01.10.79

850

1

LA CUESTION DE LAS AUTONOMIAS Y LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA.

Jordi Solé Tura

El próximo 25 de octubre se celebrarán en el Pais Vasco y en Cataluña los referenda preceptuados por la Constitución para que las respectivas poblaciones se pronuncien a favor o en contra de los proyectos de Estatuto de Autonomía ya aprobados por sus parlamentarios y por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Se trata, sin duda, de una fecha transcedental para la nueva democracia española. Puede decirse, sin exagerar, que del resultado de estos referenda depende el ser o no ser del sistema democrático español. En el País Vasco, por ejemplo, un resultado negativo dejaría el camino libre al terrorismo de E.T.A. y, más tarde o más temprano, a la intervención directa del Ejército. El Estatuto de Autonomía es la única posibilidad política que existe de impedir una ulsterización del País Vasco. Y no cabe duda de que la democracia española es todavía demasiado frágil para soportar la gangrena de un Ulster dentro de ella.

La cuestión de las autonomías se ha convertido, pues, en una de las cuestiones políticas más cruciales de la democracia española. Por el momento, el País Vasco y Cataluña son las nacionalidades que más han avanzado en la conquista de la autonomía. Pero otras nacionalidades y regiones, como Galicia, Andalucía, Canarias, etc. están impulsando también un proceso autonómico que puede culminar en el establecimiento de otras autonomías dentro de unos meses.

Los antecedentes políticos: la Constitución, las nacionalidades y las regiones.

La nueva Constitución española de 1978 regula en su Título VIII la cuestión de las autonomías o, más exactamente, de las "Comunidades Autónomas". Este Título de la Constitución desarrolla en el plano jurídico-institucional, de manera bastante compleja, el principio fundamental proclamado en el artículo 2 de la propia Constitución:

> "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la au-

tonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

Este artículo 2 de la Constitución es, indudablemente, ambiguo desde el punto de vista teórico, pues viene a definir a España como una nación que a su vez se compone de nacionalidades y regiones, es decir, una auténtica nación de naciones. No cabe duda de que desde un punto de vista doctrinal éste es un concepto nuevo que se presta a importantes desarrollos.

Desde un punto de vista estrictamente político, este artículo 2 expresa el compromiso entre fuerzas de distinto signo, unas de carácter nacionalista, otras federales, otras simplemente partidarias de una descentralización administrativa.

Es sabido que en la elaboración de la Constitución se alcanzó un amplio consenso entre fuerzas que iban desde el partido del gobierno -- la U.C.D. -- hasta los comunistas, pasando por los socialistas y los nacionalistas vascos y catalanes.

Es sabido, también, que comunistas y socialistas son partidarios del federalismo com fórmula política del Estado español, posición en la que coinciden, aunque desde perspectivas distintas, con la de los sectores mayoritarios del nacionalismo catalán y también del vasco (aunque en el País Vasco tengan un peso importante los partidarios del independentismo).

Estas posiciones programáticas son el resultado de una larga lucha en la que el combate por la democracia ha ido indisolublemente ligado al combate por la descentralización, la autonomía y la ruptura del centralismo burocrático tradicional.

El Estado español contemporáneo se ha formado bajo la dirección de una oligarquía financiera y terrateniente que ha dado a la estructura estatal española un carácter centralista a ultranza. Todos los intentos de democratización de ese Estado han sido, a la vez, intentos de romper el centralismo, y de abrir paso a las autonomías políticas como forma de permitir el acceso a la dirección del Estado de las fuerzas populares. Incluso los sectores más ilustrados de la burguesía (como el caso de la burguesía industrial catalana y un sector de la burguesía industrial vasca) han hecho históricamente suya la reivindicación de la autonomía.

Desde finales del siglo XIX y, evidentemente, a todo lo largo del siglo actual la lucha por la democracia ha estado vinculada pues a la lucha por la autonomía. Por lo dicho anteriormente se comprende, sin embargo, que en esta lucha por la autonomía han coexistido planteamientos de clase diferentes, desde el nacionalismo de las burguesías catalans y vasca (que era de hecho un regionalismo conservador) hasta el federalismo del movimiento obrero de inspiración socialista y comunista, pasando por el nacionalismo radical de la pequeña burguesía.

La experiencia de la II República española (1931-1939) fué, sin duda, la primera gran victoria de estas fuerzas. Con la conquista de la democracia republicana, Cataluña primero y el País Vasco después, obtuvieron la autonomía . La Constitución republicana de 1931 reconoció el derecho a la autonomía de las regiones, con una fórmula que más tarde inspiró la de la Constitución italiana de 1947. Es seguro que el ejemplo de Cataluña y el País Vasco hubiese sido seguido por otras regiones si la República se hubiese consolidado. Pero desgraciadamente no fué así.

Una de las causas de la sublevación fascista de 1936, encabezada por Franco, fué precisamente la oposición de la derecha centralista a las autonomías. Por eso una de las características ideológicas del fascismo español fué la reivindicación del centralismo tradicional, que se presentó como la defensa de la unidad frente al separatismo y tomó la forma ideológica de un nacionalismo hispánico, de carácter imperialista, basado en el integrismo católico.

Al terminar la guerra civil en 1939, el franquismo no sólo persiguió barbáramente al movimiento obrero y sindical, no sólo destruyó a los partidos políticos democráticos y a los sindicatos, sino que destruyó también los regímenes autonómicos, sometió a una persecución total la cultura catalana y la vasca y encarceló y fusiló a los principales dirigentes del nacionalismo democrático catalán y vasco.

Franco no inventó, pues, el centralismo del Estado español, pero lo llevó a sus últimas consecuencias al servicio de unas clases dominantes que mediante un aparato estatal centralizaco y burocratizado al extremo sometieron a las clases po-

pulares a una explotación brutal. El nacionalismo hispánico y el centralismo han sido bajo el franquismo los instrumentos ideológico-políticos del auge del capitalismo monopolista, a costa de las masas populares.

Por eso la lucha contra el franquismo, la lucha por la democracia, ha estado ligada en todo momento a la lucha contra el centralismo, por la autonomía y el federalismo.

Es necesario explicar esto, aunque sea de manera tan rápida y tan sumaria, para comprender la situación creada en el momento de la desaparición de Franco y de apertura del proceso democrático en España.

Al iniciarse la elaboración de la Constitución, socialistas, comunistas y nacionalistas pretendían que ésta recogiese ampliamente la aspiración autonómica de los diversos pueblos de España y planteaban la necesidad de recoger en el texto constitucional la definición de nacionalidades y regiones, que se había convertido en elemento clave del planteamiento doctrinal de estas mismas fuerzas bajo el franquismo.

La U.C.D. y la derecha conservadora agrupada en torno al ex ministro de Franco Fraga Iribarne veían la cuestión de forma mucho más limitada. Percibían la fuerza de la aspiración autonómica y veían, por tanto, la imposibilidad de enfrentarse con ella de manera frontal. Por ello aceptaban el principio de la autonomía pero pretendían reducirlo a una mera descentralización administrativa de un aparato estatal que en sus líneas fundamentales seguiría funcionando igual. Se declaraban, pues, "regionalistas" sin más.

Por eso la polémica terminológica entre los partidarios de las nacionalidades y los que sólo querían que se hablase de regiones ocultaba un planteamiento de fondo muy distinto: o se iba hacia una nueva estructura del Estado, basada en un sistema general y amplio de autonomías, o se iba a una simple descentralización de la gestión de algunos ministerios.

Este fué, sin duda, el tema doctrinal más serio del debate constitucional, el que dió lugar a los mayores enfrentamientos y el el encontró más obstáculos. Hay que tener en cuenta que por la forma en que se ha hecho la transición a la democracia en España muchos de los aparatos institucionales del franquismo han permanecido intactos y, por consiguiente, la correlación de fuerzas no ha sido espe-

pecialmente favorable a la izquierda. En algunas cuestiones secundarias el peso del franquismo institucional -- lo que en el lenguaje político español se ha dado en llamar los "poderes fácticos" (Ejército, policía, administración, fuerzas económicas, etc.) -- ha sido menor, pero en cuestiones políticas decisivas como la de las autonomías y su fundamento doctrinal, este peso ha sido muy grande.

Sólo la capacidad de movilización y de intervención política y parlamentaria de las fuerzas democráticas, así como la combinación de esta intervención con las contradicciones que presidieron el primer gobierno de U.C.D. -- combinación que se tradujo políticamente en la fórmula del "consenso" -- permitieron superar estos obstáculos y llegar a la fórmula del artículo 2 de la Constitución, fórmula que es en si misma la suma y el compendio de todas las contradicciones que han presidido el proceso constituyente español.

En ese contexto, la legitimación constitucional del término "nacionalidades" es una importante victoria de las fuerzas democráticas. El concepto de "nacionalidad" es un concepto dinámico que expresa el nivel alcanzado históricamente por un bloque de clases sociales en su cohesión interna y en su delimitación frente al exterior. Sólo la fusión, alcanzada bajo el franquismo, entre el movimiento obrero y popular y la lucha por las autonomías explica la fuerza alcanzada por el autonomismo. Se trata, en definitiva, de un catalanismo o de un vasquismo de nuevo tipo, en el que junto al impulso del nacionalismo democrático de ciertos sectores de la burguesía, el movimiento obrero y popular ha tomado la iniciativa y ha encabezado la lucha. Por eso se ha conseguido que el término nacionalidades haya entrado en la Constitución, pese a que la correlación global de fuerzas en los aparatos y las instituciones del Estado fuese desfavorable.

Las autonomías en la Constitución. A partir de este principio general, el problema que se planteó a los redactores de la Constitución fué regular el sistema de autonomías de manera que no hubiese privilegios de una nacionalidad o región

sobre las demás pero que, al mismo tiempo, la instauración de las autonomías no se convirtiese en un proceso desordenado que acabase por paralizar el propio funcionamiento del Estado.

Ya con anterioridad a la promulgación de la Constitución, la presión de los autonomismos fué tan intensa que el propio gobierno de U.C.D. ~~[illegible]~~ institucionalizó una serie de autonomías provisionales o preautonomías, que empezaron a configurar el mapa posible de las nacionalidades y regiones de España. El balance general de estas ~~[illegible]~~ preautonomías ha sido muy desigual y en general ha resultado escasamente ppsitivo. En la mayoría de los casos no han pasado de constituir unas superestructuras carentes de poderes efectivos, pues el Estado ha seguido funcionando de acuerdo con criterios cerradamente centralistas y el traspaso de competencias a las preautonomías ha sido escaso, desigual y poco eficaz. Pero también es cierto, por otro lado, que con las preautonomías ha empezado a tomar forma, rudimentaria pero real, lo que puede llegar a ser el sistema general de autonomías en el futuro.

En el momento de redactar la Constitución algunas fuerzas, especialmente los socialistas -- y también la U.C.D. en algún ~~[illegible]~~ -- plantearon que había que definir el mapa de las autonomías en el propio texto de la Constitución, es decir, que había que decir ya cuáles iban a ser los límites de las diferentes nacionalidades y regiones, al estilo del artículo 131 de la Constitución italiana.

Este criterio uniformador fué rechazado y en vez de él se siguió otro, más complejo pero más realista. La Constitución no dice cuáles son las nacionalidades y regiones, sino que deja la iniciativa de su configuración a las propias poblaciones interesadas. Piénsese que en este momento hay todavía graves conflictos en torno a la ubicación de determinadas zonas. El más grave es, sin duda, el de la relación de Navarra con el resto del País Vasco. Pero hay también problemas serios en Castilla-León y en Castilla-La Mancha.

El sistema regulado en el Titulo VIII de la Constitución español se puede resumir así:

1. Para alcanzar la autonomía se requiere una iniciativa concreta de las poblaciones interesadas, a partir de la actual división administrativa en provincias.

2. Existen diversas vías para llegar a la autonomía. En síntesis son las siguientes:

A. En el caso de las nacionalidades históricas, que en el pasado ya tuvieron un régimen de autonomía o plebiscitaron afirmativamente un Estatuto de Autonomía -- es decir , Cataluña, País Vasco y Galicia -- basta con que sus diputados y senadores formen una Asamblea de Parlamentarios, elaboren un proyecto de Estatuto y lo sometan a discusión conjunta entre la propia Asamblea y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Si estos dos organismos llegan a un acuerdo y establecen un proyecto de Estatuto de Autonomía conjunto, el proyecto debe someterse luego al referéndum de las poblaciones interesadas. Si el voto del referéndum es afirmativo, el proyecto se somete finalmente a un voto de ratificación del Congreso de los Diputados y del Senado, los cuales sólo pueden aprobar o rechazar el texto refrendado,pero no modificarlo. Este es el proceso ya realizado en gran parte en Cataluña y el País Vasco, cuyos referenda se celebrarán,como decía, el próximo 25 de octubre.

B. En los demás casos se requiere que la nacionalidad o región que aspire a la autonomía demuestre de manera clara e inequívoca que esta es la voluntad mayoritaria de la población y que, por consiguiente, existe un grado de cohesión suficiente en torno a la aspiración autonómica. En este caso se requiere que las Diputaciones provinciales (los órganos administrativos de las actuales provincias) y las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias interesadas soliciten la aprobación de un Estatuto de Autonomía y que esta solicitud sea aprobada por referéndum por la mayoría absoluta de los electores de cada una de las provincias del conjunto que pida la autonomía. Una vez cumplido este requisito, se procederá como en el caso de las nacionalidades históricas, anteriormente citado.

C. La vía autonómica que podríamos llamar "menor" consiste en que la iniciativa la toman también las Diputaciones provinciales interesadas y las dos terceras partes de los municipios sin referéndum confirmador. En este caso, el Estatuto de Autonomía

se tramita como una ley orgánica normal por el Congreso de los Diputados y el Senado. La Comunidad [redacted] Autónoma tiene un nivel de competencias menor que el de los casos anteriores, pero una vez transcurridos cinco años puede pasar al nivel de competencias superior.

Se trata, como se puede comprobar, de un sistema cmplejo pero flexible. El punto de llegada es el mismo para todas las nacionalidades y regiones, pero el ritmo y el punto de salida no son los mismos. El propósito de los constituyentes era [redacted] graduar el proceso autonómico, de modo que no se desarrolle todo al mismo tiempo en toda España y, al mismo tiempo, conseguir que ese proceso [redacted] sea obra de [redacted] toda la población, a partir de situaciones que hoy son muy distintas.

La realidad es que [redacted] el camino de las autonomías será muy complejo y difícil y se prolongará en el tiempo, pues lo que regula el Titulo VIII de la Constitución es, de hecho, otro modelo de Estado, un modelo descentralizado y democrático que rompa los rígidos mecanismos del centralismo burocrático que impera todavía hoy. Llevar a cabo esta transformación será un combate largo y difícil,pues el Estado español es muy poco permeable a la descentralización y las resistencias -- que se presentarán ideológicamente como defensas de la unidad frente al separatismo -- serán muy [redacted] fuertes, no sólo por parte de la administración pública sino también por parte de las clases dominantes a nivel central y a nivel regional. Uno de los peligros es que estos sectores acaben convirtiendo el proceso autonomíco en un enfrentamiento entre los diversos pueblos -- por ejemplo, en la cuestión de las finanzas --, [redacted] desviándolo así de su verdadera razón de ser: el enfrentamiento de todos los pueblos contra el centralismo y el burocratismo.

Las autonomías y la coyuntura política. En estas condiciones, no es de extrañar que la cuestión de las autonomías se convierta hoy en el centro de la lucha política por la consolidación de la democracia o, al revés, por la destrucción de ésta.

La situación es especialmente dramática en el País Vasco. A medida que se acerca la fecha clave del 25 de octubre, el terrorismo de E.T.A. se intensifica, dirigiéndose especialmente contra los militares, con el objetivo de forzar una intervención del Ejército en el País Vasco que haga imposible el referéndum .

ETA-militar ha aumentado su ofensiva terrorista contra el sistema democrático porque sabe que si éste se consolida y la autonomía empieza a funcionar, el independentismo y el separatismo propiciados por ETA sufrirán un duro golpe . Cuando exista un auténtico gobierno vasco, ETA deberá enfrentarse con él y toda su cobertura ideológica -- centrada hoy en la lucha contra el Estado "español" -- se quebrará. De ahí la escalada terrorista y la exasperación creciente del clima político en el País Vasco.

Esta escalada de ETA tiene por objetivo, pues, hacer inviable el Estatuto de Autonomía. Ahora bien, esto objetivo es compartido, desde un ángulo opuesto, por los sectores más reaccionarios enquistados en el propio aparato del Estado. La política del gobierno de UCD en el País Vasco ha sido un cúmulo de desaciertos hasta fecha muy reciente y, en definitiva, ha permitido que los ultras llevasen las cosas al terreno de la misma dialéctica de acción-represión que funcionó bajo el franquismo.

De este modo la vida política en el País Vasco se ha polarizado en el enfrentamiento entre ETA y las Fuerzas de Seguridad del Estado, mientras las fuerzas políticas democráticas -- los nacionalistas del P.N.V., los socialistas, los comunistas y hasta los nacionalistas radicales que se han alejado de ETA, como el grupo de Euskadiko Esquerra --- encuentran cada vez más dificultades para controlar y encauzar la situación. La única posibilidad de que estas fuerzas consigan dirigir la vida política del País Vasco y aislar al terrorismo de ETA radica en la aprobación del Estatuto de Autonomía y la puesta en marcha de una autonomía auténtica a corto plazo.

Esto explica la transcendencia del referéndum del día 25 de octubre. Si la población del País Vasco aprueba el Estatuto ya elaborado, las fuerzas democráticas pueden tomar y consolidar la iniciativa. Si la población no aprueba el Estatuto, o se abstiene de votar masivamente o si el referéndum no se puede reali-

zar por existir un clima de violencia que lo haga imposible, ~~xx~~ el País Vasco se puede convertir en un polvorín que haga estallar el sistema democrático en toda España.

Por eso mientras las fuerzas ~~xxxxxxxxx~~ democráticas están haciendo una gran campaña de movilización unitaria a favor del Estatuto de Autonomía, ETA por un lado y los sectores ultras por otro intensifican su ofensiva de atentados y enfrentamientos armados con el fín de hacer imposible el Referéndum o de ~~xxxxxxxxx~~ crear un clima de temor que produzca la abstención masiva.

En el caso de Cataluña la situación es diferente. Allí existe una situación de cuatripartidismo muy consolidada -- socialistas, comunistas, nacionalistas de centro izquierda (Convergència Democràtica de Catalunya) y U.C.D. -- y dentro de ella comunistas y socialistas tienen la mayoría absoluta. Hasta ahora estos partidos han dirigido sin mayores obstáculos el proceso autonómico y han conseguido un alto grado de unidad en la toma de las principales decisiones y en la elaboración el propio proyecto de Estatuto. Es de prever, ~~xxxxxxxxx~~ pues, que el referéndum se celebrará sin mayores inconvenientes y que habrá una clara mayoría de votos afirmativos, pues todas estas fuerzas -- y otras menores -- propugnan el "sí". Los grupos independentistas o radicales tienen un peso escaso y muchos de ellos ni siquiera propugnan el "no " sino la "abstención".

El problema más serio que se presenta es, en todo caso, la tendencia a la abstención. La forma lenta y contradictoria en que se está ~~xxxxxxxxx~~ produciendo la transición a la democracia (que hace,por ejemplo, que aunque en Cataluña exista mayoría de izquierda muchos problemas no se pueden resolver en sentido avanzado y progresista porque en Madrid domina la U.C.D.)~~xx~~, el aumento del paro hasta límites intolerables, la crisis de sectores enteros de la industria catalana, el aumento de la inseguridad pública, etc. son factores que han producido ~~xxxxxxxxx~~ ya una fuerte tendencia al desencanto y a la ~~xxxxxxxxx~~ abstención. En las tres elecciones celebradas desde las primeras elecciones generales del 15 de junio de 1977 el índice de abstenciones ha aumentado ~~xxxxxxxxx~~ sensiblemente, llegando a cotas francamente alarmantes en las últimas elecciones municipales. A todo ello hay que añadir el descontento y la desilusión producidas

por el funcionamiento de la autonomía provisional o preautonomía. La institución de la autonomía catalana es la Generalitat. El restablecimiento de ésta y el retorno de su presidente exiliado -- el Sr. Tarradellas -- fueron uno de los grandes elementos de movilización popular y de unidad entre las fuerzas políticas bajo el franquismo. Después de las elecciones del 15 de junio de 1977, que dieron la victoria a socialistas y comunistas en Cataluña, el gobierno Suárez, en una audaz maniobra, tomó la iniciativa de restaurar la Generalitat y hacer regresar al presidente Tarradellas del exilio.

Sin embargo, la experiencia de estos dos años no ha sido satisfactoria. La Generalitat no ha tenido competencias efectivas y por ello no ha podido intervenir con eficacia en la solución de los graves problemas que hoy padece Cataluña. La propia actitud personalista del presidente Tarradellas ha provocado serios problemas, con el consiguiente deterioro de la credibilidad popular de las instituciones preautonómicas.

~~Todo ello constituye un lastre negativo que puede dar lugar a serias deformaciones.~~

Además, desde las fuerzas de derecha y desde otras que se presentan como de izquierda -- como el llamado Partido Socialista de Andalucía -- se ha iniciado una fuerte campaña para enfrentar a los trabajadores inmigrados -- la mayoría de ellos de origen andaluz -- con la población catalana de origen. Este es un grave problema que socialistas y comunistas se esfuerzan por superar pero que puede dar lugar a serias deformaciones.

Todo ello constituye un lastre negativo que puede traducirse en un alto índice de abstenciones en el próximo referéndum. La batalla de las fuerzas democráticas consiste, pues, en movilizar a la población para una participación masiva y un "sí" igualmente masivo. La situación es seria, pero desde luego no tiene comparación con la que existe en el País Vasco, traumatizado por la violencia de ETA y de la extrema derecha.

Esta es, en síntesis, la situación política de España ante los referenda autonómicos de Cataluña y el País Vasco el próximo 25 de octubre.

"Rinascita" (escrito 1 oct. 79)