

beldía frente a la marginación; pero diferenciación y marginación aparecen en cada caso, en las votaciones de proyectos autonómicos. Y, desde luego, el denominador común es siempre y en todo caso una aspiración de autogobierno.

Pues bien, está claro que puede ser muy difícil lograr una entrada en liza por la puerta del 151, y conviene preguntarse hasta dónde llegan las posibilidades que alberga la fórmula estatutaria del artículo 147 de la Constitución. Esta deja en un nivel de muy relativa claridad el tema de las competencias, pero antes hay que plantearse el cómo de las instituciones de gobierno. Hasta cierto punto, las del 151 están claras: una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia. La cuestión reside en saber cuáles sean las que caben en la fórmula estatutaria del artículo 147.

En este sentido, toda Comunidad Autónoma por el simple hecho de ser expresión del autogobierno de un territorio (artículo 143-1 de la Constitución), aunque se constituya por el procedimiento del artículo 143 y siguientes, y no el del 151, a de suponer una solución positiva a estos tres problemas: 1º) la configuración de una Asamblea verdadera y directamente representativa de la población de su territorio; 2º) la disponibilidad de una organización administrativa, a través de la cual se resuelvan de modo cotidiano los problemas que se refieren y afectan de modo directo a población propia; 3º) una organización judicial que asuma los justiciales específicos del territorio. Podrá argüirse que estos tres problemas tienen en el supuesto del artículo 151 una solución rotunda y clara y, en cambio, para los estatutos que se elaboran al amparo del 147 sólo existe una norma en blanco; pues precisamente, por ello, ese hueco que deja el artículo 147 hay que cubrirlo mediante una interpretación sistemática recurriendo a la concepción que de la Comunidad Autónoma tiene la propia Constitución. Hay, además, que tener en cuenta que, en un plano estrictamente jurídico, la diferencia entre los dos tipos de Comunidades Autónomas se acotan en la Constitución atendiendo sola y exclusivamente a estos dos datos: 1º) dato funcional, no de organización, puesto que para asumir con plenitud todas las posibilidades de descentralización algunas han de dejar transcurrir cinco años; 2º) dato temporal, en la medida en que ese mismo plazo de cinco años es el que parece pensado para el montaje de la necesaria estructura administrativa capaz de

asumir la totalidad de funciones descentralizables.

Consiguientemente, la diferencia entre los dos tipos de Comunidades Autónomas no es sustancial, ni tiene nada que ver con el planteamiento de unas instituciones para el autogobierno; sólo la separa la cadencia o ritmo de asunción de funciones hoy estatales. Diferencia que se atenuaría aun más si se tuviesen en cuenta las dificultades reales que lleva consigo el montaje de una estructura de poder capaz de dar una respuesta a las necesidades sociales contempladas en las funciones públicas objeto de una posible descentralización. Este es, realmente, el punto que ha quedado una y otra vez en la más absoluta y consoladora obscuridad. Y, sin embargo, salta a la vista el hecho de que una organización administrativa capaz de hacer frente a todas las competencias que la Constitución permita transferir, tanto en uno como en el otro tipo de Comunidad, jamás podrá improvisarse. Incluso ese plazo de cinco años que prevé para pasar de una situación de funciones administrativas intermedia a la descentralización plena que prevé el artículo 151, cualquier observador imparcial ha de estimarlo extraordinariamente corto para la configuración de un Estado de Regiones. Las controversias políticas han hecho, con toda probabilidad, olvidar las extraordinarias dificultades que desde un punto de vista rigurosamente técnico tiene el montaje de una estructura administrativa regional. Esto sí que no se improvisa. Ciertamente, la redacción de un Estatuto puede ser obra de unos días. Pero cuajar una organización administrativa responsable que, aunque fuera con las lógicas improvisaciones, pudiera abordar el conjunto de competencias que la Constitución permite descentralizar, ésto sí constituye una verdadera fantasía. Es, precisamente, esta Ley de bronce de la Administración y de las tareas administrativas, la que puede producir una gran frustración si no se tiene en cuenta; y ello tanto si una Comunidad Autónoma se constituye por el artículo 143 como si derechamente logra su Constitución a través del artículo 151. En uno y otro caso se impondrían inexorablemente las exigencias de la realidad cotidiana y el traspaso de funciones se vería extraordinariamente dificultado por la previa transmisión de los medios financieros, de los efectivos personales y hasta en las instalaciones precisas para, con la

continuidad que exige el más mínimo respeto a la sociedad, se pudiesen realizar las funciones administrativas asumidas.

La controversia política deja, no obstante, en claro cuál es la diferencia entre los supuestos del artículo 143 y el 151: en el primer caso, el proyecto del Estatuto será redactado por un órgano de composición mixta en el que se integran los miembros de las Diputaciones provinciales y los Diputados y Senadores elegidos por los territorios provinciales afectados; en el segundo el órgano redactor que únicamente compuesto por los senadores y diputados correspondientes al territorio. Las Cortes culminan el procedimiento, en primer caso, y un referéndum regional en el segundo. Políticamente, no pueden equipararse uno y otro caso, pero este es un tema que aquí ha de quedar soslayado.

IV. LA REGIONALIZACIÓN DE LOS CUADROS POLITICOS, COMO PRESUPUESTO INDISPENSABLE PARA LA REALIZACIÓN DE UN ESTADO DE AUTONOMIAS TERRITORIALES.

1. LA CREACION DE CUADROS POLITICOS REGIONALES.

Es tanta la fuerza con que se ha impuesto entre nosotros la tradición de un Estado centralizado, depositado en manos de una reducida élite de poder, que cuesta ahora trabajo hacerse a la idea sobre cómo podría construirse un Estado de autonomías territoriales. Todo parece conjurar en su contra. Más aún, si alguien contempla con buena voluntad la cuestión, no dejará de sorprenderse de la alegría con el que muchos afrontan su materialización, o el temor con que otros precaven un rápido y trágico desenlace. Ciertamente, la construcción de este Estado exige imaginación y coraje.

Ahora bien, contando con ello, el primer e indispensable presu-

QUE...? ¿CON QUE...? ¿PARA QUE...?

SEGUNDA TAMBIEN HUBIERA DADO LA RESPUESTA

¿POR QUE...? ¿CON QUE...? ¿PARA QUE...?

Segunda, que fue mi niñera, estaba casada con Segundo. No, no es un chiste. ella se llamaba Segunda; su marido, bigotazos de anarquista de la primera genera-

ción, socialista de la subsiguiente, que para qué contar los miedos que pasaría después, se llamaba Segundo. y era minero.

Minero de los que arran-



puesto de configuración es el que deriva del modo de ser de la propia democracia; ésta, al menos por ahora, reposa sobre los partidos polí-

ticos, que son los que encuadran la opinión y hacen de mediadores entre la sociedad y el poder. Consecuentemente, son los partidos quienes han de generar una clase política lo bastante sustantivada en los escalones regionales. Aquí también desde luego, los hábitos políticos tienen que romperse, desviando hacia los capitales regionales una parte, al menos, de la fuerza de aglutinación política que ahora proporcionan, casi de modo exclusivo, las correspondientes sedes centrales.

Pero con independencia de la evolución que, en el marco de su propia organización, habrán de ir realizando los grandes partidos —los recientes datos electorales harán esta evolución indispensable—, constituye una auténtica tarea de Estado la intensificación de las transferencias de competencias administrativas a Comunidades Autónomas y Entes preautonómicos. Es, cabalmente, la transmisión de parcelas de poder de decisión la que puede contribuir a generar una clase política en cada territorio con posibilidad de aglutinar corrientes culturales, económicas y sociales, proporcionando credibilidad al hecho regional, arrastrando a quienes no son ni van a ser en su vida otra cosa que electores.

2. La vía de las transferencias de funciones estatales, como punto de apoyo para la consolidación de cuadros políticos regionales.

Este cuadro de ideas sobre la propia regionalidad, y de una clase política dispuesta a servirlos, tiene, en segundo lugar, que irse subrogando ya, de entrada, en el papel social y político en la actualidad asumido por los agentes que el Estado ha ido, a través de un largo proceso histórico, situando en la periferia. Es de recordar, a este respecto, el carácter con que la Administración periférica del Estado se ha ido posando sobre el territorio, para comprender mejor las posibilidades de sustitución que ahora existen.

OR QUE...? ¿CON QUE...? ¿PARA QUE

caban fosfatos a las entrañas de la tierra Cacereña. Trabajo duro, pero bien remunerado y Segunda, que salió de la casa de mis padres para casarse con Segundo, no creo que jamás tuviera quejas de la hombría de bien de su hombre; ni quejas por el buen pasar que le proporcionó, hasta que ...

Hasta que a los propietarios de tales minas no les interesó seguir explotándolas. Las habían encontrado mejores —para ellos— y si te he visto y explotado, no me acuerdo.

La larga familia que habían formado Segundo y Segunda se disolvió en la emi-

gración. Como otras muchas que se habían sostenido gracias al duro trabajo de la minería. A Madrid, a Barcelona, a Asturias... A saber por dónde andarán hoy los nietos de aquella entrañable pareja.

A ellos, estén donde estén, se les debería preguntar. A Segundo y a Segunda, cuando los buenos jornales mineros se acabaron, habría que haberles preguntado por qué y con qué y para qué. ¡Y qué sabroso tema de meditación sería su respuesta para quienes hablan, escriben, mitinean o vocean todo esto de las autonomías ...!

foto FALET

Durante largo tiempo, el cuadro de poder en cada capitalidad de provincia ha quedado constituido por un Gobernador Civil y los veintitantos Altos Cargos que, a título de Delegados Provinciales de Departamentos ministeriales u organizaciones del Estado, asumen la sustancia política y administrativa de cada provincia. Y lo más trascendente es que, con demasiada frecuencia, este conjunto burocrático no encuentra su sitio en el conjunto de poderes de decisión propios de la Administración del Estado, ya que tales poderes quedan reservados a los correspondientes servicios centrales, por lo que se han de orientar hacia un ámbito de cuestiones u competencias genuinamente locales: su poder y competencias reales se nutren más de lo que debiera ser esfera de funciones de Ayuntamientos y Diputaciones, que de lo que son realmente funciones claramente estatales.

No es que el papel de la Administración periférica del Estado sea importante en muchas provincias españolas, pero es verdad que, situada como instrumento de gestión de competencias transferidas a las autoridades regionales, permitiría que sean éstas las que asuman

un cierto protagonismo, e irse convirtiendo en el pivote de la estructura regional del Estado. Ello, claro está, en la medida en que el propio Estado —su administración— tomase sus servicios periféricos como vehículo a través del cual pueda cooperar en la creación de aquella estructura, trasvasando funciones, medios personales y la cobertura económica necesaria.

El mecanismo de las transferencias de las competencias administrativas es, pues, una vía idónea para la sustitución paulatina de las actuales élites territoriales. En realidad, es tan alto el índice de centralización política, cultural y económica, que al abrirse hace años la presente etapa constitucional, los efectivos genuinamente políticos que han ido cubriendo el vacío generado por el cambio se han ido situando en posición de gravitación absoluta, o predominante, en relación con la capitalidad del Estado y las instituciones que alberga; allí donde un grupo político ha asumido problemas de un territorio, su consolidación electoral se ha producido. Y siempre, por supuesto, en detrimento de los grupos políticos que aparecen, a los ojos del electorado regional, preocupados por un horizonte estatal y atentos a la problemática global de Estado.

Esto ha llevado consigo un palpable vacío en punto a opciones y programas sobre el modo de ser de cada territorio y cada regionalidad. El rasgo dominante, en la coyuntura de construcción de un Estado de autonomías territoriales, es que no aparecen —salvo las excepciones catalana y vasca— ni las ideas configuradoras del destino posible de cada región, en el marco del Estado, ni la clase política dispuesta a servir a esas ideas.

3. LAS INSTITUCIONES PROVINCIALES, EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE AUTONOMIAS TERRITORIALES.

Si debe quedar bien claro que la hipótesis de Mancunidad de provincias no pertenece al género de las Comunidades Autónomas previstas por la Constitución, es igualmente obvio que las instituciones provinciales, salvo alguna conocida excepción —Cataluña, donde se las ha discutido siempre— pueden y deben tomarse como el centro de gravedad del proceso de construcción del Estado de regiones. Ello aparte, la propia configuración de las Comunidades Autónomas, si cuaja en la mayoría de los territorios, será siempre que se tome como punto de apoyo a la provincia y sus instituciones: la única alternativa posible a la provincia son las comarcas, y a ellas sólo podría llegarse después de un largo trayecto, recorrido conscientemente en contra de la provincia, lo que supondría, por ahora, un innecesario y durísimo desgaste político para quienes lo emprendieran. Se impone, pues, la realidad provincial en un doble sentido: 1º) en cuanto inexorable punto de partida, puesto que la actual estructura del Estado tiene una base provincial; 2º) en cuanto palpable realidad aglutinadora de los territorios, aun en los casos en que de modo profundo existe una conciencia de regionalidad. El problema está, desde luego, en superar las limitaciones de toda índole que tiene el marco provincial —de presentatividad, de capacidad gestora—, pero sin prescindir del mismo. Veamos entonces, en primer lugar, la provincia como punto de partida

en el camino hacia la configuración de auténticas Comunidades Autónomas.

Ante todo, las Diputaciones provinciales deben de constituirse, desde ahora, en el lugar de destino de una amplia serie de competencias, efectivos burocráticos y medios financieros que la Administración del Estado tienen situados en cada territorio provincial. En este aspecto, se cuentan con instituciones con el suficiente rodaje como para asumir una serie de tareas administrativas, y con la dotación precisa para hacerlo. Lo que ocurre, y es que por la peculiar idiosincracia con la que se plantea el tema de la Administración en el nivel provincial, resulta que se ha ido dando vida a dos organizaciones distintas, paralelas, que se superponen sobre un mismo territorio provincial, que son la Administración periférica del Estado y las Diputaciones provinciales.

Nada, absolutamente nada, justifica este paralelismo y esta división de fuerzas, que ha dado lugar incluso en tiempos muy recientes a un planteamiento absolutamente enfrentado y unas disputas rigurosamente inútiles de cara a la población provincial. Hay más; frecuentemente la organización periférica del Estado ha ido simplemente subrogándose en el papel de las representaciones de la propia población provincial, en la medida en que disfruta de una capacidad técnica y de un respaldo financiero con el que no contaron en muchas ocasiones las Diputaciones provinciales; de suerte que una iniciativa o una decisión tomada por el Delegado de un Ministerio, si tenía un eco favorable en los servicios centrales, podía suponer una mejora para la provincia inalcanzable desde la instancia de la Diputación Provincial. Ahora bien, la subsistencia de la Administración periférica del Estado en las provincias, cualquiera que sea la opción que se adopte de cara a las Comunidades Autónomas, es evidente que tiene que ser completamente diferente del planteamiento que muestran la historia y la actualidad. No tiene ninguna razón de ser el que el Estado sitúe esa organización paralela en confrontación de las Diputaciones provinciales. En vez de ello sería mucho más conveniente que el Estado delegara una serie de funciones que tienen transcendencia para el estricto marco provincial, estrictamente para la



provincia, en las propias Diputaciones Provinciales y les proporcionara los efectivos personales, materiales y financieros que se precisaran para el desarrollo de estas actividades. Naturalmente, de entrada, se evitaría toda suerte de duplicidades. En segundo lugar, se demostraría que de verdad en este país se quiere descentralizar, como se viene predicando hace 160 años, pero que a nadie se le ha ocurrido verdaderamente hacer. Si los efectivos de la Administración periférica pasaran, al menos en gran parte, a las Diputaciones Provinciales y éstas recibirían competencias delegadas del Estado, se habría dado un paso verdaderamente importante para la descentralización, para el acercamiento de la Administración a la sociedad, de que tan necesitados estamos y, de otra parte, se habría dado un impulso quizá decisivo a unas instituciones que tienen mucho más arraigo del que a muchos les parece. Pero, además, y sobre todo, se terminaría de una vez con el gobierno de los técnicos o de los políticos venidos de fuera en el marco de cada provincia. Es curioso que sobre la inestabilidad de nuestra marcha política se hayan formulado numerosas hipótesis, pero en algunos casos la solución que se ha encontrado, es precisamente, la de que con frecuencia las comunidades locales, están gobernadas de un modo heterónomo. La Ley de Elecciones Locales, y la reforma del Régimen Local, pueden suponer la renovación de una inequívoca instancia representativa. Ahora bien, no se hará absolutamente nada sino acceder a una nueva frustración si no se dota a las instituciones locales

de los medios y competencias bastantes para asumir y llevar adelante los problemas de cada una de sus comunidades. Y si esto con una reforma del Régimen Local podría conseguirse a nivel de Ayuntamientos, es evidente que no se conseguirá a nivel de Diputaciones Provinciales si los intereses más importantes de las provincias quedan en manos del Gobernador Civil y si los Delegados Provinciales de cada Ministerio siguen gobernando la política provincial. No nos equivoquemos en este punto, nuestras provincias están gobernadas por un equipo de funcionarios, frecuentemente venidos de fuera, no arraigados ni conocidos por la propia población provincial, con un modelo históricamente superado y que recuerda extraordinariamente la figura del señorío jurisdiccional. Obsérvese, por otra parte, la facilidad con que esos equipos de delegados, al estar colocados en la capital de la provincia y en un nivel social que se aproxima a la burguesía alta o media, fácilmente pueden producir o pueden ayudar al vuelco que se observa en la sociedad española: por una parte, la primacía constante de la mentalidad de la trama urbana sobre la trama rural, y de otra parte, el predominio de una burguesía de la inteligencia y de los negocios sobre una población que no dispone de otros medios intelectuales ni económicos. Una de las claves de comprensión de la vida provinciana, es precisamente, ésta: la de que está en manos de una burguesía urbana, sin los problemas vitales que afectan al grueso de la población provincial, y esto se hace mucho más estridente en las provincias genuina, típicamente ru-