

UN PULSO AL REGIONALISMO TARDOFRANQUISTA. DIPUTACIONES Y PREAUTONOMÍA ANDALUZA (1976-1978)

Manuel Ruiz Romero¹
Universidad de Sevilla

Introducción

Durante la transición, el proceso constituyente hacia la democracia está plagado de una serie de situaciones contradictorias que poco a poco se superan no sin problemas. Fundamentalmente se encuentran relacionadas con aquellos aspectos más novedosos en las reformas emprendidas, tal es el caso de la organización territorial del nuevo Estado. La puesta en marcha de los entes preautonómicos debemos considerarla a partir de un paradigma desde donde situar nuestra comunicación. En primer lugar, la legalidad democrática viene marcada con exclusividad desde aquellas instancias derivadas de las primeras Cortes. Municipios y Diputaciones de la etapa final del franquismo, conviven pues casi dos años con unos primeros representantes democráticos, y a partir de ellos, unos nuevos entes (*espontáneas*

1. Miembro del Grupo de Investigación en *Estructura, Historia y Contenidos* de la Comunicación de la Facultad de Ciencia de la Información de la Universidad de Sevilla, y colaborador honorario del Departamento de Historia Contemporánea en la Facultad de Historia de esta misma Universidad. Además, es Secretario del Centro de Estudios Históricos de Andalucía (c/ Escritor Antonio Sedeño 10, 29190 Málaga. E-mail del autor: mansusi@teleline.es).

Asamblea de Parlamentarios/preautonomías generalizadas) como punto de encuentro senadores, diputados y parte de representación provincial que resulta elegida, con las primeras elecciones municipales en 1979².

Ocurre esto en un marco jurídico donde la propia Constitución no está aprobada, y en un sentido amplio, el ordenamiento vigente continúa siendo ajeno a la nueva voluntad política. Un contexto jurídico pues, nada favorable al desarrollo y gestión de cualquier preautonomía una vez que el nuevo ritmo de la transición establece su primera prioridad en la confección de la Carta Magna.

Pasemos pues a considerar cómo en Andalucía tienen lugar estos hechos. Pero resulta prioritario comenzar considerando una voluntad por parte de las últimas diputaciones del franquismo, decididas en pro de un desarrollo regional³. Conviene subrayar el hecho que, bajo enfoque simplemente economicista desde la muerte de Carrero (hecho en donde muchos autores sitúan el comienzo de la transición) se van a dar en las instituciones del tardofranquismo una reflexión sobre la necesidad de desarrollo socio económico en las ocho provincias andaluzas, y la conveniencia de instrumentos para su mayor desarrollo desde distintas instancias⁴. Es prudente situar los hechos de este pulso también en el sincero deseo de muchos de sus protagonistas en favor de la apertura calculada del régimen acordes con el *espíritu del 12 de febrero de 1976*. A veces incluso, reticentes también a cualquier intento de democratizar las instituciones. No obstante, conviene precisar también que en algunos

2. Estas reflexiones son el resultado de la elaboración del trabajo que realizo para la obtención de la pre doctoral *Memoria de suficiencia investigadora: Política y Administración Pública en el Primer Gobierno Preautonómico de Andalucía. La gestión de Plácido Fernández Viagas al frente del ente preautonómico* dirigida por Alfonso Lazo en este Departamento de la Universidad de Sevilla premiada y editada por el Instituto Andaluz para la Administración Pública. Prólogo a la futura tesis doctoral: *La génesis del Estatuto de Autonomía de Andalucía en el contexto de la Transición española a la democracia* que redacta el autor.

3. Comenzando el 18 de agosto y con una duración de quince días, miembros de la OJE en Huelva realizan una marcha por Andalucía con el objetivo de *tonos sociopolíticos*. Entre sus propósitos se encuentran: considerar Andalucía como un *todo cultural*; crear una mancomunidad de diputaciones para buscar soluciones a los problemas; crear *inmediatamente* entidades y actividades con *conciencia* de lo andaluz; posibilitar que todos los andaluces puedan trabajar y producir dentro de su región; y entender que la *falta de conciencia regional* es la causa de la debilidad socio-económica. ABC, 21-VIII-1969, p. 27.

4. "Es necesaria una acción decidida de la Administración Central en favor de Andalucía", EL CORREO DE ANDALUCÍA, 10-III-1973. "El Pulso regional está firme", IDEAL, 17-X-1972.

casos se comienza a hablar de *dos Andalucías*⁵, en un contexto de reflexión sobre el papel *narcisista* de los planteamientos provinciales de carácter exclusivos⁶.

Este y no otro es el objeto de nuestro trabajo dar luz a las actuaciones entre unas corporaciones provinciales designadas del régimen que nace en 1939 y unos parlamentarios en tareas preautonomistas, que son elegidos democráticamente en la elecciones generales del 15 de junio de 1977. Igualmente, aproximarnos al conocimiento de la evaluación de la realidad andaluza, que bajo enfoques económicos tiene lugar a finales del franquismo. Tendente a complementar la intervención económica, con unas acciones de ordenación del territorio, evitando que todo siga reservado en Madrid; pero sin realizar *regionalismos* con esta política de desarrollo⁷. La frase del catedrático de Derecho Político, Murillo Ferrol, ha venido a hacerse famosa: “*Si el andaluz acomodado piensa en Madrid, y el andaluz pobre piensa en Barcelona, ¿quién piensa en Andalucía?*”⁸.

1. La Comisión Promotora del Ente Regional

Hoy nadie pone en duda que durante el denominado *tardofranquismo* algunas élites políticas favorecieron el cambio de sistema. Andalucía se enfrenta a los últimos años del régimen del general Franco con una serie de características. Desde el punto de vista socio-cultural, a una problemática secular que bajo exclusivo enfoque economicista fruto del *desarrollismo* de los años sesenta, comienza a ser abordada por sectores profesionales y recogida por la prensa aún de manera desigual. Bajo este criterio aparece la necesidad de acometer los problemas de las provincias andaluzas con enfoque regional, dado que entre otras cuestiones, los análisis,

5. Se alude a oriental o penibética y occidental o bética, planteando la posible existencia de gobernadores territoriales o de organismos de la Administración con el mismo ámbito. Pone como ejemplo los avances en la territorialidad de la supraprovincial habidos en Justicia, Agricultura, Obras Públicas, Ejército, Gobernación, Distritos Universitarios... MENA, J.L.; “Se estudia el proceso de regionalización”. IDEAL, 17-II-1976. “La hora de las regiones”, *Ibid.*. 18-III-1976.

6. “El desequilibrio regional, cada vez más acentuado, llega a ser peligroso a escala nacional”, IDEAL, 18-III-1975.

7. Se pretende evitar el formar provincias mayores, pero sin entregar *esas atribuciones a órganos propios de la región y controlados por sus ciudadanos*. “Eso no es ‘regionalización’”, EL CORREO DE ANDALUCÍA, 2-XI-1973.

8. Citado en: ATENCIA, M. y RUIZ-RICO, J.; “Andalucía por sí”. SOL DE ESPAÑA, 13-V-1976.

realidades y soluciones se desenvuelven en términos semejantes. La tradicional dependencia que envuelve a la economía andaluza tiene su reflejo en cuestiones tales como la decimonónica reforma agraria, el desempleo, sobre aspectos más sociales como el analfabetismo, la sanidad, la emigración y el bajo índice de renta per cápita por habitante, entre otras cuestiones.

Desde posiciones políticas, y por su efímero proceso autonómico republicano violentamente frustrado en 1936, Andalucía no posee experiencia ni tradición en instituciones de autogobierno que hubieran podido contribuir decisivamente al aumento de su conciencia regional. Los símbolos y protagonistas de entonces resultan novedosos ahora. Es más, la historia de Andalucía nunca ha contado con fuerzas políticas de corte regionalista/nacionalista, las cuales desde su representación institucional, también hubiesen incidido sobre esta sensibilidad, la cual ahora, en buena medida, un ente preautonómico podría liderar⁹.

Bajo estas premisas, la reivindicación democrática en Andalucía de la mano de los principales grupos de la oposición, no es asociada prioritariamente con una reivindicación autonómica. Sin embargo, el devenir de la transición política de la dictadura hacia la democracia resulta complementario y paralelo a otra de igual calado, que permite la transformación de un Estado unitario a otro vertebrado a través de un denominado *Estado de las Autonomías*. No es arriesgado pues afirmar, que la transición en Andalucía actúa como catalizadora en la aparición de un debate a favor de la autonomía y de la identidad andaluza.

9. En el apartado bibliográfico de esta investigación se relacionan los títulos referentes a los antecedentes históricos de la autonomía andaluza. No obstante, los más significativos, entre otros: HIJANO DEL RÍO, M., y RUIZ ROMERO, M., *EL IDEAL Andaluz en la II República. La Asamblea Regional Andaluza de 1933*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1995; HIJANO DEL RÍO, M., PONCE ALBERCA, J. y RUIZ ROMERO, M., "Frente Popular y recuperación del impulso autonómico. Sevilla, 1936", en *Actas del VII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996; DÍAZ ARRIAZA, J. y RUIZ ROMERO, M., *El proceso autonómico de Andalucía durante la II República*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1991; así como LACOMBA, J.A., *Regionalismo y autonomía en la Andalucía contemporánea (1835-1936)*, Granada, Caja General de Ahorros y Monte de Piedad, 1988. Puede consultarse todo lo editado sobre este aspecto en las trescientas cincuenta referencias apuntadas en: HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M., "Bibliografía sobre el Andalucismo Histórico", en *Boletín del Centro de Estudios Históricos de Andalucía*, (6), 1996, pp. 4-20. También en la página web de esta asociación: (URL:<http://www.arrakis.es/~ceha>). Donde es igualmente consultable un repertorio bibliográfico sobre la transición andaluza.

Antes del hito de la sustitución del Gobierno Arias por el primero de Adolfo Suárez y segundo de la Monarquía (7 de julio de 1976), aún en el contexto político abiertamente tardofranquista, las corporaciones provinciales van a constituir a instancias del primer titular de la cordobesa, la denominada *Comisión Coordinadora de las Diputaciones Andaluzas*. Todo gira alrededor de la moción presentada por el diputado provincial cordobés Miguel Manzanares López, reclamando para estos órganos de la Administración Local la necesidad de actuar mancomunadamente, desde el marco legal del Estatuto de Régimen Local aprobado por la Ley 41/75. Sin embargo, no podemos considerarlo de manera alguna como un paso adelante en el camino a la regionalización del nuevo Estado, aunque su base 20 aluda a la posibilidad de crear mancomunidades de provincias *para el adecuado planteamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común...* Esta posibilidad ha de ser aprobada por el Consejo de Ministros, el cual, por otra parte, se reserva la facultad de disolverlas en razón de la seguridad ciudadana o de orden público. Sin embargo, esta iniciativa no debe ser minimizada en Andalucía, por las razones que vamos a exponer.

Bajo la convocatoria del Presidente de la entidad provincial de Córdoba, Manuel Santolalla de Lacalle en la primera cita de esta Comisión, va a realizar una *detenida exposición de la importancia actual del regionalismo*. A tenor del citado Estatuto de Régimen Local, y desde una concepción progresista del mismo, mucho más allá de lo que cabría esperar de las primeras autoridades del Estado, en su exposición, Santolalla explica que existen razones que *aconsejan se estudie la posibilidad de crear un Ente (sic) regional andaluz que agrupe a todas las provincias no sólo para potenciar nuestras posibilidades sino también para aunar esfuerzo superar diferencias, sin perjuicio de las características propias de las diversas provincias que integrarían ese conjunto regional unitario*¹⁰.

10. Acta de la primera sesión de los Presidentes de las Diputaciones provinciales de Andalucía, Córdoba, 10 de marzo de 1976. Pueden consultarse todas las Actas, el Reglamento de Funcionamiento y el Proyecto de Bases Estatutarias de la Mancomunidad interprovincial de Andalucía, recopiladas por José Javier Rodríguez Alcaide en: COMISIÓN COORDINADORA DE LAS DIPUTACIONES ANDALUZAS, *Documentos para la Historia de Andalucía*, Córdoba, Imprenta San Pablo, 1978. A lo largo de las Actas de los ocho encuentros que tienen lugar (hasta el 26 de mayo de 1977) se observa que la denominación del citado órgano cambia en su tercer encuentro, de Comisión Organizadora a favor de *Reunión de la Comisión Promotora del Ente Regional para Andalucía*.

Una vez producida la segunda reunión, las Diputaciones acuerdan trasladar *petición ante la Presidencia del Gobierno para que se cree una Comisión Mixta que desarrolle un Régimen Especial Administrativo para la Región Andaluza*. Las argumentaciones que se barajan para ello son contundentes, por cuanto critican un modelo de desarrollo económico del cual Andalucía se encuentra ausente, sin voz. Pero sin embargo, los razonamientos no llegan a ser nombrados como aspiraciones en un plano político para el nuevo ente, al que sólo se le otorga capacidad administrativa: *El estancamiento económico de Andalucía, su retroceso comparativo con otras regiones del país, ha establecido significativas desigualdades en el desarrollo económico armónico que ha beneficiado a España en la última década*. Sin embargo, de *no mediar* una actitud más beligerante en la política económica –continúan apuntando– este caso *típico* de subdesarrollo, como llaman a Andalucía, tiende a perpetuarse. Es por ello, que, exigen una acción pública, tanto desde la Administración Central como por parte de un ente con capacidad jurídica, dotado de los necesarios recursos económicos, para lograr irrumpir en este círculo vicioso de la pobreza que hoy atenaza a Andalucía. Cuya mejor prueba, defienden los reunidos, se encuentra en la emigración masiva y sin precedentes a la que está sometida esta tierra.

2. La Mancomunidad de Diputaciones

Considerando lo expuesto, los presentes aprueban la propuesta de la Comisión al considerarla una herramienta para promocionar el resurgir económico, administrativo, social y cultural de Andalucía. Región, como la denominan, *con plena personalidad cultural y sociológica*. Reclaman para ello el nuevo ente, *convencidos de la potencialidad que encierran sus recursos humanos y materiales*. Visto lo cual, elevan petición al Ministerio de Gobernación para que se proceda a la creación de una Comisión Mixta dedicada al estudio y desarrollo de un *Régimen Especial Administrativo y Económico-fiscal para la Región Andaluza*. Pero además, la petición se realiza con una interesante aclaración: considerando integrada la región andaluza por las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla. Importante acuerdo si advertimos que Andalucía durante los años del franquismo no existe, a tenor de las arbitrarias divisiones que en ella se realizan con distintos fines.

Lo que sí nos interesa subrayar es que la rígida administración desde Gobiernos Civiles y Diputaciones hace que las provincias andaluzas se encuentren más pendientes de sus relaciones con los Ministerios en Madrid, que de aquellas actuaciones derivadas del abordaje común entre provincias, con realidades o problemas limítrofes. Andalucía, por primera vez desde la Asamblea Regional pro estatuto celebrada en Sevilla el 5 de julio de 1936, se *autoafirma y autodefine*¹¹.

En cualquier caso, esta voluntad política de entender Andalucía como la suma de ocho provincias, resulta sensiblemente posterior a los anteproyectos de estatuto de autonomía que algunas fuerzas de izquierda presentan¹². Pese a todo, conviene situar el hecho emprendido por las corporaciones provinciales dentro de la legalidad vigente y en el marco del inicio de la transición, cuando el mapa preautonómico del Estado no ha sido confeccionado. De ahí la importancia de que representantes políticos, dentro de la legalidad vigente de lo que se ha dado en llamar el tardofranquismo, realicen propuesta en pro de un nuevo ente administrativo-económico a medio camino entre el Estado y las diputaciones. Cuestión más explicitada en el Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Promotora del Ente Regional para Andalucía, al afirmar que tienen entre sus fines *promover la identificación político-administrativa de la Región Andaluza*¹³.

En el contexto de este clima de ponderación y reforma pactada tienen lugar entre diciembre de 1976 y abril de 1977, distintos encuentros entre la denominada *Comisión de los Nueve* (representantes de la Plataforma de Organismos Democráticos) con el gobierno Suárez, para alcanzar un acuerdo alrededor de la legaliza-

11. Así se expresa Guy Héraud al definir estos términos respectivamente, tanto el derecho de una colectividad a declararse existente y aparecer en la vida jurídica; como a establecer sus propios límites. Cfr. *El federalismo*, Niza (Francia), Presses d'Europe, 1982, p. 11.

12. Así ocurre por ejemplo con el Manifiesto Fundacional de *Alianza Socialista de Andalucía* publicado en *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, (41-42), febrero-mayo, París, 1973, pp. 95-101.

13. El citado Reglamento desarrolla además los siguientes fines: *Fomentar la creación de una comisión para el desarrollo de un Régimen Administrativo Especial para la Región Andaluza y la correspondiente Comisión para la redacción de un Plan Director Técnico de Coordinación para Andalucía; impulsar cuantas actuaciones redunden en el mayor desarrollo socio-económico, administrativo y cultural de la Región; así como, cuantas acciones fuesen precisas para la más completa realización de las aspiraciones de la Región. Para la efectividad de los objetivos citados la Comisión tiene previsto actuar estableciendo planes y estrategias, provocando actividades adecuadas, encargando estudios, proyectos y demás trabajos específicos.*

ción de todos los partidos políticos, la ley de amnistía y la preparación de las elecciones libres, en coherencia este punto con la Ley para la Reforma Política. Es en este instante cuando el Ministerio de Gobernación aprueba el esperado *Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Mancomunidad General de Diputaciones Provinciales de Régimen Común*¹⁴. Marco legal idóneo donde inscribir la propuesta del nuevo Ente, y base político-jurídica para apoyar la pretensión de mancomunidad andaluza.

A tenor del articulado de dicha norma, la mancomunidad perseguida estará dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios (art.1), y tiene por finalidad el *adecuado planeamiento, coordinación y gestión, en su caso, de obras, servicios y actividades del común interés de las provincias en ellas integradas*. No obstante, el artículo dos viene a posibilitar la competencia sobre aquellas *obras, actividades o servicios que le puedan ser encomendados por otras administraciones públicas, cuando la asunción esté fundada en razones de promoción o colaboración en la acción de desarrollo de las provincias que la integran*. De ella, pueden formar parte (art. 2.3) otras *mancomunidades supraprovinciales independientemente de que las provincias que las constituyan formen parte individualmente de ella*. Para ello se adaptarán para su funcionamiento, en lo posible, a las normas que sobre organización interna sobre diputaciones disponga la legislación local vigente, a la vez que se aplica esta decisión en materia de régimen jurídico y procedimiento. En cualquier caso, la visión objetiva del nuevo marco jurídico, resulta desproporcionada respecto del tratamiento periodístico que le otorga *ABC*¹⁵.

Elevado por el Ministerio de la Gobernación, el Consejo de Ministros aprueba un Real Decreto por el que se crea el Consejo General de Cataluña y se desarrollan

14. RD 169/1977, de 6 de febrero, emitido por el Ministerio de la Gobernación y publicado en el BOE número 42, de fecha 18 de febrero, p. 3.933.

15. Este diario, al referirse a este hecho en el momento de su aprobación por el Consejo de Ministros el día ocho, expresa en portada y páginas interiores, una visión apologética en cuanto a las posibilidades reales de la norma en sí misma y al respecto de Andalucía: *Consejo de Ministros. Aprobada la Mancomunidad de Diputaciones de Andalucía*. ABC, 9-II-1977. Curiosamente esta misma situación se repite más tarde, cuando el primer Gobierno ucedista presenta su oferta preautonómica a la Asamblea de Parlamentarios de Andalucía. En esta ocasión, EL CORREO DE ANDALUCÍA, 7-I-1978, con grandes alardes tipográficos confunde al lector al hacerle creer que el Decreto-Ley de creación del nuevo ente, había sido ya aprobado cuando en realidad se trata de una *consulta* previa que se realiza desde el Gobierno y que es rechazada por el órgano colegiado andaluz de representantes.

otras propuestas de la Comisión creada para el estudio de su Régimen especial. Con ella se viene a dotar de rango normativo y de personalidad jurídica a la comisión creada para el estudio de un régimen especial para las cuatro diputaciones catalanas¹⁶. Fenómeno jurídico de singularidad política, aplicado en exclusividad político e histórica a Cataluña.

Hasta alcanzar su carácter definitivo y durante un periodo transitorio, se establece una comisión gestora compuesta por los presidentes de las cuatro corporaciones provinciales catalanas. Con una competencia que nos interesa subrayar (art. 2.A): *promover los acuerdos que sean precisos en las respectivas diputaciones para la constitución de la Mancomunidad de Diputaciones de Cataluña (subrayado nuestro) y aprobación del proyecto de sus estatutos, elevándolos al Gobierno para su aprobación definitiva.*

He aquí el precedente a la fórmula que las Diputaciones de Andalucía buscan. Para ello el camino recorrido es, muestra de eficacia, a la par de un estratégico adelanto a la legalidad vigente que llega. Una medida regionalizadora que dentro del régimen que se extingue, se anticipaba a la regulación preautonómica derivada del segundo Gobierno Suárez, o si se quiere, de un primer gabinete ejecutivo *constituyente*. Pero que, sin embargo, dentro de la singularidad catalana, va a poseer una escasa continuidad en el tiempo¹⁷.

No existe experiencia semejante en otra Comunidad Autónoma. Es más, la también singularidad de Euskadi, es abordada ya por el ejecutivo con la institucionalización de un *Consejo General del País Vasco* cuya composición y objetivo dista

16. RD 382/1977, de 18 de febrero (BOE 65/1977 de fecha 13 de marzo). Dicho órgano está compuesto (art.1.1) por los senadores y diputados elegidos en las provincias catalanas para las próximas Cortes; el Presidente y tres representantes de las Diputaciones catalanas. Su *única misión* (art. 1.3) consiste en elaborar antes de un año un Anteproyecto de Estatuto de Cataluña. Cfr. ABC, 19-II-1977.

17. El establecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña (RD 41/77, de 29 de septiembre, Cfr. BOE 238/77 de fecha 5 de octubre) potenciada con el regreso de Tarradellas, da al traste con el intento mancomunal, al derogarse expresamente la norma 382/77 con la Disposición Final Novena del citado Real Decreto. Se modifican sustancialmente la composición de los órganos aún dentro de este periodo –también transitorio– hasta el restablecimiento definitivo de la Generalitat (RD 2543/77, de 30 de septiembre).

de los mancomunales expresados en el caso catalán¹⁸. La *transitoriedad* de los momentos previos o posteriores a las elecciones constituyentes, se va a intensificar en detrimento cada vez más del enfoque mancomunado, y en consecuencia, de la participación de unos organismos provinciales no sometidos a un proceso de elecciones libres. A favor, de los regímenes preautonómicos en los cuales la participación de los primeros representantes democráticos en Cortes resulta crucial¹⁹.

Desmintiendo *su tradicional abstencionismo*, Andalucía se pronuncia decididamente en favor de la Ley para la Reforma Política propuesta desde el Gobierno²⁰. Pero lo que es más importante, aún constatando una clara desigualdad entre los medios empleados, las fuerzas de la oposición resultan derrotadas en este pulso, pese a la unanimidad abstencionista que habían pretendido en conjunto. Mientras que el Gobierno Suárez y sus propuestas resultan ratificadas, la oposición sufre un duro golpe, de tal forma que esta primera consulta podemos concluir, resulta especialmente importante, por cuanto provoca una nueva actitud en pro del consenso para transformar la situación desde la reforma del propio régimen, y no a partir de abierta ruptura con el mismo²¹.

Con este nuevo marco político, tiene lugar un nuevo encuentro de las diputaciones andaluzas en Jaén el 23 de febrero de 1977. Junto a la aprobación de determinados proyectos en materia de desarrollo económico, y una vez que los Estatutos de la Mancomunidad de Andalucía han sido ratificados por todas las corporaciones, en su séptima reunión la Comisión Promotora del Ente Regional Andaluz acomete un paso decisivo en pro de su reconocimiento institucional, y por ende, de su

18. RD 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco (BOE 5/1978, de fecha 6 de enero), modificado parcialmente por el RD 8/1979, de 18 de mayo (BOE 122/1979, de fecha 22 de mayo).

19. Los primeros regímenes preautonómicos así lo demuestran. Cfr. Galicia (RD Ley 7/1978, de 16 de marzo); Aragón (RD Ley 8/1978, de 17 de marzo); Canarias (RD Ley 9/1978, de 17 de marzo); así como del *País Valenciano* tal y como se le llama en un primer momento (RD Ley 10/1978, de 17 de marzo).

20. Así se expresa comentando el masivo voto afirmativo andaluz ABC, 16-XII-1976.

21. Ya en 1973, dos años antes de la muerte de Franco el profesor Jorge de Esteban coordinaba un trabajo en el que exponía que, a partir de las *Leyes Fundamentales* del viejo régimen, era posible llagar pacíficamente a una reforma constitucional, a través de ciertas medidas que más tarde se cumplirían en la realidad. Cfr. ESTEBAN, J. de (coord.), *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, Ariel, 1973. Una recapitulación en. ESTEBAN, J. de, *Por la senda constitucional*, Madrid, Ediciones El País, Madrid, 1987.

legalidad. Dado que los estatutos se encuentran ratificados por los Plenos de las ocho corporaciones provinciales, se solicita audiencia al Presidente de Gobierno para *notificarle* la situación alcanzada y exponerle el deseo de que articular *urgentemente la base XX del Estatuto de Bases de Régimen Local*. De manera complementaria se solicita también audiencia al Ministro de la Gobernación al mismo efecto, urgiendo la necesidad de dotar con personalidad jurídica al ente. Oficialmente, para ello se decide remitir certificación del acuerdo a la Dirección General de Administración Local²². La propuesta ha sido ratificada y se eleva a instancia superior para su aprobación. El papel de los entes provinciales había concluido pues en un primer momento, a espera de que el Ministerio de Gobernación dictara. Pero el proceso en general, se iba a dilatar, como veremos, más de lo que cabría esperar en esos instantes.

Según el proyecto de *Bases Estatutarias de la Mancomunidad Interprovincial de Andalucía*, la propuesta se concreta en las relaciones ya prevista de las ocho provincias, admitiendo la posibilidad de anexionar en un futuro las plazas de Ceuta y Melilla. Corresponde a la mancomunidad según la norma, *la promoción y colaboración en la acción del desarrollo regional e interprovincial de Andalucía*²³. Entre sus amplias y genéricas competencias, según se cita expresamente en sus Bases, la planificación, coordinación y gestión de las competencias de las diputaciones las delegadas por parte del Estado, e incluso, desde de otras administraciones públicas. A la hora de asumir actividades, junto a la de la *Sociedad para el Desarrollo Industrial de Andalucía* (SODIAN) las relacionadas con el Plan Director de Coordinación Territorial de Andalucía, y el Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía²⁴. Junto a estos tres proyectos, sin duda los más importantes y semejantes a los emprendidos con anterioridad en Galicia, se procuran el Servi-

22. Crónica del encuentro y eco de los resultados en ABC, 24-II-1977.

23. Las Bases para la mancomunidad pueden consultarse en el Anexo de COMISIÓN COORDINADORA DE LAS DIPUTACIONES ANDALUZAS, *Documentos para...*, op. cit., pp. 61 a 80.

24. Respectivamente, se trata del Real Decreto 3029/1976, de 10 de diciembre, por el que se crea la Sociedad de Desarrollo Industrial de Andalucía (SODIAN) (BOE 11/1977 de fecha 13 de enero); el Real Decreto 1873/1976, de 18 de junio, por el que acuerda la formación del Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía, emitido desde el Ministerio de la Vivienda (BOE 190/1976 de fecha 9 de agosto), y por último, el RD 2622/1976, de 30 de octubre (BOE 281/1976 de fecha 23 de noviembre) en cuanto al área de expansión.

cio de Documentación y Estudio; así como el seguimiento de la ejecución de los Planes y Programas de Inversiones²⁵.

La mancomunidad va a estar regida por las siguientes instancias: Asamblea, Comisión Permanente y Presidente. La primera, formada por todos los presidentes y diputados provinciales de las ocho provincias; el Consejo, como órgano de gestión y administración, lo integrarán los presidentes, vicepresidentes y un diputado de cada uno de los entes provinciales, además del Secretario de la misma y el Interventor de Fondos. Por último, el Presidente elegido mediante voto secreto y por un periodo de dos años, de entre todos los primeros representantes. Se pueden crear Direcciones de Servicios encargados de aspectos técnicos relacionados con sus funciones, a la vez que se reconoce la posibilidad de que, cuando así se decida, una diputación pueda retirarse de la mancomunidad²⁶.

Sin haberlo pretendido las diputaciones andaluzas en 1977 coinciden en esencia con sus antecesoras de 1932, cuando al hilo de la reunión de éstas, habida en Sevilla el 26 de febrero del mismo año, dan luz a un tercer texto autonómico denominado *Bases para un Estatuto de Andalucía*. Coincidentes en el papel preeminente de los organismos provinciales y de sus relaciones entre sí, la anécdota nos da pie a centrar la dialéctica diacrónica que a lo largo del presente siglo se ha establecido, y continúa aún vigente. Nos referimos a la importancia de la administración municipal, comarcal o autonómica, en detrimento de la provincial. Debate prioritario ya apuntado dentro del pensamiento del *Andalucismo Histórico*, y abierto políticamente en las instituciones de hoy²⁷.

25. En efecto el la comunidad gallega se emprende con RD 2031/76, de 30 de julio, por el que se acuerda la formación del PDTC de Galicia (BOE 210 de 1976), el RD 2127/1974, de 5 de julio, por el que se determina el régimen del Gran Área de Expansión Industrial (BOE 174 de 1974), y el RD 2182/1972, de 21 de julio, por el que se constituye la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (BOE 197 de 1972).

26. A la hora de elegir la sede de la misma el acuerdo debe tomarse por mayoría de dos tercios de la Asamblea.

27. La propuesta de Estatuto de 1932 llama *Cabildo Regional*, a lo que sería la asamblea de la mancomunidad. Puede encontrarse reproducidas la totalidad de las cinco propuestas de textos autonómicos de la Segunda República, a la vez de un estudio comparativo entre ellas en el anexo de HIJANO DEL RÍO, M., y RUIZ ROMERO, M.; *El IDEAL Andaluz en la II República. La Asamblea Regional Andaluza de 1933*,... op. cit.

Borrero Hortal, Presidente de la Diputación hispalense da lectura en el encuentro giennense a la moción elevada a ese encuentro por acuerdo de su corporación, en relación con la enseña verde y blanca como bandera de Andalucía, agradeciendo se contemple en el seno de la Comisión. Tras cuyo debate se redacta y aprueba un documento, añadido al Acta.

De esta forma, la bandera de Andalucía es aceptada colectivamente por un significativo órgano colegiado vigente, aunque sin representatividad democrática del pueblo andaluz. Símbolo tal y como hoy la conocemos regulada por Ley del Parlamento andaluz²⁸, sobre la base de los acuerdos de la *Asamblea de Ronda de 1918* promovido por los círculos nacionalistas liderados por Blas Infante. Punto donde nos interesa recapitular una serie de acontecimientos que dan pie al acuerdo.

El presente histórico vivido al inicio de 1977, indica que la transición no se ha trazado objetivos y métodos definidos, si es que podemos denominar así al planteamiento que pudiera existir en estos instantes de evolución pacífica a la democracia. Con la excepción de la nueva Jefatura del Estado asumida por Juan Carlos I, no existen sustanciales modificaciones en el orden jurídico vigente. Todo son propuestas, que aún con forma de Ley, y dada las dificultades del momento, no se sabe cómo van a ser realizadas en el marco de la Ley para la Reforma Política. Lo que sí es interesante constatar es la presencia de una derecha moderna y liberal, reflejo de una burguesía progresista, que al amparo de la propia evolución del régimen, apuestan por la llegada de la democracia junto a unos grupos de oposición a quienes reconocen, y con quienes negocian.

Lejos aún pues de conocerse cualquier propuesta de fecha para las primeras elecciones, en medio de esta situación la propuesta mancomunada andaluza puede entenderse, para personalidades y grupos procedentes, como una interesante visión de futuro tomando como base la legalidad del régimen vigente. Sin embargo, las fuerzas opositoras fundamentalmente de izquierdas, evitan pronunciarse al respec-

28. Así lo cita el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo seis en referencia a la bandera, himno y escudo. Dándose la circunstancia que esta efeméride relacionada con el *Andalucismo Histórico* resulta ser el hito histórico que se cita en dicho texto. Más tarde, la Ley 3/82, de 21 de diciembre, del himno y escudo de Andalucía profundizan en tales referencias históricas como justificación de los símbolos de nuestra Comunidad. Cfr. HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M., "Justificaciones históricas en la génesis del Estatuto de Autonomía para Andalucía. 1982", en *Actas del I Congreso Internacional sobre la Historia de la Transición y Consolidación Democrática en España*, Madrid, vol. I, UNED-UAM, 1995, pp. 555-565.

to. En primer lugar, porque en estos momentos comienzan a ser legalizadas. En segundo lugar, porque el planteamiento que aún defiende sobre el sistema de libertades no significa en modo alguno una evolución del régimen de Franco, sino la búsqueda de claras formas y contenidos democráticos desde las instituciones, a la par que un nuevo modelo jurídico.

Estaría por llegar el sustancial aporte político de Andalucía. De un total de 350 diputados y 207 senadores, va a contar con 71 y 36, respectivamente. El 20,3 y 17,4% respecto al total.

3. El régimen preautonómico para Andalucía

Una vez realizadas las elecciones a Cortes de 1977, la primera Asamblea de Parlamentarios andaluces nombra a una Comisión de representantes para reunirse con el Ministro para las Regiones, Manuel Clavero, a fin de negociar el régimen preautonómico²⁹. Definitivamente aprobado seis meses más tarde a través del Decreto Ley 11/1978 de 27 de abril, y desarrollado por Real Decreto 832/1978 de igual fecha. Clavero Arévalo como Ministro llega a afirmar: *Hoy podemos decir que Andalucía existe oficialmente*, en clara referencia a las arbitrarias divisiones que de Andalucía se realizan durante el período franquista en aspectos como el militar, eclesiástico, judicial y universitario³⁰.

Así, corresponde a Andalucía el séptimo lugar en la configuración autonómica del Estado, que aún bajo régimen *provisional* tiene reconocido dos órganos institucionales: el Pleno y el Consejo Permanente. Junto a ellos se instituye otro órgano unipersonal: el Presidente de la Junta. Cargo para el que es nombrado el 27 de mayo de 1978 en Cádiz, el juez y senador socialista, Plácido Fernández Viagas.

El ente preautonómico desde sus inicios, adolece de la capacidad política necesaria para incidir en los grandes problemas del pueblo andaluz, por lo que la Junta

29. Durante las Cortes Constituyentes los resultados de las elecciones para ambas cámaras son los siguientes en Andalucía: PSOE: 27 diputados y 10 senadores; UCD: 26 diputados y 11 senadores; PCE: 5 diputados; PSP-US: 1 diputado; Independientes: 11 senadores.

30. Un análisis de las diferentes propuestas sobre la vertebración territorial de Andalucía y los antecedentes autonómicos de Andalucía en: HIJANO DEL RÍO, M. y RUIZ ROMERO, M., "Justificaciones históricas en la génesis del Estatuto de Autonomía para Andalucía. 1982", en *Actas del I Congreso Internacional sobre la Historia de la Transición y Consolidación Democrática en España*, op. cit.

corre el riesgo de quedar desprestigiada al no participar de las soluciones que necesitan y esperan los andaluces. Plácido Fernández, ante la capacidad de movilización demostrada por los andaluces y, por contra, el vacío de peso político en el Estado de su preautonomía afirma: *El Gobierno tiene miedo a la autonomía de Andalucía.*

Una vez nombrado el Presidente del ente preautonómico, la primera reunión del Consejo Permanente, viene a fijar el número de Consejerías ejecutivas con que va a contar el nuevo órgano. Su composición es la siguiente: seis miembros del PSOE y otros tanto de UCD, uno del grupo comunista, otro independiente y dos representantes de las Diputaciones.

El artículo octavo de la norma de creación, es con seguridad el que más se asemeja al de los demás textos sobre ente preautonómicos. Salvo las peculiaridades de los regímenes insular y foral, las competencias señaladas en cuanto a las corporaciones provinciales resultan casi idénticas a los demás entes, a la vez de en exceso amplias y ambiguas:

Integrar y coordinar las actuaciones y funciones de las ocho Diputaciones Provinciales, exclusivamente en lo que afecte a los intereses generales de Andalucía y sin perjuicio de sus específicas competencias.

Este ámbito competencial, cuya relación viene precedida de una aclaración importante en la norma: le corresponden a Andalucía éstas atribuciones, *dentro del régimen jurídico general y local*. Dicho de otra forma, los primeros representantes de la Junta deberían apoyar su actuación en la legalidad del régimen de Franco, a falta de marco legal democrático. En consecuencia, poca profundidad en sus actuaciones dispone el gobierno preautonómico andaluz, pese a que, para ejecutar sus acuerdos, pueda utilizar los medios personales y materiales de las diputaciones andaluzas.

Por si esto no fuera suficiente, con la salvedad de actuaciones de cara a su régimen interior, obvias por otro lado, las competencias de la Junta de Andalucía se encuentran materialmente supeditadas a las transferencias provenientes del Estado o de las diputaciones. Es más, poco se puede *integrar y coordinar* con unas diputaciones no elegidas democráticamente. Así pues, dada la ausencia de una dotación presupuestaria suficiente para abordar algunos de los problemas que aquejan a nuestra Comunidad, la actuación de la Junta como bien se apunta, queda limitada a *proponer al Gobierno* cuantas medidas afecten a los intereses de Andalucía. Las li-

mitaciones políticas de la primera Junta de Andalucía se encuentran expresadas por Real Decreto-Ley. El efecto simbólico y representativo de su creación, no se corresponde con la existencia de un poder político real. Es más, se encuentra mediatizado por la espera de transferencias por un lado, y de las pautas que la Constitución marque en materia autonómica por otro.

Así contemplada la situación, cabe esperar dos actuaciones políticas de la Junta en este momento de su creación. Por un lado, emprender aquellas acciones que con carácter de Estado se produzcan para la llegada y consolidación del nuevo régimen democrático. Por otro, demandar, en el limitado marco de esta norma que analizamos, competencias procedentes del Estado y Diputaciones. Punto que se presume aventurado, en tanto la falta de elección democrática de las corporaciones locales, y en tanto la Carta Magna, no fija el marco y el método competencial para esas transferencias.

4. Las Diputaciones

Al iniciarse el funcionamiento del Consejo Permanente, y ante los problemas de financiación planteados dentro de la Junta, se prevé que las diputaciones realicen un anticipo, a modo de crédito puente solicitando a entidades bancarias, a la espera de que la Comisión Mixta de Transferencias Administración Central-Junta de Andalucía libere la correspondiente consignación presupuestaria³¹.

En esta lejanía de posiciones políticas entre la institución autonómica y las corporaciones provinciales, y ante la ausencia de constitución de la Comisión Mixta Junta Diputaciones, la Junta de Andalucía recibe invitación de la *Coordinadora de las Diputaciones Andaluzas*, para su reunión de 23 de junio en Córdoba³², fecha donde el Presidente andaluz aprovecha para emprender el primero de sus viajes por las capitales andaluzas. Por primera vez y formalmente se van a encontrar dos instancias de muy distintos objetivos y origen político.

La cita comienza según la prensa, con graves problemas de protocolo en torno al no izado de la bandera andaluza, al inapropiado recibimiento del Presidente de

31. Acta Consejo Permanente, 9 de junio de 1978, p. 3.

32. Se accede a esta invitación en la reunión del Consejo Permanente del 19 de junio de 1979.

la Junta, así como al hecho de que empezara el encuentro antes de la llegada puntual del primer mandatario en su calidad de invitado³³.

Pero los pormenores del incidente los conocemos por el Presidente, cuando informa más tarde en el órgano permanente. El viaja a Córdoba desde el convencimiento de que la citada Coordinadora se dispone a liquidar sus obligaciones económicas y a disolverse. No obstante, el encuentro según se le informa en el mismo acto, se encuentra dentro de la *soberanía de las Diputaciones* como *suma* de las ocho provincias andaluzas, y apoyadas igualmente tanto por la legalidad vigente como por la que desarrolle en el futuro en la Constitución³⁴. Cuestión ante la que el Presidente puntualiza, que la legitimación democrática de estos órganos, no ha de venir sino de las próximas elecciones locales y provinciales. Por lo que resulta imposible aceptar que la Junta y la Coordinadora sean organismos *paritarios* en el seno de la Comisión Mixta que se procura. Recuerda para ello Fernández Viagas, el artículo octavo del Decreto de creación del ente y las competencias que éste le atribuye a la hora de integrar y coordinar la labor de las Diputaciones. Incluso, como llega a decir al Consejo, les refresca el acuerdo adoptado en materia económica, reclamando así anticipos reintegrables en razón de dos pesetas por habitante y provincia.

El consejero por las diputaciones, Manuel Santaolalla sale en defensa de la actitud de las diputaciones, y lo hace recordando que la Coordinadora se autodenomi-

33. Los medios escritos hablan de *tensiones* (NUEVA ANDALUCÍA) o de *zancadillas* (EL CORREO DE ANDALUCÍA). El diario local CÓRDOBA, desconocía la llegada oficial de Fernández Viagas y titula: *frialdad*. Al respecto del protocolo sólo dos diputados socialistas esperaban al Presidente, Escuredo y Gracia, en un edificio donde la bandera andaluza no estaba izada. Se destaca igualmente las palabras de Rodríguez Alcaide afirmando que mientras él fuese diputado, la Comisión no desaparecería, contestando el Presidente con un comunicado oficial donde titula a la Junta como “organismo supremo a nivel (sic) andaluz”, y proclamando la prioridad de las transferencias políticas sobre las técnicas. Cfr. 24-VI-1978. No obstante, Fernández Viagas anuncia en su rueda de prensa la próxima constitución de la Comisión Mixta Junta-Diputaciones, CÓRDOBA, 26-VI-1978. A la vez se critica el inexplicable protagonismo del Sr. Alcaide: Editorial en EL CORREO DE ANDALUCÍA. Igualmente se reproducen entrevista con el Consejero de la diputación gaditana Antonio Barbadillo, explicando su versión de los hechos, así como al propio Presidente. Este último explica que la invitación no fue cursada a la Junta sino a su Presidente, *creo que esto se comenta solo*, dice, EL CORREO DE ANDALUCÍA, 26-VI-1978. También la editorial de este diario, de señalando que los lamentables protagonistas se encuentran fuera de lugar y reafirmando la necesidad de cerrar filas en torno de la figura del Presidente, EL CORREO DE ANDALUCÍA, 25-VI-1978.

34. Actas Consejo Permanente, 30 junio de 1978, p. 1. Fernández Viagas informó al Consejo en *términos duros*, NUEVA ANDALUCÍA, 26-VI-1978.

na también como *colaboradora de la Junta de Andalucía*, y que su existencia no es sino continuación de la Promotora del Ente Regional, en alguna medida, *organismo precursor de la Junta de Andalucía*. Según él, la cita cordobesa, no sólo fue positiva sino que su eficacia se había concretado ya en la transferencia de anticipos por parte de algunas diputaciones. Solicita, por tanto, la rectificación de determinadas informaciones aparecidas en los medios.

Tras debate sobre la legalidad o no de esta Coordinadora, y en consecuencia de su posible disolución, se eleva en el seno del Consejo Permanente de la Junta, una propuesta para su desaparición inmediata. La cual finalmente resulta matizada por otra presidencial, recomendando el tema, sin necesidad de mandato imperativo. Once votos a favor y dos abstenciones (la de los representantes provinciales), apoyan el siguiente acuerdo:

Que una vez constituida la Junta de Andalucía, carece de toda razón la existencia de la Comisión (...), por lo que procede la disolución de dicho organismo, instándose (...) por la ejecución de este acuerdo en un plazo máximo de quince días (...) y den traslado a la Junta de las actuaciones efectuadas y las obligaciones pendientes.

Los hechos vienen a constituir no sólo un enfrentamiento entre instituciones de distinto ámbito y legitimidad democrática, sino que supone el primer desacuerdo entre los componentes de la Permanente. La Junta trabaja intensamente en favor de las transferencias, y acaba de constituirse el pasado dos de junio la Comisión Mixta competente, pero justo en el primer conflicto con la propuesta de unos órganos que tienden a democratizarse en breve, tiene lugar una solución sin dilaciones. Los acontecimientos siguientes son lo suficientemente expresivos. Es en la siguiente reunión del Consejo cuando se da cuenta de la disolución de la *Coordinadora* de las diputaciones andaluzas, sin que hayan pasado siquiera diez días, expresando con ello la Junta de Andalucía, *su satisfacción*³⁵. Aún sin definir la propuesta de *Estado de las Autonomías*, la democratización del régimen no admite mayores dilaciones. Nos queda la incógnita no obstante, de que si con la desaparición de este *ente*, se ralentizan unos proyectos económicos de alto *interés y urgencia* para la grave realidad socioeconómica de Andalucía antes apuntados.

35. Actas del Consejo Permanente, 8 de julio de 1978. Dos días más tarde se aprueba el Reglamento de la Comisión Mixta de Transferencias Junta-Diputaciones. Actas de dicha Comisión, del 10 de julio de 1978.