

LAS AUTONOMIAS REGIONALES

Un pacto oscuro y un fraude manifiesto

TOMAS-RAMON FERNANDEZ

Catedrático de Derecho Administrativo

1 De una forma absolutamente sorprendente, la ponencia constitucional ha dado un vuelco espectacular al planteamiento primitivo del problema de las autonomías regionales, cuando nada, al menos en el ámbito estricto de los trabajos parlamentarios (votos particulares y enmiendas), permitía suponerlo.

Como se recordará, el anteproyecto inicial contenía un diseño que se acomodaba, con unas u otras variantes, al modelo del Estado unitario regional, es decir, de un Estado articulado sobre la base de regiones autónomas dotadas de inequívoca sustancia política, que incluían entre sus poderes el de elaborar auténticas leyes en el ámbito de sus propias competencias (artículos 133 y 143).

La regulación del anteproyecto operaba sobre un principio básico, el de la igualdad de las distintas regiones, pues, a pesar de consagrar en su artículo 2 el polémico binomio "nacionalidades y regiones", lo cierto es que el texto del Título VIII no establecía diferencias de ningún tipo. El marco constitucional era único y las regiones iguales en lo sustancial, sin perjuicio de la libertad de diseño de su propia organización que las reconocía el artículo 132 y de la libertad de medir por sí mismas sus propias fuerzas y de decidir voluntariamente su concreto quantum competencial (artículo 137), vías ambas suficientes para evitar el indeseable uniformismo y vías plenamente legítimas, además, en cuanto apoyadas en la libre voluntad de las entidades afectadas.

Este esquema vino a incidir sobre un proceso iniciado con anterioridad, notablemente equívoco en su desarrollo, aunque dotado de innegables virtualidades: el proceso preautonómico, fórmula intermedia entre el sistema de la Constitución de 1931, que todo lo flaba a la libre iniciativa de las regiones,

y el seguido por la vigente Constitución italiana, que construyó por sí misma el mapa regional designando nominatim todas y cada una de las regiones. El proceso preautonómico intentaba básicamente facilitar la progresiva configuración de ese mapa regional, cuestión espinoosa muchas veces, y aprovechar el tiempo disponible hasta la promulgación de la Constitución, de forma que al llegar este momento el nuevo mecanismo tuviera ya todas sus piezas en orden y contara con un mínimo rodaje.

Sobre esta base el texto del anteproyecto (disposición transitoria tercera) incluía una prima a las preautonomías, atribuyendo a los órganos autonómicos provisionales la iniciativa para la constitución de las regiones en sustitución de la fórmula general prevista en el artículo 129-1, que obligaba a estos mismos efectos a reunir la voluntad conforme de las dos terceras partes de los municipios de cada provincia.

2 El texto actual del proyecto de Constitución difiere sustancialmente de este primitivo diseño.

En efecto, el Título VIII ha sido objeto de nueva reducción con arreglo a una inspiración radicalmente distinta. Según se desprende de su texto, ya no se trata de regiones políticas dotadas de poderes legislativos propios, sino simplemente de regiones administrativas con facultades limitadas a lo que es propio de este concreto y más modesto plano. Todas las referencias anteriores a las leyes territoriales y al carácter legislativo de las asambleas regionales han desaparecido. Ya no puede hablarse, en consecuencia, de un auténtico Estado regional.

Por otra parte, se ha dificultado gravemente el acceso a las autonomías, ya que ahora se establece un plazo extraordinariamente corto para acceder a

ellas (artículo 132-6: "Los requisitos exigidos en el apartado anterior deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses"), transcurrido el cual se prohíbe expresamente repetir la suerte en los cinco años siguientes (artículo 136-3), en lugar de uno sólo, como se preveía en el anteproyecto inicial.

El Estatuto regional es ahora una norma otorgada, puesto que se tramita y aprueba por las Cortes como un proyecto ordinario (artículo 129), en lugar del fruto de un acuerdo entre el Congreso y la Asamblea de Parlamentarios de la Región, como se preveía en el artículo 131 del texto primitivo.

Lo peor no es esto, sin embargo, sino lo que resulta del juego combinado del remodelado Título VIII y de la disposición adicional de nuevo cuño que el proyecto de la ponencia ha incluido in extremis por su propia decisión, al margen, pues, de los votos particulares y de las enmiendas presentadas.

De ese juego combinado resulta, en efecto, una radical ruptura de la anterior igualdad de trato para todas las regiones, puesto que el modelo único del anteproyecto se desdobra en dos modelos cualitativamente diferentes: uno de carácter estrictamente administrativo y otro decididamente político.

El régimen general es el de la descentralización administrativa que diseña el Título VIII, régimen que, según la disposición adicional, se estructura en dos fases progresivas: una primera de cinco años con competencias reducidas, y una segunda, en que, transcurrido ese plazo y previa reforma del Estatuto, las regiones pueden ampliar su ámbito material de actuación hasta el límite del artículo 141, que marca la frontera de las competencias exclusivas del Estado.

Hay, sin embargo, un régimen especial de descentralización auténticamente política,



"La autonomía política es, según el texto

cuya sustancia parece haber querido velarse con una redacción conscientemente ambigua, aunque, como es natural, no ha podido disimularse del todo. Digo esto porque, aunque a lo largo de la disposición adicional se ha silenciado toda referencia expresa a las leyes territoriales, frontera de uno y otro tipo de descentralización, en el número 7 de dicha disposición se confiesa indirectamente que esta facultad legislativa, negada a las regiones de régimen general, se reconoce a las de régimen especial al decir que la organización de éstas —no de las demás— "se basará en una asamblea legislativa".

Este régimen especial, de naturaleza política y no administrativa, se reserva, según el número 4 de la disposición adicional, a "las comunidades autónomas donde hubieran sido aprobados legalmente Estatutos de Autonomía mediante sufragio universal", eufemismo que recuerda los de tiempos pasados y con el que se quiere evitar la mención expresa de Cataluña, País Vasco y Galicia, como si los españoles de hoy no supiéramos de qué va si no nos lo dicen con todas las letras.

La autonomía política es, pues, según el texto del proyecto, para tres regiones solamente (¿cabe una interpretación estricta



del proyecto, solamente para tres regiones, que constituyen la Primera División española". (En la foto, manifestación pro-autonomía de Castilla y León, en Burgos.)

ta que excluya a Galicia, supuesto que ésta plebiscitó su Estatuto en 1936, pero no llegó a verlo "legalmente aprobado"?, que constituyen la Primera División española. Para ascender a ella sólo queda un pequeño resquicio, que los responsables del nuevo texto se han decidido a incluir para "salvar la cara" y acallar su mala conciencia, a saber: reunir en el plazo de seis meses previsto en el artículo 136-2 los 4/5 de los municipios de cada una de las provincias afectadas y obtener el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en el correspondiente referéndum, cosa prácticamente imposible, ya que UCD, responsable del sistema que se analiza, siempre tendrá 1/5 al menos de los municipios para impedir lo que, según podemos comprobar ahora, no desea en absoluto, esto es, que proliferen las autonomías políticas.

Esto es lo que ofrece el nuevo texto del proyecto constitucional, del que ha desaparecido también la anterior prima a las preautonomías, que ahora carecen totalmente de valor, puesto que, salvo en el caso de las tres regiones de Primera División en las que la decisión de acceder a la autonomía se deja en manos de sus órganos preautonómicos (número 4 de la disposición adi-

cional), en las demás los órganos preautonómicos no van a jugar ningún papel, absolutamente ninguno.

3 Hecho este breve análisis del nuevo proyecto de Constitución, con el único propósito de ayudar a la lectura de su ambiguo texto, sólo quiero añadir en este momento unas breves consideraciones.

Si la autonomía regional debe ser política o simplemente administrativa es cuestión esencialmente opinable sobre la que podría discutirse largo y tendido. Ni una ni otra fórmula garantizan por sí solas nuestra felicidad colectiva. No es admisible, sin embargo, la discriminación que organiza el texto del proyecto, que nada tiene que ver —salgo con ello al paso de la eventual réplica— con la distinción italiana entre regiones con Estatuto ordinario y regiones con Estatuto especial, ya que unas y otras son regiones políticas, por lo que la diferencia entre ellas no es de calidad, sino simplemente cuantitativa, mientras que en nuestro caso la diversidad afecta a la esencia misma, política o administrativa, de la autonomía.

No es admisible sobre todo la forma en que se ha llegado a esta solución, ajena, como ya

he dicho, a los trabajos parlamentarios hechos públicos y fruto de pactos oscuros logrados entre bastidores por unos pocos (quizá sólo dos) personajes, cuya voluntad está suplantando la de treinta y seis millones de españoles, que, por lo menos, tenemos derecho a saber por qué y cómo se hacen las cosas, si quiera sea —y es bien poco pedir para un régimen que orgullosamente se proclama democrático— a través de los documentos parlamentarios.

No es admisible, en fin, que se haya tenido entretenido al pueblo español y a sus representantes forcejeando fatigosamente durante muchos meses para lograr unas preautonomías que ahora no sirven absolutamente para nada. Esto es sencillamente un fraude, que puede producir en la mayor parte del país un sentimiento de frustración de consecuencias imprevisibles, no sólo en lo que respecta al concreto tema regional, sino, lo que es mucho más grave, en relación al sistema democrático como un todo. Si la necesaria transparencia, que es consustancial a la democracia y quizá su rasgo definitorio último, se sustituye por pactos subrepticios, como ha ocurrido en este caso, ¿qué es lo que queda? Sólo el peso de los votos, que es otra forma de dictadura. ■

- A. KRIEGL**
Los Comunistas Franceses
600 ptas.
- COLECTIVO YENAN**
Marxismo-leninismo y Revisionismo frente a la Crisis Económica
250 ptas.
- L. MARCOU**
La Kominform
500 ptas.
- S. de BRUNHOFF**
Estado y Capital
350 ptas.
- P. ROBINSON**
La Modernización del Sexo
390 ptas.
- G. BERLINGUER**
Malaria Urbana
600 ptas.
- G. E. WELLWARTH**
Spanish Underground Drama
300 ptas.
- G. BATAILLE**
Lo Imposible
250 ptas.
- G. BACHELARD**
La dialéctica de la duración
300 ptas.
- EDITORIAL VILLALAR**
C/ Puerto Rico, núm. 3
MADRID - 16.