninguna nueva estructura con posibilidades de futuro.

Parece claro, en fin, que el planteamiento singularista al que vengo haciendo referencia olvida que hay toda una serie de nacionalismos emergentes, que ya no se alimentan como los clásicos de una sustancia cultural (típicamente burguesa en su raíz, por cierto), sino de una conciencia de subdesarrollo y de marginación (Andalucía, Ara-

gón, Canarias, etc.), que tiene una virtud aglutinante y conformadora de un sentir común tan grande o más que la de la lengua, la historia y la cultura y que, en cualquier caso merecen, por lo menos, el mismo reconocimiento y el mismo respeto.

2. En pro de la singularidad se esgrime, también, un argumento jurídico de evidente prestigio, argumento que opera sobre la base de considerar la autonomía regional como una libertad pública. En esta línea, por ejemplo, se inscribe el editorial de "El País" del pasado día 22. Según esta tesis, "ni la libertad religiosa debe forzar a nadie a convertirse en orgullo brahmin, ni la posibilidad de constituirse en regiones significa la obligación de hacerlo", por lo que se concluye que "definir desde el centro regiones que sólo existen como nombres vacíos o suponer sentimientos autonómicos allí donde ni la infraestructura material del territorio ni la historia los han



Commemoración de la Diada del País Valenciano en torno al monumento a Jaime I.



Los asturianos reivindican la autonomía y la enseñanza del bable en la escuela.

el pasado para las regiones que debamos crear; pero es siempre una riqueza más, un aliento más, que cuando uno prepara el futuro, lo encuentre preformado en el pasado. Tan es así, de tal modo no me interesa en orden esencial esa coincidencia con el pretérito, que considero como una de las desdichas más graves que han acontecido en la vida política durante los últimos años el que el regionalismo apareciera por vez primera teñido ya de lo que es más opuesto a él: de un arcaísmo nacionalista.

Yo imagino una España nueva constituida en grandes unidades regionales, cada cual con su Gobierno local y con su asamblea comarcana de sufragio universal. En esa muchedumbre de asambleas locales habrá de movilizarse un número crecido de hombres que aprenderá en ellas responsabilidad política y el sentido de los negocios públicos; de esos hombres, así movilizadas, se seleccionarán los más capaces para el Gobierno local, y entre éstos surgirán aquellos de dotes superlativas que vayan formando esa reserva de estadistas adiestrados, sin la cual la vida de todo

Estado actual es demasiado azarosa. Dentro de la región podrá la provincia reclamar lo suyo, y dentro de la provincia, el municipio.

Lanzar a España, a España toda, a esa España enorme y profunda en esta nueva vida si que sería verdaderamente una ingente transformación del país; movilizadas los millones de españoles en ella, se darán verdaderamente cuenta de que empieza una nueva era, y día por día sentirán que se inicia un albor de Historia.

¿Qué figura es, frente a esta mía, la que ofrece el proyecto? Una muy curiosa sobre la cual reclamo la atención de la Cámara, porque, a mi juicio, encierra graves peligros para el porvenir.

En primer lugar, es indudable que el proyecto hace posible una organización de España en regiones tal cual yo acabo de describirla. No me he contradicho, pues, con lo enunciado al principio de que queríamos gobiernos dentro del espíritu e intenciones genéricas de esa Comisión. Pero ese espíritu e intenciones están en el proyecto formulados con tal insuficiencia y con tal timidez, que

no sólo quedan anuladas, sino que quedan lastradas de graves consecuencias. Mientras en la parte referente a la definición de poderes se ve, como luego advertimos, que la Comisión ha repensado hasta el fondo los problemas efectivos de la política española, en este título de la organización nacional parece haber hecho sólo obra reactiva y no creadora, haberse limitado a abrir un hueco en su texto para el hecho, respetable pero adventicio, de que dos regiones reclamen Estatutos particularistas.

La imagen de nuestro pueblo que el proyecto nos ofrece es una división de dos Españas diferentes: una, compuesta de dos o tres regiones ariscas; otra, integrada por el resto, más dócil al poder central. Para el proyecto es la autonomía algo especial, puesto que no la estatuye para todos los cuadrantes españoles. Esto, que pretende ser cautela, previsión y desamor a la aventura, me parece más bien, y a la par, ingenuo y funesto.

Pues hay gran verosimilitud de que, tan pronto como existan un par de regiones estatutarias,

LAS AUTONOMIAS

creado, es una decisión irresponsable y cargada de peligrosas consecuencias".

Sin ánimo de incurrir en un dogmatismo semejante de signo opuesto me parece necesario resaltar lo que hay de equívoco en este, en principio, atractivo razonamiento. Por lo pronto, conviene notar que en el proceso preautonómico nadie está suponiendo nada, puesto que las preautonomías las están configurando libremente los propios parlamentarios de cada territorio, es decir, los representantes legítimos de las poblaciones afectadas. Quien supone, por lo tanto, es el editorialista del citado periódico y, al suponer que no existen sentimientos autonómicos allí donde los portavoces naturales de los interesados afirman su existencia, está, más que suponiendo, suplantando impropriamente a unos y otros.

Por lo demás, este planteamiento rabiosamente liberal del tema es profundamente equívoco como todos los planteamientos dogmáticos, es decir, lógico-formales. Limitarse a reconocer la libertad de constituirse en región autónoma es algo así como reconocer a los españoles la libertad de comprarse un yate. Sólo se lo comprará quien disponga de medios materiales para ello. La cuestión es, sin embargo, bastante más compleja a estas alturas en las que todos estamos ya de vuelta de las libertades puramente formales tras haber comprobado que, para una gran mayoría, son libertades vacías. La propia lógica de la libertad requiere, si se cree real-

mente en ella, una profundización en su esencia, de forma que la ley no se limite a reconocerla, sino que cree las condiciones necesarias para que pueda ser realmente disfrutada por todos. En este sentido, es forzoso admitir que la mayor parte de las regiones españolas necesitan, tras varios siglos de centralismo, absolutista y liberal, que lejos de beneficiarlas, las ha consumido, un impulso inicial para ponerse en pie e iniciar la marcha hacia su propio destino. A ello atiende el artículo 129.3 del anteproyecto de Constitución, que facilita ese impulso inicial sin llegar a imponer la solución.

Si la libertad es buena, no se concibe por qué no ha de ser para todos o por qué unos vayan a tener mayor derecho a ella que otros o, por lo menos, mayores o mejores posibilidades de llegar a disfrutarla.

3. El de las autonomías regionales no es un problema de libertad, es algo más, bastante

más, que eso. Lo que está en juego no es solamente el posibilitar el desenvolvimiento autónomo de unas comunidades diferenciadas, sino, más bien, el articular una nueva forma de Estado plural que sustituya a una estructura históricamente agotada, la del Estado unitario y centralizado, que se revela incapaz de hacer frente al reto del futuro.

Desde esta perspectiva la postura singularista resulta un puro arcaísmo. Don José Ortega y Gasset lo dijo muy claramente en un brillante discurso pronunciado en las Constituyentes republicanas el 4 de septiembre de 1931, algunos de cuyos pasajes me parece importante transcribir en estas mismas páginas.

4. Hay, finalmente, un último argumento en favor de la generalización a todo el Estado de las autonomías regionales y es que de la generalización depende, justamente, la viabilidad del sistema y su propio equilibrio. La

experiencia republicana no puede ser más aleccionadora en este sentido. El que la haya olvidado puede volver los ojos al proceso que ahora mismo se está desarrollando en Gran Bretaña, donde, a falta de una Asamblea específica para Inglaterra, el Parlamento británico se sigue viendo desde Escocia y Gales, con o sin razón, como el Parlamento inglés, que prefiere ceder un poco para no perderlo todo. Y es que, en definitiva, el sistema necesita un árbitro imparcial, el Parlamento depositario de la soberanía, y ese árbitro no podrá ejercer su esencial función si al mismo tiempo que juez se le obliga a ser portavoz (y, por lo tanto, parte) de intereses parciales carentes de otro cauce de expresión.

5. No hace falta subrayar —y con esto termino— que generalizar el sistema no equivale a sustituir una uniformidad por otra. Las posibilidades que ofrece el texto del anteproyecto constitucional en orden a la libre expresión de la variedad inherente a la pluralidad regional son inmensas, puesto que dicho texto se limita a consagrar el principio dispositivo (artículo 132), remitiendo a los respectivos Estatutos la definición, no sólo de la organización institucional autónoma, sino también el propio ámbito competencial en el que va a desenvolverse.

Hay, pues, margen sobrado para que la diversidad se refleje ya desde el propio punto de partida. Lo que ocurra a lo largo del desenvolvimiento del sistema dependerá de los propios protagonistas del mismo, que tendrán entonces ocasión sobrada de hacer buenas sus palabras de ahora. ■ T. R. F.



Manifestación en Santa Cruz de Tenerife.

Ortega en las Constituyentes

asistiremos en toda España a una postulación de demandas parejas, las cuales seguirán el tono de las ya concedidas, que es más o menos, querámoslo o no, nacionalista, enfermo de particularismo.

Resultará, pues, a la postre, España ordenada íntegramente, pero de mala manera, en regiones. Mientras tanto, nos encontraremos con una España centrífuga frente a una España centripeta; pero aún, con dos o tres regiones semi-Estados frente a España, a nuestra España.

En cambio, si la Constitución crea, desde luego, la organización de España en regiones, ya no será la España una quien se encuentre frente a frente con dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta suerte erguirse majestuoso sobre sus diferencias el poder nacional, integral, estatal y único soberano. Contemplad la diferencia de una solución y de otra.

Yo desearía que no se repitieran, ante propósitos parecidos a los que acabo de enunciar, las sempiternas dos objeciones que suelen salirnos al camino y que el mismo señor Companyns, no haciéndose solidario de ellas, más bien rechazándolas al paso, aun cuando sin analizarlas, acaba de enunciar. Se dice, primero, que conceder la autonomía a ciertas regiones fuera artificioso; segundo, que ciertas regiones no están aún capacitadas para gobernarse a sí mismas. A las cuales ambas objeciones doy por lo pronto una respuesta unitaria: ambas proceden de una idea política que yo esperaba ya ver periclitada en todas las cabezas; una vieja idea y principios románticos, según los cuales, el Derecho, la ley y, sobre todo, una ley constitucional, no tienen que ser otra cosa sino el reflejo de las realidades preexistentes en la sociedad. Esto ha sido siempre utópico; el Derecho no es mero reflejo de una realidad preexistente, porque entonces sería superfluo; el Derecho, la ley, son siempre algo que añadimos a una espontaneidad insuficiente; es la corrección de lo roto; son un estímulo a lo que aún no es pleno; son, pues,

incitaciones y si queréis también aparatos ortopédicos, olvidando que el mundo está lleno de tullidos, de cojos y de herniados. La ley tiene que suscitar nuevas realidades, la ley ha sido antes, y lo será cada vez más, creadora; la ley es siempre más o menos reforma y, por tanto, suscitadora de nuevas realidades. Y cosa pareja diría a la segunda objeción, de que una región es incapaz de gobernarse a sí misma, que otra, en cambio, lo es. Es decir, ¿que hay una porción de España poblada de hombres casi perfectos, dueños ya de todas las dotes necesarias para vivir públicamente en perfección? Entonces no me interesa cambiar el tipo de vida y hacer que se organice en región; eso me interesa allí donde la vida es insuficiente; me interesa hacer capaces los incapaces y todavía no se ha inventado mejor manera para enseñar a nadar que arrojar al aprendiz de un empujón al agua, quedando detrás en inspección tutelar.

Dejo, pues, estos pensamientos, aún expuestos con bastante insuficiencia, esperando que los señores diputados reflexionen sobre ellos, ya que son temas, repito, de alguna gravedad". ■