

DERECHO CONSTITUCIONAL

REGIMENES DE PREAUTONOMIA TERRITORIAL EN ESPAÑA

I. Consideraciones generales

Cuando estas líneas se impriman, es probable que ya haya quedado aprobada por referéndum popular la nueva Constitución española de 1978. Durante los debates parlamentarios en torno de la misma (fueron las propias Cortes legislativas las que ejercieron, sobre la base de un proyecto previamente elaborado por una reducida comisión o "ponencia", ese tramo del poder constituyente que consistió en fijar el texto definitivo), uno de los puntos que mayores controversias suscitó y que más retrasó las deliberaciones fue el de las *autonomías regionales*.

Unos querían poco menos que la segregación territorial, con plenitud soberana, de las zonas cuya actitud separatista constituye un aspecto de la peculiaridad histórica con que han ido modelándose algunos pueblos peninsulares. Otros, en el extremo opuesto, no aceptaban ni en una tilde la más ligera concesión a expectativas que pusiesen en duda la férrea unidad del Estado.

Finalmente, se acordó una organización territorial en municipios, provincias y comunidades autónomas, con la aclaración de que el Estado velará por el equilibrio económico entre las diversas unidades territoriales y que las diferencias de los estatutos de dichas comunidades no podrán implicar privilegios económicos o sociales (artículos 137 y 138 del proyecto de Constitución).

Tales comunidades se regirán, fundamentalmente, por el extenso capítulo (artículos 143 a 158) que les consagra el título VIII del proyecto constitucional, y por sus respectivos Estatutos de autonomía. No podrán confederarse entre sí, pero la plena asunción de sus prerrogativas implicaría de hecho la transformación de España en un Estado semi-federal, pese al énfasis unitario expuesto en el artículo 2. Esta impresión se ve reforzada por el papel de representación territorial asignado a la Segunda Cámara de las Cortes (Parlamento), denominada "Senado",

cuyos miembros son elegidos en sus respectivas provincias; y a más de ello, por la instauración de las antedichas comunidades autónomas.

Los Estatutos de estas últimas son elaborados por una asamblea compuesta por los miembros de las diputaciones provinciales interesadas, a iniciativa de las mismas y de las dos terceras partes de los municipios cuyos habitantes representen la mayoría del censo electoral. Integrarán también esa asamblea los diputados y senadores elegidos en las provincias interesadas. El proyecto de Estatuto será luego elevado a las Cortes para su tramitación como un proyecto de ley normal.

No nos adelantemos, empero, a los acontecimientos. Si la Constitución queda aprobada por la mayoría de "síes" en el referéndum del 6 de diciembre, tales serán sus normas. Después veremos cómo se encaminan las diversas iniciativas autonómicas en los hechos. En el interín, de cara al proceso de democratización en España -desesperadamente resistido por los grupos extremos del espectro político-, el gobierno y los parlamentarios surgidos de las elecciones del 15 de junio de 1977 arribaron a compromisos políticos que implicaban la concesión de regímenes *preautonómicos* transitorios para las regiones donde las exigencias de autogobierno se habían hecho más impacientes. Ello se produjo a través de dos etapas: 1) un real decreto-ley institucionaliza a cada entidad preautonómica regional y regula su gobierno y administración; 2) por intermedio de comisiones mixtas se van transfiriendo los servicios de la administración central y de las diputaciones provinciales a cada una de las entidades preautonómicas creadas.

Fue necesario determinar cuáles servicios habrían de transferirse, modificar las leyes que los regulan, proyectar los respectivos decretos de transferencias en colaboración con cada uno de los ministros competentes, y evaluar los costes de la operación. A su vez, la entidad preautonómica hubo de organizarse para poder prestar con eficacia los servicios que se le traspasaban. En esta etapa previa sólo se transfirieron, naturalmente, facultades de gestión, no poderes normativos.

Expondremos en este trabajo sólo los lineamientos del régimen preautonómico vigente para dos importantes regiones de España: *Cataluña* y el *País Vasco*. Estos no son los únicos regímenes así acordados: se les añadieron los de Navarra, Galicia, Aragón, Archipiélago Canario, País Valenciano y Andalucía, cuya regulación preautonómica sigue en lo fundamental los mismos principios y cursos procedimentales que los instituidos para los dos territorios mencionados en primer término.

Es así como el proceso preautonómico se ha ido generalizando por mora de la prudencia política y del tan mentado "consenso interpartidario", necesario para llevar a feliz término la tarea constitucional, el afianzamiento de la democracia representativa y el de la justicia económica y social, preconizadas por las principales fuerzas políticas. Esta generalización también es corolario de nuevas concepciones del espacio geográfico como escenario para la planificación y la gestión de los servicios públicos, al resultar pequeños los ámbitos provinciales para proyectar esos trabajos. Al lado de los intereses netamente retrógrados que pueden subyacer en muchos planteos regionalistas (caciquismo, privilegios) corresponde mencionar también la dimensión de futuro que tales experiencias encierran, sin olvidar lo esencial: el arraigo popular -y por ende el significado democrático- de dichas exigencias de autonomía.

No estamos en condiciones de predecir si todas las regiones interesadas en el régimen autonómico van a asumir, una vez aprobada la Constitución, todas y cada una de las competencias que les reconoce el artículo 148 de la ley fundamental, que no son de poca monta. Tal vez, en el primer furor autonomista, recaben facultades que luego les resulten de imposible ejercicio y cumplimiento, precisamente a causa de un insuficiente desarrollo económico, social y cultural. Quizás alguna de ellas sea devuelta al poder central; aunque más probable es que éste deba financiar su continuidad con subsidios específicos.

Sea como fuere, difícilmente el régimen autonómico conduzca a uniformidades indeseables ni haga perder a cada región sus características propias. Aunque un mimetismo exagerado pueda llevar hacia grandes semejanzas en la formulación normativa de los estatutos, los imperativos del suelo, del clima, de las costumbres, de la mayor o menor riqueza, de la cultura y, en suma, de la historia, asegurarán todavía por algún tiempo un alto grado de diversidad entre los territorios involucrados. A la vista de los problemas de infradesarrollo aún vigentes en la Península, más bien sería de desear que la descentralización iniciada provoque cierta nivelación de condiciones que entrañe un mejoramiento para las zonas más atrasadas. El principio de solidaridad entre los pueblos españoles, elevado a desiderátum constitucional, así lo exigiría.

II. Breve exposición de las normativas preautonómicas para dos regiones

Las peculiaridades de evolución histórica sufridas y asumidas por

diversos pueblos y regiones de España han obligado, de buen o mal talante, a reconocerlas en el nivel político y jurídico. No siempre dicho reconocimiento ha sido tan expreso como el que informa los *considerandos* de los reales decretos-leyes que establecieron el régimen preautonómico para ocho territorios hispanos (uno de ellos extrapeninsular), de los cuales extraemos la normativa y la doctrina consideradas más significativas para los fines informativos de este trabajo. Por la importancia histórica, económica, cultural y no en último grado política que revisiten en el contexto hispano, expondremos el régimen vigente para Cataluña y el País Vasco, recordando lo ya dicho sobre la reiteración de principios y procedimientos similares en los reales decretos-leyes que instituyen dicho sistema en las otras zonas arriba mencionadas. Es de presumir que, hasta la aprobación de los estatutos definitivos, este régimen continúe vigente aún después de aprobada la Constitución. Y si ésta es rechazada en el referéndum, pero continúa en el poder el actual gabinete y las actuales Cortes, se supone que el preautonomismo provisional adquirirá una aún mayor permanencia. Una u otra situación justifican que lo expongamos muy brevemente.

A) Cataluña

Dícese en el real decreto-ley 41/1977, al restablecerse la *Generalitat* de Cataluña, que el pueblo catalán ha visto en esa secular institución el símbolo de su personalidad histórica, y que hoy también la mayoría de las fuerzas políticas zonales exige su reinstalación, como lo demuestran las proclamas y otros documentos electorales de los partidos que concurrieron a las elecciones del 15 de junio de ese año. No se prejuzga, al darse ese paso, sobre el contenido de la futura Constitución en materia de autonomía, ni puede él significar un privilegio que impida idéntica solución para otras regiones. Se invoca, frente a las diversidades territoriales, el principio de la solidaridad y unidad entre todos los pueblos de España, y dispónese el restablecimiento provisional del cuerpo (la Generalidad de Cataluña) hasta la entrada en vigor del régimen de autonomía que pueda aprobarse por las Cortes constituyentes.

Estimo que no se ha de producir un hiato normativo en el funcionamiento del organismo una vez aprobada la Constitución y hasta tanto funcione el régimen autonómico pleno, ya que explícitamente se legisla "hasta la entrada en vigor" de este último, y no sólo hasta el día en

que cobre vigencia el texto constitucional.

Tiene la Generalidad personería jurídica plena para los fines que se le encomiendan, y su ámbito de actuación comprende las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona (artículo 2). Sus órganos son: el presidente de la Generalidad y el Consejo Ejecutivo (artículo 3), y el nombramiento del primero, en este periodo transicional, se hará por real decreto a propuesta del presidente del Gobierno español (artículo 4).

El presidente de la Generalidad designa hasta un máximo de 12 miembros del Consejo, y los otros cuatro son representantes de cada una de las diputaciones de las provincias catalanas (artículo 5). Como se ve, tanto el modo de designación del presidente como el de los miembros mayoritarios del Consejo no tienen nada de democrático, aún visto desde la óptica provisional con que el sistema es restablecido. Además, existe el peligro de una superposición de funciones con las diputaciones de cada provincia, las que no desaparecen; aunque dos incisos del artículo 6 permiten a la Generalidad integrar y coordinar las actuaciones de todas ellas, y realizar las gestiones y servicios que le fuesen transferidos por las mismas y por la administración central.

Los actos y acuerdos de la Generalidad serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa del Estado, y pueden ser suspendidos por el Gobierno (artículo 7), no aclarándose si esto último se encuentra supeditado a un fallo desfavorable de la primera, aunque la letra de la ley no permite inferir esa limitación. Abona este criterio el hecho de que la propia Generalidad puede ser disuelta por el Gobierno si la "seguridad del Estado" así lo exige (artículo 8).

Como normas complementarias (real decreto 2543/77), se crea una *comisión mixta* de representantes de la Administración central y de la Generalidad de Cataluña, que propondrá al Gobierno los acuerdos sobre transferencia de funciones, actividades y servicios a este último cuerpo. También se crea en la Generalidad una comisión mixta para proyectar la transferencia y atribución de funciones entre aquélla y las diputaciones provinciales. Los presidentes de ambas comisiones deben informar periódicamente al Gobierno y a la Generalidad, respectivamente, sobre la marcha de los trabajos encomendados.

B) País Vasco

Por real decreto-ley 1/1978 se instrumenta el régimen provisional

de autonomía para el País Vasco, considerándose las aspiraciones que en tal sentido se mantienen vigentes en el pueblo de aquella región. Hubo de ser especialmente cuidadosa la fórmula legal empleada para dar satisfacción (siquiera parcial) a ese objetivo sin herir susceptibilidades, ya de por sí exacerbadas en dicha zona por recelos contra el poder central, antecedentes históricos, étnicos, lingüísticos y culturales como asimismo (y no en menor medida) por una machacona insistencia izquierdista que procura crear por doquier enclaves de resistencia popular y armada contra los gobiernos prooccidentales.

Además, se da en el caso otra particularidad asaz curiosa, y es la de que no están definidos geográfica ni culturalmente los límites del país en cuestión. Así, no ha querido prejuzgar el citado real decreto-ley sobre *cuál sea el territorio del País Vasco*, sino que deja su determinación a la voluntad de las provincias que en él se mencionan, para que decidan libre y democráticamente su incorporación. Por ello, por ejemplo, la mención de *Navarra* que en aquel instrumento normativo se efectúa, en modo alguno pretende imponer la pertenencia de esta provincia a ninguna entidad territorial de ámbito mayor. Es que Navarra posee un régimen foral propio, reconocido por una ley española del año 1841, y en consecuencia es su pueblo quien ha de decidir incorporarse o no al País Vasco, a través del procedimiento que se regula en otro decreto-ley, que lleva el número 2 de 1978. Según este último, es el Gobierno central quien, de acuerdo con la diputación foral de Navarra, determinará el órgano competente para adoptar la decisión de incorporar o no el territorio al Consejo General del País Vasco. En el caso de que dicho órgano decidiese la incorporación será necesario, para que ella se efectivice, que la misma sea ratificada en consulta directa por el pueblo navarro, en una especie de referéndum provincial.

Con estas previas aclaraciones, y entrando ya en el examen del régimen preautonómico creado para las provincias vascongadas, el real decreto-ley mencionado en primer término instituye en su artículo 1 el Consejo General como órgano común de gobierno de las mismas o de los territorios históricos que decidieren su incorporación. A ese fin, se prevé la libre decisión de los pueblos de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra para resolver si se incorporan o no al Consejo, con las peculiaridades ya reseñadas para la última de las provincias referidas.

Repítase la característica de provisionalidad de dicho Consejo, hasta la *entrada en vigor del régimen definitivo* de autonomía que surja de

la Constitución.

Los órganos de gobierno y administración del Consejo General son: el Pleno del Consejo y los Consejeros (artículo 4). Se integra el cuerpo con tres representantes de cada territorio histórico o provincia, y con igual número de parlamentarios elegidos en cada territorio y pertenecientes a la "actual legislatura".

¿A qué "parlamentarios" de qué "legislatura" se refiere la norma? Por comparación con el modo de integrarse la Generalidad de Cataluña (véase *supra*), cabría deducir que se trata de integrantes de las diputaciones locales, que simultáneamente ocuparían el cargo de Consejeros. Sin embargo, tanto por razones terminológicas como conceptuales descartamos esa interpretación. En primer lugar, el empleo de las palabras "parlamentario" y "legislatura" es extraño al uso general español y al de los territorios directamente interesados en el caso que nos ocupa. Además, en el propio decreto-ley que emplea dichas expresiones síguese mencionando a las Juntas Generales y a las diputaciones forales, las cuales, lejos de desaparecer con el sistema preautonómico establecido, son ejecutores ordinarios de los acuerdos adoptados por el Consejo General (artículo 5, último párrafo). No se aviene el vocablo "legislatura" con la índole de esos cuerpos, ni el de "parlamentarios" con la de sus integrantes. Por lo demás, el presidente del Consejo se elegirá de entre los miembros de éste "que reúnan la condición de parlamentarios de la actual legislatura" (artículo 1, inciso a, del decreto 1/1978, reglamentario del real-decreto-ley 1/1978). Y en el primer periodo, previo a las elecciones municipales (que están aún pendientes de realizarse), dicho Consejo General se integrará con cinco representantes de cada territorio histórico, designados *por los parlamentarios* de cada uno de ellos, "teniendo en cuenta el resultado de las elecciones de 15 de junio de 1977". Sabido es que en dichas elecciones se votó solamente a diputados y senadores que integrarían las nuevas Cortes españolas, actual organismo parlamentario central, con funciones legislativas ordinarias y constitucionales.

Además, trayendo en socorro de esta exégesis el real decreto-ley número 7/1978, que (con mayor claridad en dicho punto) instituye el régimen preautonómico para *Galicia*, se lee que la Junta de esta región estará transitoriamente compuesta por : a) 11 miembros "elegidos por los diputados y senadores proclamados en las pasadas elecciones generales a Cortes" (las del 15 de junio de 1977), "y los tres senadores gallegos de designación real"; b) "un representante de cada una de las dipu-

taciones provinciales gallegas". Se traza aquí una clara línea de distinción entre "representantes de diputaciones provinciales" y "diputados y senadores a Cortes, elegidos en Galicia". Estos últimos, y sólo ellos, son los "parlamentarios" a que se refiere el real decreto-ley sobre preautonomía del País Vasco.

Obviando esta baladí digresión, y continuando con el Consejo General de este último país, obsérvese que su número de miembros queda indeterminado hasta que no se haya resuelto la incorporación de cada una de las provincias que, en principio, tendrían derecho histórico a hacerlo. También el ámbito espacial de actuación de dicho Consejo queda indeterminado en un primer momento, por la misma razón.

Va de suyo que el Consejo tiene personalidad jurídica plena para el cumplimiento de los fines que se le asignan, y que su representación corre a cargo del presidente que designe.

Las decisiones en el Pleno del Consejo son adoptadas por mayoría, no obstante lo cual cada provincia o territorio puede ejercer el derecho de *veto* sobre cualquier decisión que a ellos afecte, a través de los representantes designados por sus respectivas Juntas Generales u Organismo foral equivalente. Queda por saber en qué tiempo puede formularse dicha oposición, y si basta con el veto de *uno solo* de los representantes locales para enervar la medida, o si debe concurrir el de los tres, o prevalecer la mayoría (2 contra 1).

Entre las atribuciones conferidas al Consejo General vasco, además de la de elaborar sus propias normas de funcionamiento interno, designar sus órganos ejecutivos y crear los servicios necesarios para cumplir sus funciones, descuella la de *coordinar* las actividades de las diputaciones forales (en la medida -añadimos- en que éstas lo permitan), sobre asuntos de interés común para el País Vasco; asimismo, la de gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfiera la Administración central.

Los acuerdos y actos del Consejo General son recurribles por vía contencioso-administrativa (no descartemos la vía de amparo constitucional), y, en su caso, pueden ser suspendidos por el Gobierno de conformidad con la legislación vigente. También este último puede disolver al Consejo "por razones de seguridad del Estado". Sabemos que la latitud de este concepto permite su aplicación poco menos que discrecional, aunque no creemos que por ahora el poder central español haga uso de ese derecho con mayor frecuencia que la de las "intervenciones fede-

rales” practicadas por gobiernos centrales en países de estructura federativa.

Para proponer al Gobierno los acuerdos sobre la transferencia al Consejo, de las funciones y servicios que éste asumirá, se crea una comisión paritaria integrada por 16 miembros gubernamentales y 16 delegados del Consejo vasco, presidida por el ministro del Gobierno (artículo 3 del real decreto 1/1978, reglamentario del decreto-ley 1/1978). Esos acuerdos regularán también las formas de ejecución de las atribuciones transferidas y la situación de los funcionarios afectados a ellas, lo mismo que el régimen económico necesario para asegurar la continuidad de dichos servicios y actividades (¿ha de leerse “subsidios” del poder central?).

Algunos de estos acuerdos ya están elaborados y en curso de aplicación. Mientras tanto, el referéndum constitucional puede abrir las puertas para el régimen autonómico definitivo, cuyo proceso de completamiento puede tal vez ser largo, pese a las explicables impacencias regionales, ya que depende de detalles técnicos y económico-financieros no siempre fáciles de solucionar, amén de las resistencias que a ello oponga una administración entrenada durante siglos para ejercer el centralismo.

CARLOS E. R. HALLER