

Las nuevas autonomías: El caso andaluz

MANUEL CLAVERO ARÉVALO*

AUNQUE Andalucía no alcanzó la autonomía hasta la Constitución de 1978, sería equivocado creer que con anterioridad no hubo aspiraciones, movimientos y hechos históricos. Sin detenerse en la persistencia de un territorio andaluz singularizado a lo largo de la historia (Tartesos, la Botica romana, la Botica visigoda con lucha con el centralismo arriano protagonizada por San Hermenegildo, Al Andalus que tuvo en Córdoba su capital, los cuatro reinos castellanos en Andalucía tras la conquista de Granada, la diferenciación andaluza de Castilla, recientemente estudiada), es necesario recordar tan sólo los acontecimientos históricos más recientes. Quien quiera conocer a fondo el andalucismo histórico, debe consultar las actas de los congresos organizados por la fundación Blas Infante.

En primer lugar, el intento secesionista del duque de Medinasidonia y del marqués de Ayamonte, en tiempos de Felipe V y del conde-duque de Olivares, que costó la cabeza al segundo y la prisión al primero, fue un hecho de no fácil interpretación, en el que jugó un papel importante la circunstancia de ser hermano de la mujer del rey de Portugal, el duque de Medinasidonia.

La Junta Suprema de Andújar a la muerte de Fernando VII fue un movimiento liberal que tuvo más duración y profundidad que otras creadas en otros territorios de España y agrupó a representantes de las ocho provincias andaluzas en una institución presidida por el conde de Donadío y que llegó a reclutar un ejército de 30.000 hombres.

La llamada Constitución de Antequera de 1883 fue una consecuencia de la crisis abierta en el Partido Federal, con motivo de la escisión entre Castelar y Pi y Margal, tras el fracaso de la Primera República en 1873. El Partido Republicano Demócrata Federal, inspirado por Pi y Margal, celebró asamblea en Barcelona y Zaragoza y se acordó constituir comités regionales que redactasen Constituciones propias. Durante los días 27, 28 y 29 de octubre, se aprueba la Constitución o Pacto Federal para los cantones regionales

*Sevilla. 1926. Catedrático de Derecho Administrativo.

andaluces, según un proyecto presentado por Carlos Saornil, diputado por Alora. Los historiadores han criticado a la llamada Constitución de Antequera su similitud con otras de los diversos territorios, sin profundizar en la singularidad de Andalucía.

Ya en el siglo XX se va a producir un resurgimiento del andalucismo. Con el derecho de Mancomunidades de 1913 se promueve una importante polémica en la que Blas Infante se mostró contrario a que Andalucía creara una Mancomunidad. Este publica, en 1915, su libro "El ideal andaluz" y crea los Centros Andaluces, no como partido político, sino como entes promotores del andalucismo y de la autonomía. Las revistas "Bética" y "Andalucía" recogen el pensamiento de muchos andaluces sobre los problemas de Andalucía.

El Centro Andaluz de Blas Infante convoca una Asamblea en Ronda en 1918, en la que se aprueban la bandera, el himno y el escudo de Andalucía, que son los actualmente oficiales, y adopta, como fundamento político, la Constitución de Antequera de 1883. En enero de 1919 se publica en Córdoba un manifiesto suscrito por los miembros de los centros andaluces de Sevilla y Córdoba, en el que se defiende la autonomía andaluza partiendo de la idea de nacionalidad y se pide la reforma de la Constitución española en un sentido autonómico, en el que no se prive a Andalucía de una autonomía igual en intensidad a la pedida por la Mancomunidad Catalana.

Esta idea de la autonomía andaluza como un fenómeno enmarcado en una reforma de la Constitución, que diera opción a ella a todos los pueblos de España, fue una constante en el pensamiento de Blas Infante. Para él era inadmisible una autonomía sólo para catalanes y vascos, así como una concepción del Estado en base a la diferenciación autonómica de Cataluña y el País Vasco frente al resto de España. Siempre defendió la autonomía de Andalucía como un derecho de la misma naturaleza que el de los otros pueblos de España.

Con el advenimiento de la Segunda República, en 1931, nuevamente se puso en marcha un movimiento para obtener la autonomía andaluza. Fue muy difícil la andadura para el logro de un Estatuto. En una reunión de presidentes de Diputaciones, se pusieron en marcha los trabajos para un Anteproyecto de Estatuto. Los días 29, 30 y 31 de enero de 1933 se va a celebrar en Córdoba una asamblea para su debate y aprobación. La lectura de la información sobre lo ocurrido en ella es más bien triste. No hay unidad, no hay organización, hay enfrentamiento entre las provincias. Se retiran de la asamblea los representantes de Jaén, Granada, Huelva y Almería y los granadinos defienden una Mancomunidad de Municipios de Andalucía Oriental. Blas Infante y Rafael Castejón tuvieron intervenciones de gran altura para superar los problemas surgidos.

Al final se aprueba un Anteproyecto de Bases que serviría

EL SIGLO

XX

para la redacción del Proyecto que debería someterse a la iniciativa autonómica. A 'Blas Infante no le gustaba el documento, pero comprobó que no era posible otra alternativa mejor. Luchó, sin embargo, por aquel Estatuto y los andalucistas lo imprimen y lo reparten a todos los municipios y piden observaciones para debatirlas en una asamblea. El 15 de junio de 1936 escribe Blas Infante uno de sus más brillantes manifiestos, dirigido a todos los andaluces, en favor de la autonomía. Se refiere en él a las crisis del Estado centralista al que considera un modelo difunto y afirma que por ello pedir autonomía nace de un sentimiento españolista que desea cambiar un Estado muerto por un Estado vivo. Insiste en su idea de que Andalucía es la esencia de España y se pregunta si se habrá de incurrir nuevamente en la persistencia de no responder a la angustiosa necesidad de un Estado federalista, amparo común que todos los pueblos españoles experimentan. Dice: "Andaluces, además de por España, por vosotros mismos; aunque siempre uséis de vuestra autonomía, subordinando el propio interés al servicio de España y de la Humanidad; resolveros a ser libres". En este manifiesto termina aludiendo a que Andalucía es copia, la más intensa de la originalidad de España, esto es Andalucía. Estábamos ya a un mes de la doble tragedia. España estaba enfrentada y no encontró otra salida que la guerra civil. En ella encontró también la muerte Blas Infante, y su muerte, absurda, por fusilamiento, en la madrugada del 11 de agosto, marcó, sin embargo, un acontecimiento que los expertos consideran necesario para que los nacionalismos arraiguen en la conciencia de los pueblos: la muerte de un líder.

EL PROTAGONISMO DE ANDALUCÍA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE LAS UTONOMIAS

Antes de la vigencia de la Constitución de 1978, en España se habían restablecido, en importante medida, las libertades democráticas, y también el fenómeno autonómico había comenzado a través del establecimiento de los regímenes preautomáticos, acogidos en la propia Constitución como un fenómeno preconstitucional y transitorio hacia los Estatutos de autonomía. Antes de la promulgación de la Constitución de 1978 el mapa autonómico de España había sido elaborado por el primer Gobierno democrático nacido de las elecciones del 15 de junio de 1977, en colaboración con las distintas fuerzas políticas. Este acontecimiento anterior a la Constitución iba a resultar decisivo para la posterior configuración del Estado de las autonomías.

La Constitución de 1978 no consagra un modelo de Estado definitivamente establecido en su texto. Por el contrario más bien traza un marco de distintas posibilidades que sólo la posterior dinámica política iba a encargarse de configurar. Otorga una importante ventaja a Cataluña, el País Vasco y Galicia para el acceso rápido a un Estatuto de Autonomía, cuyas instituciones aparecen recogidas en los artículos 151 y 152, y cuyas competencias, mucho más amplia

que las, en principio, pensadas para el resto de las Comunidades Autónomas, figuran reguladas en los artículos 148 y 149. Lo que iba a ocurrir con las demás nacionalidades y regiones era una incógnita.

En la dinámica política que terminó con la consagración del modelo que hemos dado en llamar el Estado de las Autonomías, Andalucía jugó un papel decisivo. En la etapa preconstitucional, Andalucía había logrado, en una negociación de los parlamentarios del territorio con el Gobierno, la instauración de la Junta de Andalucía, con evocaciones de la Junta Suprema de Andújar, en abril de 1978. El papel de aquella Junta provisional iba a resultar decisivo en el logro de la autonomía plena, el 28 de febrero de 1980.

Contenía la Constitución un artículo —el 151— que permitía, por un procedimiento complejo y difícil, el acceso directo a la misma autonomía plena de Cataluña, el País Vasco y Galicia, a las nacionalidades y regiones siempre que la iniciativa autonómica expresa, pedida por la inmensa mayoría de los municipios y diputaciones, fuera confirmada en referéndum que en todas las provincias fuera ratificado por más de la mitad del censo electoral. Posteriormente se elaboraría el Estatuto, que también habría de someterse a referéndum. Las Comunidades Autónomas que no siguieran este difícil camino podrían acceder a una autonomía de competencias más reducidas, sin que la Constitución estableciera cuáles fueran sus instituciones.

Realmente la Constitución de 1978 estaba diseñada para que sólo tuviera autonomía plena, con Parlamento elegido por sufragio universal, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Gobierno, las llamadas Comunidades históricas que, según la Constitución, eran Cataluña, el País Vasco y Galicia. Lo que iba a ocurrir con las demás era una gran incógnita, tanto en las instituciones de gobierno, como en si iban a lograr un Estatuto de autonomía de menor rango constitucional del de las Comunidades históricas.

Andalucía vino a romper ese esquema, que era el que anidaba en la mente de muchos políticos con gran poder en aquellos momentos. La Junta de Andalucía se lanzó inmediatamente a que los municipios aprobaran la iniciativa para el logro de la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución. Tanto Rafael Escuredo, presidente de la Junta de Andalucía, como yo, presidente de UCD de Andalucía, logramos que en brevísimo tiempo los municipios andaluces acordaran la autonomía para Andalucía, establecida en el artículo 151 de la Constitución. ¡Cuántas anécdotas de aquellos días tan interesantes para superar la interferencia de algunos gobernadores civiles y de otras personalidades para frustrar el proceso!

Logrado el que el 97 % de los municipios andaluces pidieran la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, el Gobierno y UCD se resistían a convocar el referéndum de ratificación previsto en el citado artículo. Se

presentó una Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referenda, que intentaba frenar los procesos autonómicos del artículo 151. Mientras tanto, UCD acordaba una estrategia sobre el proceso autonómico, en la que figuraba el objetivo de que fracasase el referéndum andaluz, para lo cual recomendarían la abstención el 28 de febrero. La cuenta era fácil aparentemente, ya que si no iban a votar los que habían votado a UCD, el referéndum fracasaba en todas las provincias. Advertí de que aquel planteamiento era un error y dimití de mi cargo de ministro de Cultura, que ocupaba en el primer Gobierno constitucional, recién ganadas las segundas elecciones generales. Me volví a Andalucía, anuncié que votaría afirmativamente en el referéndum y, tras abandonar UCD, participé en la campaña a favor del voto de los andaluces para conseguir la autonomía.

El referéndum del 28 de febrero de 1980 fue una fecha de gran trascendencia política. Los votos afirmativos superaron la mitad del censo en siete provincias y sólo en Almería, donde también el voto afirmativo superó ampliamente al negativo, no llegó a la mitad del censo. Se creaba una situación que no tenía salida fácil. UCD volvió a cometer el error de decir que había ganado en el referéndum. Tras el desastre de Andalucía y el de las elecciones catalanas y vascas, UCD se encontraba en situación difícil. Pude convencer a Felipe González y a Alfonso Guerra, en una comida organizada por Rafael Escuredo en el restaurante "El Parri-llón", para seguir luchando para convertir en legal el triunfo moral y político del 28 de febrero. Vino la moción de censura y la cuestión de confianza en la primavera y fines del verano de 1980 y en ambas la autonomía andaluza constituía el tema central. Me pasé el Grupo Mixto porque desde el centrista no me permitieron presentar una proposición de Ley a favor de la autonomía andaluza. También la presentaron los socialistas y, con anterioridad, los comunistas y los andalucistas. Al final, UCD claudicó tras ocho meses de absurdo e innecesario desgaste y descomposición, y se reconoció que Andalucía accedía a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución.

Andalucía rompió así el esquema previsto por quienes intentaron, tras la vigencia de la Constitución, una dinámica política en la que sólo Cataluña, el País Vasco y Galicia tuvieran la más amplia autonomía. Pero con ese logro para sí, Andalucía abrió también el camino para que las demás Comunidades tuvieran Estatuto con instituciones equivalentes a las diseñadas en los artículos 151 y 152 de la Constitución. Debo recordar que en el debate previo a la moción de censura en 1980, el Gobierno le había ofrecido a Andalucía que si accedía por la vía del artículo 143 de la Constitución tendría Parlamento elegido por sufragio universal, Consejo de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. Con ello era ya inevitable que todas las Comunidades accedieran a la autonomía por dicha vía y tuvieran las referidas instituciones. Se

despejó así una de las grandes incógnitas de mayor alcance político del título VIII de la Constitución.

Accede a la máxima autonomía establecida en la Constitución, una Comunidad Autónoma de singular identidad, que ocupa el 17 % del territorio nacional y de su población, el 25 % de sus costas, y que es la única parte de España, de Europa y del mundo que sirve de punto de reunión a dos continentes, a grandes culturas y religiones que convivieron en su territorio, y a los dos mares más civilizados de la Humanidad. En alguna ocasión he escrito lo que esta posición geográfica supone e influye en la identidad de Andalucía.

Es Andalucía una Comunidad que, sitiándose profundamente española, se sabe también diferente de los otros pueblos de España. Es una Comunidad subdesarrollada y que en el horizonte mira a la autonomía como un instrumento que le ayude a salir de la situación de postración en que ahora se encuentra, porque conoce que ese subdesarrollo actual es accidental y no esencial, fruto de una decadencia coyuntural que se contrapone al esplendor de otros tiempos.

Sabe también la repercusión que los hechos que ocurran en su territorio tienen en el resto de España y, a diferencia de otras Comunidades, no ha contado con una burguesía preocupada por la autonomía. El 28 de febrero, los partidos de centro y de derecha recomendaron incomprensiblemente la abstención. Sin embargo, el movimiento andalucista nacido a principios de siglo y expresado en las revistas "Bética" y "Andalucía" fue, en gran medida, interclasista. No ha contado Andalucía con partidos políticos de neta obediencia andaluza que hayan marcado su impronta en las primeras legislaturas del Parlamento andaluz. La circunstancia de que la andadura inicial de las instituciones autonómicas haya hecho coincidir al partido hegemónico en Andalucía, tras el hundimiento de UCD, con el que gobierna en el Estado, le ha dado a la autonomía un cierto aspecto sucursalista que muchos consideramos contraproducente.

LA ESPERANZA HACIA EL FUTURO