

El primero y fundamental problema a resolver, en este caso, es si tiene algún sentido el mantenimiento de la Diputación provincial, como cuerpo representativo, por debajo de la Asamblea de la Comunidad; después, la composición ésta. Y aunque las combinaciones son varias, podrían tenerse en cuenta estas dos:

1º) consideración de la Asamblea de la Comunidad como el órgano plenario que asume la representación del territorio provincial, y de la Diputación como el órgano plenario que asume la representación del territorio provincial, y de la Diputación como el órgano de composición más reducida y dedicado carácter permanente a los asuntos de gobierno y administración ordinaria.

Esta es la fórmula tradicional, en la que las Juntas Generales de los territorios (y no sólo las del País Vasco) se reúnan una o varias veces al año, y la gestión cotidiana quedaba en manos de una Diputación permanente. Constitucionalmente no existiría dificultad, ya que el artículo 141—2 señala que "el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo; lo que permite concebir esta variante; en ella, la Diputación, en cuanto órgano de gobierno, sería responsable ante la Asamblea y ésta designaría, al menos, al Presidente de la Diputación, pudiendo éste después seleccionar a los Diputados que asuman con él las tareas de gobierno.

2º) constitución de la Asamblea de la Comunidad como el órgano que asume, con toda plenitud, la representación del territorio; y consideración de la actual Diputación como una segunda Cámara que, con el carácter de órgano de representación intermunicipal, para los asuntos de apoyo a los Municipios y con carácter subordinado a la Asamblea de la Comunidad. Esta elegiría el Consejo de Gobierno, que sería responsable ante ella.

b) CARACTER Y COMPOSICION DE LA ASAMBLEA.

En todo caso, parece resultar indispensable que la Asamblea de la Comunidad sea elegida por sufragio universal y directo, conforme al sistema de representación proporcional acogido en la normativa en vigor. Esto llevará consigo un desdoblamiento de la representación del territorio, ya que ante el Congreso y el Senado tendrá sus correspon-

dientes Diputados y Senadores, y éstos no entrarán a formar parte de la Asamblea de la Comunidad. Desdoblamiento que resulta, desde luego, indispensable si se trata de arraigar la descentralización territorial, ya que sólo podrán ser portadores de ella, asumiendo la necesaria cuota de credibilidad ante el electorado, quienes actúen integrados de modo permanente en la sociedad territorial a la que representan y gobiernan. De aquí la conveniencia de establecer incompatibilidad entre la representación a nivel de estado y la de carácter regional.

Por otra parte, la división del territorio en varios distritos electorales, sobre todo si existen áreas comarcales con cierta caracterización, puede ser muy útil.

2. COMUNIDAD AUTONOMA QUE ABARQUE DOS O MAS TERRITORIOS PROVINCIALES.

Varias de las posibles Comunidades Autónomas que pudieran constituirse se extienden a dos o más territorios provinciales; con la particularidad, además, de ser en ellas bastante fuerte el sentimiento provincial, conducido por las élites de la capitalidad en cada caso, y con una fuerte inercia en las amplias zonas rurales que abarcan. Cabe, incluso, constatar en una serie de casos un fuerte individualismo provincial. Constatación a la que ayuda, además, la evolución histórica del problema regional en España. En tal caso, el equilibrio entre las instituciones provinciales y las regionales no podrá ser el mismo que en otros territorios, y la base provincial tendrá una sustantividad correlativa en su peso real. Y, de acuerdo con ello, las alternativas de configuración de la Asamblea pudieran ser las siguientes:

a) Asamblea regional, como expresión de una Federación de provincias.

La cuestión reside, pues, en si existe un impulso bastante hacia la regionalidad, y en que moldes puede cuajar, por encima, desde luego, de la simple Mancomunidad de Diputaciones. Consecuentemente, la primera hipótesis que hay que plantearse es la de una pura y simple confederación o federación de provincias (la Constitución, sólo prohíbe la federación de Comunidades Autónomas), siendo la Asamblea y el Consejo de Gobierno la expresión de ese marco federativo.

En tal caso, más vale seleccionar los componentes de la Asamblea regional entre los miembros del Congreso y Senado representantes de las provincias agrupadas en Comunidad Autónoma; es decir, representantes vinculados por su función a los problemas cotidianos del territorio. Y, por otra parte, miembros de las instituciones provinciales, en la medida en que serán las Diputaciones las que asuman el peso de la gestión de los problemas de administración regional. A su vez, esta posibilidad admite dos hipótesis:

1º) Asamblea de la Comunidad constituida por algunos de los miembros de las Diputaciones integradas; sobre todo, en el caso de Comunidad que abarque más de dos provincias. Se podría, incluso, estipular una regla parecida a la del Senado Alemán, en el que el sentido del voto se atribuye de modo unitario a cada Land —aquí, a cada provincia— aunque el número de representantes varíe y, por tanto, el valor de ese voto del territorio.

2º) Asamblea compuesta por la totalidad de los miembros de las Diputaciones provinciales. No debe desdeñarse esta hipótesis, pues puede ser más favorable a la consolidación de la regionalidad que la anterior, en la medida en que puedan consolidarse corrientes de regionalización más consistentes que en el supuesto anterior. La Asamblea se reuniría una o dos veces al año, y nombraría una Diputación permanente para los períodos en que no estuviese en sesión.

La cuestión reside, en las dos posibilidades que alberga este supuesto, en el tipo de poderes de que disponga la Asamblea, siendo decisivo que alcance un nivel de competencias y unas facultades normativas que estén por encima de las que son propias de las Diputaciones provinciales. Pero esta cuestión habrá de examinarse más adelante.

b) Asamblea regional, constituida al margen de las instituciones provinciales

En regiones con una conciencia de diferenciación más acusada, podría cuajar la fórmula de Asamblea elegida por sufragio universal y directo, al margen de las elecciones locales, y, por tanto, con independencia plena de las Diputacio-

OR QUE...? ¿CON QUE...? ¿PARA QUE

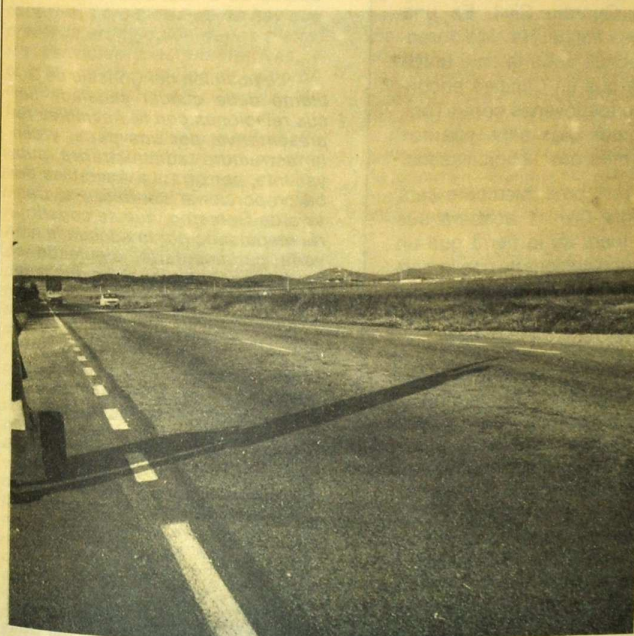
LA MALA SUERTE DE TANI

OR QUE...? ¿CON QUE...? ¿PARA QUE

Tani, que hoy cumple el servicio militar y al que adivino en temblores y zozobras por el porvenir que le aguarda, es un muchacho listo; me atrevería a decir que con una inteligencia por encima de la media provincial.

No ha tenido Tani, hasta el momento, suerte. Mejor, hasta el momento no ha teni-

una familia humilde, que, bueno, eso nos pasa a la mayoría de los mortales. Pero es que Tani, además, vino a ser el primogénito. Mala suerte. Mala suerte que la pequeñísima heredad familiar requiriera también su sudor y desde una edad en la que un niño no debiera tener otra obligación que la de jugar.



do más que mala suerte.

Mala suerte la suya, primero, por nacer en el seno de

Mala suerte la suya, porque su familia, humilde y campesina, se formó donde

nes provinciales. Se produciría, en tal caso, una sustantivación plena de la idea de Comunidad Autónoma aplicada a un territorio determinado. Valdrá la pena intentarlo, sobre todo allí donde los condicionamientos políticos no sean excesivos, porque puede cuajar de modo pleno una nueva instancia de participación, mucho más completa que la que en la actualidad suponen las Diputaciones provinciales.

A veces, se observa aquí y allá un temor o una precaución. Ciertamente, es incómodo para un gobierno central incorporar al diálogo y la composición políticas, ya de por sí muy complejas, una clave más, y de la importancia que puede asumir la regional. Sin embargo, es lo que propugna la Constitución. La institución de Comunidades Autónomas no es, ni más ni menos que esto. Si hasta este nivel no puede llegarse es, simplemente, porque el texto constitucional no puede cumplirse, como muchos postulan, en un instante sino en un período más o menos amplio.

Lo que puede ocurrir también es que, lógicamente, la composición de estas Asambleas representativas refleje problemas muy graves, pero que aún no han sido asumidos, en su dimensión real, por el Estado. Así, por ejemplo, la problemática socio-económica de las dos Castillas, de Extremadura y Andalucía quedarían ahora situadas en un primer plano que nunca han tenido al contar con una Asamblea representativa propia de cada una. Sin embargo, son precisamente las claves de esa problemática las que deben constituir la gran preocupación a nivel de Estado, y, desde luego, su sola presencia en la problemática estatal —hasta ahora, ni siquiera esta presencia ha tenido— podría llegar a suponer un violento equilibrio frente a las aspiraciones nacionalistas de corte puramente culturalista o burgués. Corte o carácter que se refleja en las elecciones regionales que se acaban de celebrar, con el triunfo de grupos políticos nada radicales; lo que permite establecer, una vez más en la historia de la España contemporánea, que los nacionalismos son una preocupación a la que sólo se accede cuando existe la costumbre de tener cubiertas las necesidades más elementales. Y, por otra parte, si de una vez se diferenciara entre nacionalismos y reforma social, el asentamiento que esta última encuentra a nivel de Estado dejaría sin sentido los nacionalismos radicalis-

tas que pretenden configurar el acceso al autogobierno como medio para la reforma profunda de la sociedad.

BEL PODER EJECUTIVO DE LA COMUNIDAD.

1. LA FIGURA DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTONOMA.

¿POR QUE...? ¿CON QUE...? ¿PARA

se formó, concretamente en Descargamaria, allá por donde Cristo pudo dar las mil voces sin que casi nadie le oyera, y no en Moraleja o Coria o Plasencia o Cáceres o... O, en fin, cerca de cualquier ciudad o pueblo donde Tani, chico listo, al acabar sus estudios primarios en una escuela unitaria, sin más sacrificio de su familia que el de prescindir varias horas al día de su ayuda laboral, hubiera podido cursar el bachillerato. Cuando menos el bachillerato que acaso habría servido para cambiar el rumbo que habrá de tomar la vida de Tani.

Mala suerte la de Tani, que no pudo alcanzar la gracia —o la justicia— de una beca. Que no la alcanzó, ni la justicia ni la gracia, porque donde manda patrón no manda marinero. Y como sobre el marinero de un pueblo, privado de la más mínima soberanía, habla muchos patronos, la beca que en justicia y gracia debería haber correspondido a Tani, se la llevó alguien con más posibilidades económicas y, desde luego, más cerca de todos los patronos que del marinero. Y Tani se quedó para resinar pinos o extraer miel de las colmenas, para varear aceitunas o escabar el estiércol de plíricos huertos familiares.

foto FALET

Si posiblemente, la Asamblea representativa pueda no quedar, en algunos casos, lo bastante sustantivada, al menos en el primer periodo de funcionamiento de alguna o algunas Comunidades Autónomas, la contrapartida ha de ser la sustantivación plena, y en todo caso, del Ejecutivo de la Comunidad. En el plano de la hipótesis, dicho Ejecutivo puede albergar tres piezas distintas: 1º) el Presidente de la Comunidad; 2º) el Consejo de Gobierno; 3º) la organización administrativa.

Respecto de la Presidencia de la Comunidad, en ocasiones pare-

Tani, lo sepa él o no lo sepa, es carne de emigración. Se irá. Seguro que se irá apenas le licencien. ¿A limpiar letrinas en Alemania...? ¿A barrer calles bilbainas...? ¿A descargar barcos en el puerto de Barcelona...? ¿A construir carreteras por el Levante...? Quizá, si la suerte le acompaña, ingrese en la Guardia Civil. Es una honrosa salida. Ha sido durante muchos años la casi única salida que en Cáceres encontraban los jóvenes como Tani. Será, por Dios sabe cuántos años más, casi la única salida.

Tani probablemente será Guardia Civil. Y acabará sus días fuera de la tierra que un día supo ilusionarle con la bandera verde-blanca-negra. ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿A manos de quién...?

Uno de estos días Antonio Urbarri, que por algo es consejero de Educación de la Junta Regional de Extremadura, debería conocer a Tani, a este Tani cuya inteligencia superior a la del promedio provincial no le habrá servido de nada. Conocerle y preguntarle el para qué la autonomía extremeña. Y por qué.

cerá una figura innecesaria, si se la separa y distingue de la Presidencia del Consejo de Gobierno. Sin embargo, sería bastante importante como cúspide de la organización propia del territorio, y sede de un liderazgo regional que diere figura de carne y hueso a dicha organización, encarnando la unidad del territorio sin el desgaste de la gestión cotidiana. Como además la Comunidad Autónoma habrá de buscar su sustentación en el de la propia estructura del Estado, este Presidente al margen de las mayorías parlamentarias podría ser útil en la medida en que puede quedar relativamente por encima de los programas y gestiones de cada partido, que estarían encarados en el Consejo de Gobierno.

El Presidente de la Comunidad sería desde luego, seleccionado por elección de la Asamblea representativa y nombrado por el Rey.

2. EL CONSEJO DE GOBIERNO

La posición del Consejo de Gobierno debe quedar señalada por sus relaciones con la Asamblea representativa, por una parte, y con la estructura administrativa subyacente, por otra. La Asamblea debe proporcionar confianza al Consejo de Gobierno, que se constituiría respaldado por la adecuada mayoría parlamentaria, siguiendo el modelo constitucional. Lo que quiere significar el abandono del modelo local —el de la Ley de Elecciones Locales— que estructura la Comisión municipal permanente y la provincial de Gobierno a base de reflejar en su composición las fracciones políticas del Pleno. Adoptar aquí esa hipótesis equivaldría a prejuzgar e imponer una especie de Gobierno de unidad pasando entonces a situar con el carácter de regla general lo que no es más que una alternativa política concreta.

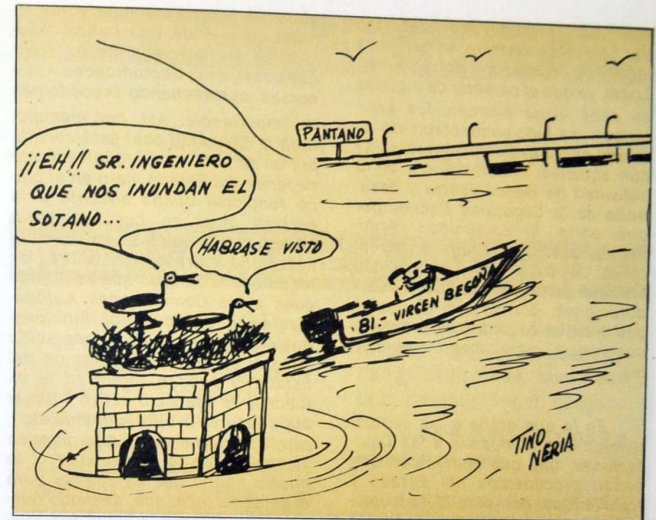
Tampoco debe prejuzgarse en los Estatutos la estructura del Consejo de Gobierno, destacando tan sólo a su Presidente, y la posición de subordinación a él en que deben quedar colocados los demás componentes.

3. CONSEJO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION TERRITORIAL

La clave de la posición del Consejo de Gobierno han de ser sus poderes sobre la organización administrativa de las Comunidades Autónomas. Es decir, resultará indispensable el diseño de la función de gobierno regional y del engarce del Consejo con la estructura administrativa local. En este sentido, el primer postulado básico ha de ser el de que el Consejo de Gobierno no ha de generar su propia organización administrativa, sino que ha de tener a su disposición la organización que ya radica en su territorio.

Y si, como parece indispensable, el Consejo de Gobierno habrá de contar con la estructura administrativa existente en las provincias (ya sea de procedencia estatal, ya pertenezca a las Diputaciones), será decisivo dejar en claro las potestades de mando que se residen en el Consejo de Gobierno. No es necesario, claro está, que unos Estatutos desciendan a un detalle excesivo, pero ciertamente hay que prever la articulación de las distintas estructuras administrativas, y colocarlas en posición de subordinación respecto del Consejo de Gobierno.

Se plantean diversas alternativas, y hay que actuar con mucho realismo de cara al montaje de instituciones administrativas de nivel regional. Este país, que tiene una Administración no arraigada en la sociedad, que es complicada desde el punto de vista de su estructura territorial, en la medida en que se reparte en varios escalones básicos, el municipal, el provincial, el regional y el estatal, precisa de algún modo solventar favorablemente el nacimiento de este cuarto nivel, el nivel regional, sin que suponga una proliferación de instancias administrativas y un coste excesivamente alto. El problema, nadie lo duda, está en el ambiente, pero es preciso que, si se quiere arraigar la idea de la Comunidad Autónoma, no la vea como un lujo que los ciudadanos tengan que pagarse aún en los casos en que no crean en la regionalidad, ni mucho menos como una instancia para una serie de devaneos rigurosamente inútiles para la región. Una instancia costosa que complicaría enormemente el papel que la Administración Española tiene que asumir en una sociedad como la nues-



tra, no sería la resultante ni se constituye en funcionariado y una serie de medios materiales en este cuarto nivel que sería el nivel regional; un devaneo inútil, si por el contrario, se montan los Gobiernos regionales en el aire, sin el respaldo de una estructura administrativa sería y, al menos, relativamente dispuesta a hacer frente a los gravísimos problemas que tienen algunas regiones españolas. Se hace cada vez, más claro que la única manera de sortear los obstáculos que a uno y otro lado surge con el planteamiento de las Comunidades Autónomas, tiene que ser volviendo nuevamente los ojos a la institución provincial.

4. LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

Los principios generales de articulación de la organización administrativa de la Comunidad podrían, entonces, quedar formulados del modo siguiente:

a) La provincia, división territorial de la Comunidad Autónoma. La alternativa comarcal

b) El doble carácter de las competencias de las Diputaciones provinciales.

Cuando la Comunidad Autónoma abarque más de una provincia, los propios marcos provinciales pueden quedar constituidos en la división territorial básica de la Comunidad. Asumirla entonces

De acuerdo con ese carácter, polivalente de la provincia, las competencias de las Diputaciones serían propias, en un caso, y encomendadas, en otros. Nada se ha de señalar aquí en lo que atañe a sus competencias propias, salvo que,