

ÍNDICE

Introducción. De la identidad a la institución y viceversa <i>Isidro Sepúlveda Muñoz</i>	7
---	---

I

LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL DESARROLLO AUTONÓMICO

1. La relación entre el socialismo español y la cuestión territorial en la Restauración y la II República. <i>Daniel Guerra Sesma</i>	15
2. Los socialistas ante el reto autonómico (1979-1981). <i>Vega Rodríguez-Flores Parra</i>	55
3. Identidades inconsistentes. Discurso de la ciudadanía de izquierda sobre la identidad estatal y autonómica. <i>Antonia María Ruiz Jiménez, Pablo Ortiz Barquero y Manuel Tomás González Fernández</i>	73

II

LOS TERRITORIOS, LAS AUTONOMÍAS

4. Replantear la política autonómica. Un informe de la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos (abril de 1980). <i>Jaime Cosgaya García</i>	107
5. El concierto económico vasco. Aspectos fundamentales de un modelo de financiación autonómica. <i>Fernando Gil González</i>	129
6. La cuestión autonómica en León. <i>David Martínez Pérez</i>	151

III

SOCIEDAD, NACIONALISMO Y AUTONOMÍAS

7. Social patriotism in Spain: Social glue for a multinational democracy. <i>Antonia María Ruiz Jiménez, Luis Navarro Ardoy y Francisco Javier Rueda Córdoba</i>	167
--	-----

8.	La definición de la comunidad política nacional en los viejos y nuevos partidos de ámbito estatal. <i>Manuela Villena López, Elena Ferri Fuentevilla y Antonia María Ruiz Jiménez</i>	195
9.	Ejército y nación durante la transición: servicio militar y educación. <i>Luis Velasco Martínez</i>	221
10.	La adaptación de símbolos franquistas para una España democrática: el Día de la Hispanidad de 1978. <i>Marcela García Sebastiani</i>	241

REPLANTEAR LA POLÍTICA AUTONÓMICA.
UN INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN
CON LOS REGÍMENES AUTONÓMICOS (ABRIL DE 1980)¹

Jaime Cosgaya García

Doctor en Historia por la Universidad de Valladolid.

Miembro del Grupo de Investigación «Historia Reciente de España» de la Universidad de Navarra

Resumen: Esta comunicación analiza la fase inicial de construcción del Estado Autonómico. Lo hace al hilo de la ejecutoria de Antonio Fontán, Ministro de Administración Territorial entre abril de 1979 y mayo de 1980. Durante esos trece meses, se aprobaron los Estatutos del País Vasco y de Cataluña y tuvieron lugar los primeros traspasos de competencias, tanto a dichas Autonomías como al resto de entes preautonómicos. Excluido de la negociación con vascos y catalanes, Fontán se limitó a supervisar desde el punto de vista técnico tales transferencias. Coincidiendo con su salida del Gobierno, una de las dos direcciones generales de su departamento elaboró un informe en el que se encarecía a reformular la política autonómica llevada a cabo hasta ese momento. A partir de este documento, se pretenden poner de relieve las carencias de que adoleció, en su origen, el proceso de descentralización del Estado.

Palabras clave: Estado de las Autonomías, Antonio Fontán, traspasos, competencias, organigrama, comisiones mixtas, grupos de trabajo.

Abstract: This paper analyzes the beginnings of the Autonomous State. It studies it through Antonio Fontán's management, Minister of Territorial Administration between April 1979 and May 1980. During those thirteen months, both Basque Country and Catalonia Statutes were approved and the Spanish Government transferred the first competencies to those Autonomous Communities and to the rest of the pre-autonomous entities. Removed from negotiation with Basque and Catalan representatives, Fontán just monitored those transfers. At the same time Fontán left the Government, one of the two Executive Managements of his Minister prepared a report to develop the autonomous policy in a new way. Based on this document, this work aims to stress the deficiencies of this process of decentralization since the very first moments.

Keywords: Autonomous State, Antonio Fontán, transfers, competencies, org chart, joint boards, working groups.

¹ Esta comunicación se ha realizado con el apoyo de la Universidad de Navarra dentro del proyecto de investigación «Perfiles del centro político (1976-1986)».

1. INTRODUCCIÓN

Esta comunicación pretende ilustrar el modo en que se llevó a cabo la construcción del actual Estado Autonómico. Nos hemos centrado para ello en los compases iniciales de este proceso. Los que abarcó la ejecutoria ministerial de Antonio Fontán Pérez (1923-2010), Ministro de Administración Territorial entre abril de 1979 y mayo de 1980². Durante esos trece meses, se aprobaron los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña y se efectuaron los primeros traspasos de competencias, tanto a dichas Comunidades como al resto de entes preautonómicos.

La entrada en vigor de la Constitución, y la consiguiente necesidad de desarrollar el Título VIII, justificaban la creación de un ministerio específico como el de Administración Territorial. Fontán, sin embargo, no tuvo ninguna influencia en la nueva configuración del Estado. Excluido de la negociación, su papel se redujo a gestionar los traspasos de competencias. En su lugar, fue el propio Adolfo Suárez el que lideró las conversaciones que dieron como resultado los Estatutos vasco y catalán.

Para Fontán, la cuestión autonómica era un problema básicamente político. No se trataba tanto de buscar una fórmula jurídica satisfactoria como de lograr la aprobación de los sectores nacionalistas. Por este motivo propuso restablecer provisionalmente el Estatuto vasco de 1936 en tanto se procedía a negociar el de Cataluña. Desde el punto constitucional, la medida resultaba bastante dudosa. Pero Fontán pensaba que un gesto de estas características, además de probar la buena disposición del Gobierno, permitiría al Ejecutivo ganar tiempo. Ante la oposición de buena parte del Consejo de Ministros, Suárez optó por desestimar la propuesta, que no llegó siquiera a discutirse.

Dejando de lado la iniciativa de Fontán —su principal apuesta política en toda su trayectoria—, y los motivos por los que fue rechazada, la intención de este trabajo es la de ahondar en los defectos estructurales que, a juicio de los responsables del ministerio encargado del ramo, arrastró desde su origen el proceso de construcción del Estado Autonómico. Contamos para ello, como principal fuente documental, con un informe elaborado en abril de 1980 por la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos —una de las dos de

² Un balance del paso de Fontán por este ministerio en Jaime COSGAYA GARCÍA: «La ejecutoria ministerial de Fontán (IV.1979-V.1980): proyectos y realidades», en Mónica FERNÁNDEZ AMADOR, *et al.* (coords.): VI Congreso Internacional Historia de la Transición en España, Almería, Universidad de Almería, 2015, pp. 59-80.

que constaba el Ministerio de Administración Territorial—, en el que se reclamaba la necesidad de rectificar la política autonómica llevada a cabo hasta ese momento. Tras describir brevemente las razones que llevaron a Fontán a ser nombrado ministro y su marginación dentro del Ejecutivo, un tercer apartado disecciona en detalle el contenido del informe. Del balance realizado en sus veinticuatro páginas nos hacemos eco, por último, en cuarto lugar, en el apartado dedicado a las conclusiones.

2. DEL NOMBRAMIENTO MINISTERIAL A LA MARGINACIÓN

2.1. La designación de Fontán

El 6 de abril de 1979 Adolfo Suárez dio a conocer su cuarto gobierno. En él figuraba Antonio Fontán como Ministro de Administración Territorial. Tras presidir el Senado durante la legislatura constituyente, pasaba a formar parte del Ejecutivo. Su inclusión resultaba lógica. Había sido elegido diputado por Madrid en las elecciones generales de marzo, las segundas democráticas, a las que había concurrido como número 3 de la lista de UCD, por detrás del propio Suárez y de Leopoldo Calvo-Sotelo. Rodolfo Martín Villa, titular de Interior hasta ese momento, había sugerido a Suárez desligar las funciones de Orden Público de las propiamente administrativas, toda vez que existían los denominados entes preautonómicos y que la aprobación, y posterior promulgación, de la Constitución hacían inaplazable la descentralización del Estado. La idea era que este nuevo ministerio, que reemplazaría al anterior Ministerio para las Regiones, fuera acompañado de una Vicepresidencia política. Pero esta última propuesta no cuajó al asumir esa función Fernando Abril Martorell. Se buscaba, en cualquier caso, un ministro y Fontán era uno de los candidatos para cumplir con la cuota debida a la familia liberal de UCD³.

Al frente de la Cámara Alta, Fontán se había caracterizado por su moderación, granjeándose la estima, entre otros, de los parlamentarios vascos⁴. Pese a que su esfuerzo había resultado infructuoso, dada la postura absten-

³ Según un informe elaborado por los asesores de Adolfo Suárez a propósito de las reacciones en prensa ante la composición del nuevo ejecutivo, el nombramiento de Fontán entraba dentro de las previsiones, (cfr. Juan Francisco FUENTES ARAGONÉS: *Adolfo Suárez: Biografía política*, Barcelona, Planeta, 2014, p. 295).

⁴ Cfr. Álvaro SOTO CARMONA: «El Senado en la transición democrática», en Miguel ARTOLA GALLEGOS y Manuel PÉREZ LEDESMA (coords.): *El Senado en la historia*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Senado, 1995, pp. 278-ss.

cionista que finalmente adoptó el Partido Nacionalista Vasco (PNV), Suárez se fijó en él como posible candidato para dirigir la política autonómica. Así lo reflejó la prensa los días previos. Las quinielas le situaban en Cultura o Educación, pero la negativa de Óscar Alzaga hizo que a la postre recayera en él la citada cartera de Administración Territorial. A su favor jugaron las buenas relaciones establecidas con los representantes nacionalistas durante los debates constitucionales. En sus primeras declaraciones como ministro, realizadas el mismo día 6 a la agencia *Europa Press*, Fontán aludió precisamente a este detalle como uno de los motivos por los que estimaba que Suárez le había ofrecido el cargo. De igual modo, consideraba que era «un político de UCD con una comprensión del problema de la diversidad y de la riqueza que representa la pluralidad de nuestro país»⁵. No en vano había nacido y vivido fuera de Madrid, había abordado en diversos artículos periodísticos el papel de las provincias en la vida española y, como miembro de la Comisión de Estudios del Príncipe, había hecho hincapié en que el ya Rey don Juan Carlos recibiera clases de catalán.

Para Fontán, como había planteado en prensa dos años antes, la cuestión territorial no podía reducirse a un acuerdo «entre dos entes estrictamente separables, la región o nacionalidad por un lado, y el Estado por otro. Porque aquélla es parte sustancial de éste, y éste dejaría de ser lo que es para convertirse en otra cosa si se viera amputado de aquélla»⁶. A esta premisa añadía otra consideración importante: no cabía aplicar un tratamiento uniforme a todas las regiones. Existían factores, no sólo históricos y culturales, sino sociológicos, jurídicos, políticos o de mentalidad, de suficiente peso como para considerar que las diferencias entre la identidad castellana y la andaluza, o entre la extremeña y la canaria, resultaban secundarias en comparación con las que distinguían a Cataluña. Fontán no se inclinaba por ningún modelo en concreto —el hecho español, en su opinión, no era «homologable» al de otros países como Alemania, Italia o Bélgica—, pero concluía afirmando que las futuras autonomías, sin prescindir de su generalización a todas las regiones, debían resultar del equilibrio entre esta aspiración y las desiguales circunstancias que se daban en cada una de ellas. Un Estado, en definitiva, asimétrico, que fuera «común patrimonio de todos», y en el que «las autonomías —generalizadas también a todos— se ajustaran en cada caso a la naturaleza y

⁵ «Aplicar política y administrativamente el Título VIII de la Constitución», ABC (Madrid), 7 de abril de 1979, p. 88.

⁶ «Un Estado que se llama España», *El País*, 13 de abril de 1977, p. 9.

a la problemática sociológica, económica, política y cultural de las regiones, pueblos, nacionalidades, etcétera, que constituyen ese Estado»⁷.

Fontán era consciente de que este planteamiento exigía un gran consenso. Pero el ambiente político, una vez aprobada la Constitución, parecía poco propicio a un entendimiento de ese calibre. Máxime, cuando la entrada en vigor de los denominados entes preautonómicos había disparado las pretensiones de acceder a la autonomía entre algunas provincias. Caso, por ejemplo, de Santander y Logroño, que no tardaron en dejar claro su deseo de erigirse en comunidades uniprovinciales. Esta situación, a la que había contribuido decisivamente el anterior Ministerio para las Regiones, hacía muy difícil otorgar un trato diferenciado a Cataluña y el País Vasco pese a que, en ambos casos, la iniciativa autonómica —por razones históricas y de tramitación legal— se hallaba más avanzada. El peligro de que el proceso autonómico se desbordase no parecía, pues, infundado. Y poco ayudaba a minimizar ese riesgo el hecho de que las dos vías previstas en la Constitución, los artículos 143 y 151, se interpretaran de forma instintiva como un elemento discriminatorio cuando ambas desembocaban en el mismo techo competencial.

2.2. Una propuesta desestimada

En este contexto, Fontán elaboró una hoja de ruta orientada fundamentalmente a ganar tiempo. Creía que, antes de adoptar cualquier medida, el Gobierno debía fijar su posición en este tema. Una descentralización administrativa como la que se pretendía llevar a cabo no podía dejarse a la improvisación ni a la avidez que la negociación con Cataluña y el País Vasco podía desatar en el resto de regiones. De ahí la necesidad de ralentizar el proceso.

Fontán expuso su plan en una carta dirigida al presidente Suárez a mediados de mayo de 1979⁸. En ella comenzaba recordándole el particular momento en el que se encontraban. Un momento decisivo para encauzar correctamente el proceso autonómico. Reclamaba por ello su atención ante la posibilidad de que se desviara por completo. No se trataba de una cuestión menor sino de un tema al que «la Constitución, nuestra voluntad política y el

⁷ *Ibid.*

⁸ Carta de Antonio Fontán Pérez a Adolfo Suárez González (14 de mayo de 1979), Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN), Archivo Antonio Fontán Pérez (AFP), 141.2.1.3314.

programa electoral y de gobierno de UCD nos emplazan en una especie de cita con la responsabilidad y con la historia»⁹.

Esta exigencia obligaba a actuar con sensatez y sentido de Estado, sin dejarse guiar por ambiciones personales o de otro tipo. Era preciso, por tanto, contar con un criterio claro desde el punto de vista político que facilitase no sólo la acción del Gobierno, sino su explicación posterior a la opinión pública. Fontán instaba por ello a no precipitarse, sabiendo infundir esa misma actitud entre los representantes vascos y catalanes. Aunque las demandas de ambas regiones se remontasen largamente en el tiempo, la predisposición del Gobierno debía bastar para calmar su impaciencia por verlas satisfechas. Unos y otros debían comprender la importancia de esta espera momentánea, accediendo a discutir su respectivo Estatuto dentro de un orden y no simultáneamente.

De hecho, la primera consideración que Fontán hacía a Suárez subrayaba la imposibilidad de atender los dos Estatutos al mismo tiempo, tanto por razones técnicas como políticas. En primer lugar, «por la misma dificultad material de semejante intento, y casi por la ley física de la impenetrabilidad de los cuerpos»; y en segundo lugar, «porque se desencadenaría una carrera diabólica, a ver quién negocia más hábilmente y obtiene más ventajas del Estado y qué presiones de todo tipo se emplean para lograrlo»¹⁰. Atenerse al Estatuto vasco por haberse registrado en el Congreso apenas una hora antes no parecía serio y, además, daría la falsa impresión de utilizarse como un pretexto «por miedo a la violencia que allí opera, y no existe más que potencialmente en Cataluña». Tampoco resultaba prudente, dado que el proyecto vasco apuntaba a techos más altos. Siendo ambos inconstitucionales en no pocos artículos, lo era más visiblemente éste último. Por todo ello, Fontán concluía que «una discusión inteligente, comprensiva y firme del Estatuto de Cataluña marcaría el rumbo y el estilo de todo el proceso autonómico para un par de generaciones. Cataluña siempre ha ido por delante en estas cuestiones y todo el mundo lo acepta, como se aceptan los hechos»¹¹.

A diferencia de Cataluña, donde el restablecimiento de la Generalitat no daba pie a otros gestos, en relación al País Vasco sí cabía plantear varias medidas. Fontán proponía las tres siguientes:

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Primero, restablecer los conciertos con Vizcaya y Guipúzcoa sobre las bases señaladas en el anteproyecto de Real Decreto-Ley que te entregué.

Segundo, restablecer provisionalmente el Estatuto de 1936 en todos aquellos preceptos que no sean manifiestamente incompatibles con la Constitución, lo cual podría ser determinado por una Comisión Mixta y, en cuanto haya Tribunal Constitucional, por éste. La adaptación precisa para este restablecimiento es perfectamente factible siempre que se intente sobre la base de un acuerdo político. Los artículos 14 y 15 de la Constitución de la República vienen a decir lo mismo que los 149 y 148 de la nuestra, sólo que más claro. Se restaurarían el espíritu y las instituciones del Estatuto del 36, sin quitarle nada o casi nada ni añadirle cosas. Si hay acuerdo político, se puede hacer en una semana.

Tercero, ese restablecimiento comprendería también la instalación provisional del Gobierno vasco —con Leizaola de Presidente y Consejero de Interior— en el lugar que ahora ocupa el Consejo General del País Vasco, a la manera como la Generalidad provisional ha sido colocada en el lugar de la Generalidad estatutaria. Leizaola y su Gobierno son fundamentalmente PNV, y el PNV ha ganado allí las elecciones¹².

Fontán estaba convencido de que todas las fuerzas políticas implicadas secundarían estos planes en mayor o menor medida. El PNV, en primer lugar, «aceptaría este rápido restablecimiento provisional de su Estatuto y de sus instituciones, con el retorno de Leizaola y la previa restauración de los conciertos, siempre que no significase una demora indefinida del nuevo Estatuto»¹³. De igual modo el PSOE se sumaría a este planteamiento «si se habla con ellos y no se le da como un hecho consumado en los periódicos». Las dudas podían surgir con Euzkadiko Ezkera, aunque no irían demasiado lejos ya que «el Estatuto del 36 está mitificado» y, en el peor de los casos, con Herri Batasuna, que «pondría el grito en el cielo, pero no en el cielo de las autonomías, sino claramente en el de la independencia y la revolución»¹⁴. En última instancia, Fontán pensaba que mientras que en el País Vasco no era previsible un cambio en la correlación de fuerzas en caso de elecciones al Parlamento autonómico, a celebrar una vez aprobado el nuevo Estatuto, en Cataluña era lógico pensar lo contrario. Una cita de esas características, «con el apoyo de Tarradellas, de quien habría que recabar que asuma él el protagonismo de la campaña «volem l'Estatut», podría tener una incidencia notable en la distribución de fuerzas»¹⁵.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

Con todo, el restablecimiento del Estatuto vasco de 1936 no era únicamente una estrategia política con fines electoralistas. Como recalcaría con posterioridad a lo largo de los años, Fontán pensaba que la integración de las nacionalidades históricas dentro del Estado formaba parte, junto con la integración de izquierdas y derechas (elecciones parlamentarias) y de patronos y obreros (pactos de la Moncloa), del programa de reconciliación nacional en que debía consistir la transición. Estos tres acuerdos representaban lo que repetidas veces denominó los tres pactos nacionales.

La carta dirigida a Suárez no señalaba nada a propósito del restablecimiento, también con carácter provisional, del Estatuto catalán de 1932, proyecto al que Fontán se refirió en distintas ocasiones al repasar su labor ministerial y que la bibliografía al uso suele mencionar¹⁶. Es posible que esta omisión se deba al hecho de que, una vez restablecida la Generalitat, no cabía realizar ninguna otra oferta política a Cataluña que permitiera dilatar la negociación de su Estatuto.

De acuerdo con un informe jurídico, el Estatuto vasco de 1936 presentaba menos reparos desde el punto de vista constitucional que el registrado unos meses antes¹⁷. A diferencia de este último, todos los artículos del estatuto republicano evidenciaban «un deseo expreso de respeto y coordinación a lo establecido en la Constitución del 9-12-1931»¹⁸. Bastaba leer «el comienzo del artículo 1.º y las numerosas referencias que se hacen a lo largo del texto, inexistentes, o escasas, en el Proyecto»¹⁹. El Estatuto de 1936 estaba imbuido además «de un espíritu de cooperación y colaboración con el Poder central» que nada tenía que ver con «la conflictividad y tendencia a defender la autodeterminación, por una parte, y de anexionismo respecto a Navarra, de otra»²⁰, que reflejaba el anteproyecto presentado por la Asamblea de parlamentarios vascos. Las modificaciones que había que introducir eran, pues, más gramaticales y semánticas («Estado» por «República») que de fondo.

Fontán llevó los borradores de decretos-leyes a Suárez, que los retuvo ante la negativa de quienes consideraban que aquello suponía privilegiar a

¹⁶ Véase, entre otros, Juan Pablo FUSTI AIZPURÚA: «El desarrollo autonómico», en Javier TUSELL y Álvaro SOTO (eds.): *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, 1996, p. 457.

¹⁷ «Dictamen sobre la constitucionalidad del Estatuto vasco de 7-10-1936 en relación con la Constitución española de 29-12-1978» (s. f.), AGUN, AFP, 141.6.1.3.2.7.1.1.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

unas autonomías frente a otras. Pensaban, y con esa intención habían sido elaborados, que la fórmula propuesta equivalía a reconocer parte de la legalidad republicana poniéndolo bajo el amparo de la Corona. Tras consultarlo, Suárez decidió desechar el plan de Fontán, indicándole que no lo sometiera al Consejo de Ministros. En su opinión, era preferible negociar directamente con los líderes y partidos políticos implicados. Así, a la discusión parlamentaria en el seno de las ponencias, se sumaron las mantenidas de forma paralela por él y los representantes vasco y catalán, por un lado, y sus respectivos asesores por otro. Fontán no participó en ninguna de estas conversaciones. Aunque las siguió de cerca, su margen de actuación fue muy limitado y comparativamente menor, si se tiene en cuenta su cargo, que el de otros colegas de gabinete como José Pedro Pérez-Llorca, o el de diputados como Alberto Oliart, Sebastián Martín Retortillo y Rafael Arias-Salgado, secretario general de UCD.

Evidentemente, la posición de Fontán quedó muy devaluada, llegando incluso a meditar la dimisión. Según el periodista José Oneto, Suárez evitó que la llevase a efecto tras reunirse con él²¹. Aunque el contenido de la conversación no ha trascendido, parece claro que Fontán reconsideró su postura, aceptando un rol secundario. En adelante, su papel quedó restringido a cuestiones de tipo administrativo relacionadas con los traspasos de competencias. Inmerso en esta labor, que él mismo inspiró entonces, fueron la negociación del Estatuto gallego y, sobre todo, los resultados del referéndum andaluz, los motivos que precipitaron su salida definitiva del Gobierno.

Coincidiendo prácticamente con su adiós al Consejo de Ministros, la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos elaboró un informe en el que denunciaba su incapacidad para coordinar eficazmente los traspasos de competencias. La ausencia de planificación por parte del Gobierno y la escasa toma de conciencia entre todas las instancias implicadas permite hacerse una idea no sólo de las dificultades a las que hubo de hacer frente el equipo encabezado por Fontán, sino de los desajustes iniciales del nuevo Estado Autonómico.

²¹ Cfr. «La crisis», Cambio 16, 1 de julio de 1979, p. 19.

3. LOS DESAJUSTES DEL INCIPIENTE ESTADO AUTONÓMICO: UN INTENTO DE RECTIFICACIÓN

3.1. La necesidad de un órgano coordinador

El informe, de veinticuatro páginas, quería servir de base para la definición de un nuevo programa de actuación en materia autonómica²². El objetivo final, en último término, era crear una estructura de funcionamiento más eficaz. Principalmente, en lo tocante al traspaso de competencias, sobre el que empezaban a advertirse demasiados síntomas de descoordinación entre las autoridades competentes del Estado central y las de las nuevas entidades autonómicas.

El primer punto de los cuatro de que constaba el informe trazaba una serie de consideraciones generales sobre el proceso autonómico. «La transformación del Estado centralizado en el Estado de las autonomías», comenzaba señalando, constituía «la operación básica y capital para configurar el modelo previsto por la Constitución»²³. Era preciso tomar conciencia plena, «a todos los niveles», de lo que esta operación representaba. Máxime, cuando se pretendía realizar en un período de tiempo «inusualmente breve» en comparación con su alcance. No cabía perder de vista que la creación de las Comunidades Autónomas iba a repercutir notablemente en el normal funcionamiento del Estado. Tal como suponía el informe, las autonomías estaban llamadas a ser «la piedra angular que sostenga el edificio democrático» o, por el contrario, podían convertirse en «el punto débil de la nueva estructura político-social»²⁴. Que fueran una cosa u otra dependía del enfoque que se diese al tema desde la Administración Central por parte del propio Gobierno. Se hacía ineludible por tanto, antes de nada, contar con dos elementos para la reforma del Estado: «un programa de actuaciones y unos órganos adecuados para encauzar y desarrollar ese programa»²⁵.

Antes de examinar en detalle ambos aspectos, el informe quería resaltar la importancia del «factor tiempo», condicionante básico de toda actuación política. En este sentido, una vez puesto en marcha el proceso autonómico, los

²² «Primer borrador de bases para un replanteamiento de la ejecución de la política autonómica: Programa y organización» (abril de 1980), AGUN, AFP, 141.6.1.4.1.4.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

errores que se cometieran tenían una más difícil rectificación. Se hacía referencia al ejemplo, entre otros países, de Italia e Inglaterra, donde las etapas de examen y estudio habían precedido «con mucho» a la efectiva puesta en práctica de la «experiencia regionalizadora»²⁶. En España, por el contrario, la marcha de los acontecimientos conducía previsiblemente a que «en un plazo de tres años a partir del presente van a estar constituidos y funcionando buena parte de los órganos de gobierno de los territorios autónomos, lo que obliga a establecer un plan global, meditado y coherente por parte de los poderes que actualmente desarrollan las funciones a transferir»²⁷. De lo contrario, la improvisación y los riesgos de actuar a remolque de las presiones de unas regiones deseosas de recibir competencias podrían originar graves consecuencias. Tanto por «el peligro de desarticulación entre las diversas Administraciones Públicas» como por «los roces e incluso enfrentamientos de unas Comunidades con otras y con el Gobierno del Estado»²⁸.

Sin embargo, no parecía que ese programa se hubiera siquiera esbozado. Ello se debía, según el informe, a «la falta de unos cauces administrativos «ad hoc» para planear toda la operación desde una perspectiva global, una perspectiva de Estado» y, junto a ello, de «unos órganos que sean los adecuados para coordinar y dirigir la operación política»²⁹. Esta era, al menos, la sensación generalizada entre los responsables de la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos. Su labor de mediación entre los distintos departamentos ministeriales y los órganos de gobierno autonómicos, a menudo con criterios enfrentados, les había permitido constatar hasta qué punto era imprescindible que todos adoptaran una postura al más alto nivel, impregnada de un mínimo sentido de Estado. Sólo a partir de un acuerdo básico «sobre el «rol» que debe jugar el órgano encargado de pilotar tan delicada operación», era posible encajar todas las piezas de un plan tan complejo, «que ha de ser forzosamente aceptado por todas las partes comprometidas en el proceso de transformación»³⁰. Convenía por ello

... centralizar en un sólo órgano la capacidad de decisión y responsabilidad al nivel político, ostentando la representación del Gobierno frente a los órganos superiores de las Comunidades Autónomas, con objeto de dar una unidad de criterio en el desarro-

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

llo de la política autonómica, lo que tendría como consecuencia, además, evitar la quiebra de autoridad, política y moral, que supone continuar con la actual situación que tiende a resolver coyunturalmente los problemas al socaire de las presiones e intereses presentes en cada momento concreto. Por otra parte este órgano debe actuar de cara a la propia Administración del Estado investido de la suficiente autoridad para coordinar la pluralidad de funciones convergentes en el proceso de remodelación de las instituciones públicas³¹.

Ese órgano debía ser el Ministerio de Administración Territorial, con el que había de actuar estrechamente unida la Comisión de Coordinación Interministerial. Las razones que justificaban este criterio eran de diversa índole. De entrada, las mismas que habían determinado la creación de un ministerio como el de Administración Territorial. Esto es, la necesidad de dirigir el proceso autonómico a través de un órgano superior especializado. La misma complejidad de esta tarea evidenciaba lo acertado de la medida. Un ministerio específico tenía la ventaja añadida, además, de que las decisiones políticas recayesen sobre él y no directamente sobre el Presidente del Gobierno. De ahí que las propuestas apuntadas en el informe persiguieran un idéntico objetivo: potenciar el papel del ministerio. A este respecto, «el progresivo proceso de concentración de funciones en el ministerio de la Presidencia y, similarmente en los órganos superiores más estrechamente conectados a la Presidencia del Gobierno», no había hecho más que «acrecentar extraordinariamente su organización burocrática dificultando, dada la diversidad de tareas que ya viene realizando, su capacidad de respuesta ante los problemas concretos de nuevo cuño que puedan plantearse»³². En consecuencia, parecía oportuno que un ministerio especialmente creado para ocuparse de las relaciones con las Comunidades Autónomas como el de Administración Territorial fuera el que se encargara en la práctica de ellas.

Por lo demás, así lo disponía el decreto ley por el que se había erigido el ministerio. El artículo 4.º, en concreto, adscribía las competencias relativas al proceso de constitución de las Comunidades Autónomas, así como a la transferencia a las mismas de funciones originarias de la Administración del Estado y a la coordinación entre las actividades de la Administración y de dichas Comunidades, a la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos. Se trataba, pues, tal como recordaba el informe, de centralizar

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

todas las actividades en un órgano de coordinación con el fin de asegurar una unidad de criterio en el desarrollo de un proceso de la magnitud y alcance del autonómico, que afectaba a casi todos los departamentos ministeriales.

3.2. Un ministerio ineficiente

Tras estas consideraciones preliminares, el segundo punto del informe se centraba en la lista de actividades que la citada dirección general debía acometer con especial urgencia. El elenco, sin ser exhaustivo, distinguía tareas en función de la fase autonómica en la que se encontraran las distintas regiones. Así, en relación a las preautonomías, el informe señalaba que las próximas actividades debían encaminarse a completar los traspasos de competencias que aún no se habían producido. Para ello, era preciso «estudiar y acordar los medios, personales, materiales y presupuestarios, necesarios para el ejercicio de las competencias transferidas, y atender los problemas que se fueran suscitando en el ejercicio de tales funciones, así como su coordinación con las actuaciones de los órganos, centrales y periféricos, de la Administración del Estado»³³.

En lo referente a la tramitación de los distintos Estatutos, el informe alertaba de los serios problemas que planteaba la ambigüedad, «sustantiva y procedimental», de la Constitución. En este punto, el Ministerio de Administración Territorial, a través de la Dirección General de Cooperación, actuaba como «órgano de comunicación» entre los territorios que aspiraban a erigirse en Comunidades Autónomas y el Gobierno, correspondiéndole el control, asesoramiento y propuesta de las decisiones que aquél, de acuerdo con la Constitución, hubiera de adoptar. Ello suponía, entre otras tareas, «el examen de los acuerdos de las Corporaciones intervinientes en el período estatuyente, convocatoria de los órganos encargados de redactar el proyecto de Estatuto, fijar los criterios en orden al contenido de este texto, etc.»³⁴.

Con todo, la fase más compleja era aquella que se iniciaba con la aprobación del Estatuto de Autonomía, como había ocurrido con Cataluña y el País Vasco. A partir de este momento, surgía una amplia gama de problemas cuya solución, a tenor del informe, distaba mucho de estar resuelta. En primer lugar, «la necesidad de poner en marcha los procedimientos de transferencia de funciones a las Comunidades Autónomas que hayan sido recogidos en los dis-

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

tintos Estatutos»³⁵. Esta operación presentaba bastantes dificultades, tanto por la simultaneidad en la constitución de las distintas Comunidades como por el hecho de que, hasta ese momento, no se habían adoptado los mismos criterios en los Estatutos ya aprobados.

El informe hacía hincapié en las diferencias que presentaban, a este respecto, los Estatutos vasco y catalán. Así, mientras que la disposición transitoria segunda del Estatuto vasco señalaba como finalidad de la Comisión Mixta establecer las normas «conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden (...) y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias», el catalán limitaba su alcance atribuyéndola las funciones «de inventariar los bienes y derechos del Estado que deban ser objeto de traspaso a la Generalidad, de concretar los servicios e instituciones que deban traspasarse y de proceder a la adaptación, si es preciso, de los que pasen a la competencia de la Generalidad»³⁶. La disparidad de criterios seguida en uno y otro caso respondía, según el informe, a la ausencia de una política clara con carácter general que fijara de antemano cómo resolver este tipo de cuestiones. Para evitar que, en adelante, pudieran producirse situaciones similares, el informe instaba a

... homogeneizar, lo que no significa aplicación mimética de los mismos esquemas a todas las Comunidades sino, al contrario, resolver con soluciones generales los problemas comunes a todas ellas, la política autonómica a emprender por el Gobierno, fijando las bases de un calendario de transferencias adecuado a las necesidades actuales y a la capacidad de cada Comunidad para ir asumiendo progresivamente paquetes de competencias³⁷.

El informe advertía sobre la necesidad de llevar a cabo actuaciones coordinadas ante la presumible aprobación, en un futuro inminente, de los Estatutos de Galicia, Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana. Una adecuada programación de los ritmos de traspasos permitiría hacer frente a las múltiples exigencias que, tras completar esta fase, plantearían cada una de estas autonomías.

Así, la puesta en marcha de dichos Estatutos conllevaría un incremento del número de Comisiones de traspasos, ascendiendo a su vez a no menos de 60,

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

según el informe, el número de Grupos de Trabajo que se crearían para llevar a cabo dichas transferencias. De ahí la necesidad imperiosa de coordinar las relaciones entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Esa demanda, tal como preveía el informe, iba a exigir por parte del Ministerio de Administración Territorial «una labor sistemática de estudio acerca de la problemática cotidiana sobre la interpretación y encaje armónico de los Estatutos de Autonomía en relación con el Título VIII de la Constitución»³⁸. El informe no dudaba en atribuir un carácter decisivo a esta función en la fase inmediatamente posterior a la constitución de cada Comunidad Autónoma, «en la que éstas procederán a desarrollar, una vez institucionalizados sus órganos, el marco autonómico base de su actuación»³⁹.

En consecuencia, como actividad previa necesaria para desarrollar esta serie de actuaciones, resultaba imprescindible llevar a cabo una serie de estudios y trabajos de diversa índole encaminados a concretar las posibilidades de funcionamiento del nuevo modelo constitucional. Algunos de esos estudios ya habían sido emprendidos por la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos, por lo que sólo había que ultimarlos. Entre esos estudios destacaban los siguientes:

—Estudios de prospectiva acerca de la distribución de funciones entre los órganos estatales y las Comunidades Autónomas, al amparo de lo prevenido en los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución.

—Problemática de la articulación entre las distintas entidades territoriales (Comunidades Autónomas, Diputaciones, Ayuntamientos) y el ajuste entre sus órganos de Gobierno.

—Repercusión del proceso autonómico en la organización administrativa del Estado central y periférica. Fijación del «modelo ideal» de organización adecuado al mandato constitucional.

—Determinación sobre la funcionalidad de la organización autonómica para la optimización de sus niveles de prestación de servicios⁴⁰.

El informe estimaba que estos trabajos no podían ser abordados por las Comunidades Autónomas, que necesitaban en este punto de la asistencia del Ministerio. La sola enumeración de los mismos, además, permitía entrever hasta qué punto era preciso dotar al propio departamento de una organización

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

adecuada para estar en condiciones de acometerlos empezando, como señalaba el informe, por unos instrumentos de comunicación con los demás departamentos ministeriales que suministrasen toda la información necesaria.

Sin embargo, tal como estaba concebido el Ministerio de Administración Territorial, esa labor de planificación resultaba imposible de ejecutar. El tercer punto del informe ponía de relieve justamente la inadecuación de su estructura organizativa a las nuevas necesidades. De acuerdo con el informe, este desajuste se debía a varios motivos. En primer lugar, a la falta de previsiones y estudios —siquiera preliminares— por parte de la Administración del Estado, lo que hacía que se fuera completamente a remolque de los acontecimientos y en función de la presión ejercida por cada Comunidad Autónoma o preautonomía. En segundo término, a las discrepancias existentes entre los propios departamentos ministeriales sobre el alcance de las transferencias. Para los Ministerios, según apuntaba el informe, esta cuestión no era un tema capital. De ahí que el estudio y la resolución de los asuntos relativos a las autonomías se diluyese entre diversos órganos a pesar de los esfuerzos de las distintas Secretarías Generales Técnicas. Había también dificultades a la hora de concretar los medios personales y materiales a transferir, como consecuencia de no existir un planteamiento global por parte de la Administración que, con la antelación necesaria, permitiese la suficiencia de los medios y su adscripción y transferencia en el día reglamentariamente señalado. Aparte de estos problemas, faltaba sobre todo un criterio unitario y preciso, lo que provocaba que, en ocasiones, se actuase descoordinadamente entre las diversas instancias político-administrativas. En este punto, el informe citaba explícitamente el caso del referéndum andaluz. En definitiva,

... el Ministerio de Administración Territorial, y en concreto la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos, a pesar de las previsiones contenidas en sus normas organizatorias y en Acuerdo posterior del Consejo de Ministros, carece de autoridad, medios e instrumentos suficientes para realizar las funciones de estudio, coordinación y dirección sobre los órganos de los Ministerios que han de colaborar para los fines ya expuestos. En consecuencia, no se cuenta hoy con un sistema capaz de articular las actuaciones necesarias para elaborar un planteamiento estatal unitario, coherente y meditado sobre las autonomías ni tampoco con un instrumento idóneo de coordinación y decisión⁴¹.

⁴¹ *Ibid.*

3.3. Un nuevo esquema organizativo

Por consiguiente, se proponía —y éste era el cuarto y último punto del informe— un nuevo esquema organizativo basado en tres tipos de órganos distintos: «la Comisión de Coordinación Interministerial, con unas Subcomisiones especializadas por áreas o materias; los Grupos de Trabajo Sectoriales y las Comisiones Mixtas de Transferencias»⁴². De estos tres tipos de órganos, el primero concernía a la Administración del Estado; el segundo tenía carácter mixto, dando entrada a los representantes del Estado y de todas las Comunidades que conocían de un tema determinado (agricultura, transportes, turismo, etc.); y el tercero también poseía un carácter mixto y paritario, pero afectaba únicamente a los representantes del Estado y a los de una Comunidad Autónoma —o ente preautonómico— concreta. Se trataba, en consecuencia, de una estructura que disponía un órgano encargado de establecer la política general de la Administración, cuyas directrices se reflejarían en las diversas Comisiones Mixtas de Transferencias, y unos órganos especializados o por materias, bien para representantes del Estado, bien para todos aquellos que gestionasen una materia determinada.

A nivel de la Administración Central, la infraestructura requerida para que estos órganos fuesen operativos eran, de una parte, la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos, y de otra, los centros que hubieran de crearse en cada Ministerio. El informe insistía en las graves deficiencias que aquejaban a la primera, ante las que era obligado dotarla de la suficiente entidad, «incluso con una posible elevación de rango», ya que sobre ella reposaba el esquema organizativo propuesto. De la importancia de los segundos poco había que añadir. El informe los consideraba fundamentales y de todo punto imprescindibles. Como era lógico, esos centros directivos deberían estar en contacto permanente por una parte con el Ministerio de Administración Territorial y, por otra, con las Comunidades Autónomas y los servicios del Ministerio que en ellas existiesen.

Con todo, convenía tener en cuenta que esta estructura resultaba inútil si no estaba respaldada políticamente. El informe era bastante tajante en este punto. Sin apoyo político, los cauces administrativos dejaban de ser piezas eficaces para convertirse inmediatamente en «piezas de museo». Lo cual no hacía

⁴² *Ibid.*

sino reincidir en la obligada toma de postura política previa respecto a la cuestión autonómica.

El informe pasaba a detallar, seguidamente, la composición y funciones de cada uno de los tres órganos que distinguía el esquema. Sobre la conveniencia de un órgano como la Comisión de Coordinación Interministerial no era preciso insistir mucho. La necesidad de superar una política autonómica asentada en decisiones puntuales justificaba con creces su creación. En esa labor de coordinación, la Comisión podía seguir el ejemplo de las Comisiones Delegadas del Gobierno, en cuanto órganos intermedios de enlace entre el Gobierno y cada uno de los ministerios. Así, actuaría como Presidente de dicha Comisión de Coordinación Interministerial el Ministro de Administración Territorial y como vocales los subsecretarios de los distintos ministerios afectados por los trasposos de competencias. Las funciones a desarrollar serían las siguientes:

1. Conducción y seguimiento del proceso autonómico.
2. Propuesta al Consejo de Ministros de la política autonómica y de transferencias de competencias a seguir.
3. Armonización y unificación de los criterios de actuación de los diferentes Ministerios, en relación con las transferencias de competencias⁴³.

Dependiendo de esta comisión, el informe preveía la existencia de diez o doce Subcomisiones de Trabajo, cuya finalidad sería la de elaborar los estudios y propuestas que aquélla les encargase. Dichas Subcomisiones de Trabajo tendrían carácter sectorial o por materiales: agricultura, transportes, turismo, etc. Estarían presididas por el Subsecretario de Administración Territorial e integradas por expertos de este departamento; del ministerio correspondiente; de Hacienda, para la delimitación de los medios presupuestarios y patrimoniales disponibles; y de Presidencia, para el estudio de los problemas de personal. Las funciones de las citadas Subcomisiones de Trabajo serían las siguientes:

- Delimitación y alcance las materias contenidas en los artículos 148, 149, y 150 de la Constitución, respecto de las competencias del Ministerio correspondiente.
- Estudio y propuesta de reestructuración del Ministerio afectado por las transferencias, tanto en lo que se refiere a sus órganos centrales como periféricos.

⁴³ *Ibid.*