

## LA POLÍTICA AUTONÓMICA EN LA TRANSICIÓN

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Rodolfo Martín Villa\*

Este relato no va a ser el de un experto sino el de una experiencia vivida en un periodo extraordinario —por los retos y los acuerdos— como fue la Transición. Algunas de las decisiones que se tomaron a partir de 1975, entre la proclamación de la Monarquía y la victoria socialista de 1982, no son la causa de problemas ahora muy graves pero sí requieren reformas que se realicen mediante pactos lo más amplios posible.

Puede que el relato adolezca de la parcialidad de quien ha participado en el pasado que se describe pero a cambio tendrá total sinceridad para señalar los problemas existentes y las reformas que conviene. Desde esa sinceridad hay que matizar, por un lado, que el Título VIII de la Constitución no es tan negativo como algunos, no pocos, dan por sentado y, por otro, hay que advertir que antes de afrontar cambios en la organización territorial del Estado se deberían acometer los que pueden regenerar la política y las instituciones. Es urgente, por ejemplo, la modificación del sistema de elección de los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal de Cuentas para que deje de haber, en apariencia o en realidad, cuotas partidarias. Es necesaria mucha más transparencia en el funcionamiento de los partidos, sin que eso obligue necesariamente a implantar mecanismos assemblearios, y debe mejorar el control de su financiación, que ha de quedar limitada fundamentalmente a los fondos públicos. Puede haber financiación a título personal —a de los afiliados y simpatizantes— pero es imprescindible suspender

---

\* Sesión del día 1 de diciembre de 2015.

las donaciones de las empresas, principal origen de la corrupción tanto de partidos de ámbito nacional como de partidos nacionalistas.

El orden lógico, el buen sentido llevaría a acometer primero estos cambios y luego, más acotado el ámbito de la reforma, los que afectan al Título VIII de la Constitución. Pero el tiempo político, el que marca las demandas de las fuerzas parlamentarias capaces de tomar decisiones, no va a permitir dejar para más tarde el debate sobre los cambios en la organización territorial del Estado. Hasta ahora, los planteamientos reformistas no han pasado de las vaguedades. Solo se encuentran referencias concretas en el enfoque federalista, que a mi juicio reúne ventajas, pero quienes lo han convertido en bandera dan la impresión de no tener en cuenta que una reforma constitucional de esa envergadura exige un amplísimo consenso. Los nacionalistas no están dispuestos a cambios que igualen el poder de sus comunidades y el de las demás. En el caso de los nacionalistas, ahora independentistas, sus propuestas no son vaguedades.

Los problemas relacionados especialmente con el reparto del poder político y con la deriva soberanista de hoy no vienen de la introducción del término “nacionalidad” en la

Constitución. En 1934 se acababa de estrenar el Estatuto catalán, no había enfrentamiento entre el Gobierno central y la Generalidad que, no obstante, declaró a Cataluña Estado independiente aprovechando que España se encontraba debilitada por la Revolución de Asturias. Ahora, cuando España ha atravesado dificultades muy distintas pero muy graves, el nacionalismo ha aprovechado nuevamente para promover la independencia de Cataluña.

En España se da una interpretación de lo español que podríamos llamar mesetaria, que consiste en respetar el tiempo jurídico, los plazos lógicos para que maduren las decisiones sobre los cambios, y existe a la vez otra interpretación, recurrente en los nacionalistas, que se apoya en unos pretendidos derechos históricos casi siempre no determinados.

En el debate del Estatuto catalán de 1932 hubo una discusión muy seria entre Manuel Azaña y José Ortega y Gasset. A veces, cuando los intelectuales intervienen en política la tentación en la que caen es en la de la soberbia. Azaña proclamó equivocadamente que con el Estatuto se resolvía definitivamente el problema catalán. Ortega matizó que con Cataluña hay que “conllevarse”. Pasado casi medio siglo, la redacción del Título VIII de la Constitución fue un intento muy serio de conllevarancia con Cataluña.

Es enormemente preocupante, como se ha puesto de manifiesto en esta Casa, la falta de presencia de lo español, no solo en la vida pública, en Cataluña y en el País Vasco. Aunque pueda parecer algo meramente litúrgico, es

significativo que hasta hace poco había tres figuras que casi todo el mundo identificaba: el ministro, el gobernador y el alcalde. La figura del gobernador se suprimió pero sin que se haya visto mejorada por la del Delegado del Gobierno, que ha quedado como una especie de jefe superior de Policía y como un cargo para políticos locales. Ese cargo no se puede encomendar a quienes están totalmente implicados en la política de la comunidad autónoma sino a personas que representen ante todo las posiciones del Gobierno de la nación. Una muestra de las carencias en esa representación gubernamental es que casi nadie conoce siquiera el nombre de la Delegada del Gobierno en Cataluña.

Se ha pasado de una situación en la que preocupaba la presencia de políticos catalanes en la política española a una ausencia de la política española en Cataluña, y también en el País Vasco. Así han podido circular como lo han hecho eslóganes como el de “España nos roba” y “España contra Cataluña” y se ha aclamado en el Camp Nou la fecha histórica emblemática del independentismo aprovechando que coincidía con ella el minuto 17.14 de partidos de fútbol, sin que todo eso apenas haya recibido respuesta, salvo algunas excepciones —pocas pero muy notables—, casi todas procedentes de la cátedra universitaria.

En los dos últimos siglos, los intentos democratizadores han estado condicionados siempre por el cuestionamiento de la unidad nacional, el problema militar, la cuestión religiosa y la lucha de clases. La Transición, a ese respecto, no fue la excepción. Pero el progreso económico y social conseguido entre 1960 y 1975 fue determinante para poder traer las libertades; la Iglesia, en vez de ser un factor retardatario ayudó al proceso democratizador; y los militares acataron, con mayor o menor agrado, el tránsito a la democracia. En cambio, fue adversa la herencia en lo relativo a la unidad nacional. No es que el franquismo hubiese generado el problema pero algunas de sus decisiones no fueron en absoluto positivas. Ocurrió con la declaración de Vizcaya y Guipúzcoa como provincias traidoras y con la retirada de sus fueros mientras se les mantenía los suyos a las provincias consideradas leales, Álava y Navarra. Sucedió también al final de la Guerra Civil al imponer el español en Cataluña con el desafortunado “hable usted la lengua del Imperio”.

Desde el comienzo de la Transición hasta las elecciones de 1977, la hoja de ruta fue la Ley para la Reforma Política, centrada en garantizar la elección de unas Cámaras democráticas que elaborasen la Constitución. La cuestión territorial no estuvo en la Ley para la Reforma Política pero sí en las decisiones políticas, y cuando tocó diseñar el sistema electoral se tuvo en cuenta a los nacionalistas. Se planteó si los partidos debían alcanzar el 3% de los votos no solo en la circunscripción sino también en el resultado global para obtener representación parlamentaria. Si eso hubiese constituido un requisito habría resultado ofensivo e injusto para los partidos nacionalistas, que es necesario

que estén presentes en el debate nacional; lo que no es deseable es que lo condicionen. En cambio, se les facilitó que contaran con representación y voz propia en el Parlamento.

Otro asunto importante en el que se tuvo presente al nacionalismo fue el proceso de la amnistía, sobre todo en el País Vasco. Ese perdón y olvido, que finalmente dejó a España sin presos políticos en las cárceles y sin exiliados, resultaba fácil de aplicar a quienes lucharon pacíficamente contra el franquismo y fácil de decidir para los Gobiernos de la Transición, donde algunos de sus ministros no siempre habíamos estado en la democracia pero sí en la reconciliación. En cambio, no resultaba nada fácil amnistiar a quienes habían participado en secuestros y asesinatos, y en particular a los miembros de ETA.

Los resultados de las elecciones de 1977 convirtieron al PSOE en el partido más votado en Cataluña y el segundo en el País Vasco, a muy poca distancia del PNV. Unión de Centro Democrático obtuvo en Cataluña más apoyo que Convergència y fue la tercera fuerza más votada en el País Vasco. Sin embargo, parecía que catalanes y vascos habían votado más a los nacionalistas que a los que no lo eran ya que los votos nacionalistas gozaban de una supuesta supremacía moral. Desde entonces, si la crítica al nacionalismo la formula un catalán o un vasco se le considera mal catalán o mal vasco, y si proviene de alguien nacido en otra comunidad directamente se le descalifica tachándole de anticatalán o antivasco.

En el País Vasco, esa supuesta supremacía moral del nacionalismo se vio desacreditada por el terrorismo. ETA no ha sido hija predilecta del PNV pero sí hija natural suya, como reconoció con amargura el ejemplar líder del Partido Nacionalista Vasco Juan Ajuriaguerra.

En Cataluña, los nacionalistas no tenían ese lastre y además contaban con Jordi Pujol, la única personalidad que a ojos de todos representaba inequívocamente al nacionalismo. No pocos dirigentes políticos de entonces podían haber estado indistintamente en Convergència, en UCD, en el PSC e incluso en el PSUC. No es concebible, en cambio, que Pujol hubiese estado en otro sitio que en un partido nacionalista catalán. Desgraciadamente, no empleó su autoridad política y moral —durante mucho tiempo la tuvo, ahora no la tiene— para detener el disparate soberanista.

La Constitución abrió una vía para el autogobierno, por la que se podía transitar o no. Permitía que las provincias tomaran la iniciativa de constituir comunidades autónomas. Lo hicieron todas, y se repitió la situación —que no se suele recordar— de la Segunda República, cuando solicitaron Estatuto de Autonomía todas las regiones menos las actuales de Madrid, Castilla y León, y La Rioja. Solo el estallido de la Guerra Civil impidió su puesta en marcha.

La Constitución permitió, no impuso, el autogobierno pero al ejercer todas las provincias la iniciativa para conseguirlo, se generalizó.

En la delimitación de las competencias establecía que algunas pertenecen en exclusiva al Estado y otras podían corresponderle al Estado o a las Comunidades Autónomas.

El mensaje de que es insoslayable la igualdad en el ejercicio del poder por parte de las Comunidades Autónomas quedó claro con el resultado del referéndum andaluz de 1980. La respuesta de los andaluces fue decir que desde ya querían tener una autonomía como los vascos, los catalanes y los gallegos, sin tener que esperar cinco años. Desde entonces, si se pensó el proceso autonómico solo para algunos, se tuvo que asumir su generalización y, si se quiso que fuera asimétrico, prevaleció que las comunidades contaran con iguales competencias, lo cual contribuía, y no poco, a facilitar la gobernación. Las diferencias se ciñeron a las singularidades que suponen la insularidad, los derechos forales y la existencia de un idioma diferente del español.

En las posteriores discusiones sobre la delimitación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas hay que reconocer que el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado han desempeñado un papel pacificador.

En la construcción del Estado de las Autonomías también estuvo presente el criterio de solidaridad. Pero nuestro sistema fiscal adolece de un fallo importante ya que el Estado carga con la recaudación mientras que las Comunidades Autónomas gastan. Eso ha llevado a un desequilibrio difícilmente sostenible porque ahora el Estado sigue recaudando casi el 100% mientras que sus gastos suponen el 20%. Para corregir eso y clarificar las responsabilidades de cada cual sería mucho mejor que, mediante regulación del Estado, el resultado de la recaudación de unos impuestos se asigne íntegramente a la Administración central y el de otros íntegramente a las Comunidades Autónomas.

Habría que respetar el sistema fiscal del País Vasco y de Navarra, aunque sea más que discutible la cuantía de su contribución a las cargas generales del Estado. La solidaridad habría de asegurarse por la existencia de un fondo nacional que compensara a las comunidades más necesitadas, si bien ha de tenerse siempre en cuenta que la solidaridad es entre personas, no entre territorios.

En su momento, los dos principales partidos, UCD y PSOE, llegaron a un pacto que sirvió para canalizar el acceso generalizado a la autonomía y garantizó la igualdad de competencias en las Comunidades Autónomas. En un deseo de racionalización y de evitar el exceso de burocracia, se acordó que las

Diputaciones fueran la Administración de las Autonomías, pero el PSOE abandonó esa idea cuando llegó al Gobierno y optó por impulsar y permitir una Administración autonómica. El abuso por parte de gobernantes de las Comunidades ha acabado por crear un entramado político y administrativo desproporcionado y gravoso.

Para poner fin a las discordancias y pretensiones desorbitadas de unos y otros en el proceso autonómico hubo dos intentos armonizadores. El más recordado fue el que condujo a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que quedó casi anulada por una sentencia del Tribunal Constitucional. El Tribunal no la desautorizó porque esa ley tratara de corregir una deriva abusiva sino por ser interpretativa de otras leyes, ya que eso suponía a juicio del Constitucional inmiscuirse en una atribución exclusivamente suya.

Hubo otro intento armonizador, que casi nadie recuerda, emprendido en el otoño de 1980, varios meses antes del 23-F y que por tanto, en contra de la tesis de quienes atribuían la política armonizadora a la presión militar, no fue una consecuencia del intento de golpe de Estado.

A finales de diciembre de 1980, el Consejo de Ministros acordó pedir al Congreso que apreciase la necesidad de dictar una Ley armonizadora de la legislación de las comunidades autónomas en relación con el uso de los términos “nación”, “nacional” y “nacionalidad”. Se buscaba asegurar que en las disposiciones normativas, en los actos administrativos y en los documentos oficiales autonómicos producidos en virtud de aquellas, el término “nación” solo pudiera utilizarse cuando se refiriese a toda la nación española; y que el término “nacional” se emplease solo para aludir a situaciones, hechos, circunstancias o instituciones que afectasen a la nación española en su conjunto. También se establecía que las Comunidades utilizasen el castellano en sus comunicaciones y relaciones con las instituciones del Estado. Las disposiciones normativas y resoluciones oficiales se debían publicar simultáneamente en castellano y en la lengua propia de la Comunidad. En los colegios pasaba a ser obligatorio el estudio del castellano, y el de otra lengua cooficial cuando la hubiere, y se tenía derecho a elegir la lengua en que recibían enseñanza los alumnos.

Veinticinco años después, esos asuntos que se intentaron armonizar reaparecieron agravados en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y fueron a los que respondió la tardía sentencia del Tribunal Constitucional.

Cuando comenzó la Transición necesitábamos unas Cámaras indiscutiblemente democráticas para poder elaborar una Constitución con indiscutible legalidad de origen. Ahora, con unas Cámaras impecablemente democráticas, no partimos de cero y deberíamos preservar todo lo que conviene —mediante

un referéndum para todos los españoles sobre la soberanía nacional, la unidad nacional, la forma monárquica del Estado y la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles— para luego reformar solo lo que resulte necesario.