

PANEL sobre GOBERNABILIDAD Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA en ESPAÑA, MÉXICO Y VENEZUELA

La transición española entre el consenso socioeconómico y la armonización autonómica

Antonio Colomer Viadel

Profesor titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Autónoma de Madrid
Director del Instituto de Iberoamérica
y el Mediterráneo (IBEM)

INTRODUCCIÓN

Entre el temor y la esperanza del cambio

La transición desde un régimen político autoritario, en el cual los partidos políticos semejantes a los de los otros países europeos, no sólo no estaban legalizados, sino que, los que tenían alguna vida clandestina consideraban necesario la ruptura radical con las instituciones políticas del régimen franquista, planteaba la instauración de un régimen democrático, homologable con aquellos del contexto europeo, como una operación política de alto riesgo, delicada, y los fantasmas de la tradición guerracivilista de la historia española de los siglos XIX y XX, revolotean sobre los acontecimientos de mediados de la década de los setenta del siglo pasado.

Es cierto que la larga duración del régimen político franquista y su represión de la oposición política hacía que la organización de los grupos políticos de oposición, fuera muy débil o casi inexistente, con la excepción del Partido comunista. Algo mejor era la infraestructura de los sindicatos de oposición, pero Comisiones Obreras, habían tenido que aprovechar los resquicios y la propia infraestructura del sindicalismo oficial, para cobijarse y encubrir su propia organización, en bastantes casos.

Al mismo tiempo, el gran salto de la década de los sesenta, supone no sólo una transformación económica, sino también social. Los flujos migratorios de cientos de miles de españoles para trabajar en otros países europeos, la apertura al turismo extranjero, que en los años setenta ya es una de las fuentes de ingresos más importantes del país, implica un intercambio y comunicación, un “contagio” de costumbres y comportamientos, que lleva acarreada un incremento notable de sectores de clases medias, en España.

En las elites con éxito social y económico, en el mundo de la empresa, en la Universidad, existe una voluntad generalizada de cambio, de apertura democrática, de homologación europea.

El 10 de septiembre de 1976, en una célebre discurso del entonces Presidente Suárez, para comunicar la intención de someter a la aprobación legislativa y popular el proyecto de Ley de Reforma Política –que va a ser uno de los instrumentos jurídicos básicos de esa apertura y transición a la democracia- éste resumirá su mensaje, en un horizonte electoral próximo, donde el pueblo español tomará la palabra sobre su futuro político, con una frase que se hizo célebre: “con ello comenzamos a convertir en realidad a elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal; quitarle dramatismo y ficción a la política por medio de unas elecciones”⁽¹⁾.

Durante aquella primera época, tras la muerte del general Franco (20-11-1975) y la subida al trono del Rey Juan Carlos I, -que había sido designado sucesor a título de Rey, por las leyes del régimen franquista y su fundador- se especuló sobre el poder y la fuerza de los sectores más

⁽¹⁾ Véase el texto del mensaje de 10 de septiembre de 1976, en Colomer Viadel, Antonio y López González, José Luis, “Prácticas de Derecho Constitucional” Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1992, pp. 175 y ss.

conservadores del régimen, la radicalidad de la ruptura proclamada por varias de las Juntas y Plataformas en las que se agrupaban grupos políticos opositores, bajo la hegemonía en un caso del Partido Comunista y en otro, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), todos ellos ilegales.

Las propuestas reformistas, desde dentro del sistema, parecían a unos exageradas y a otros demasiado tímidas.

Aquella forma de entrechocar los vocablos, ¡Reforma!, ¡Ruptura!, parecía presagiar enfrentamientos terribles que, afortunadamente, no se confirmarían. Ahora abien, es cierto que la esperanza iba también entremezclada con el temor al cambio.

Los más asustadizos se hubieran tranquilizado mucho más si hubiesen conocido entonces los primeros informes FOESSA.

FOESSA es una Fundación que desde 1974 encargó a un grupo de jóvenes sociólogos, coordinados por el maestro Juan José Linz, realizar las primeras macroencuestas de opinión, que se iban a efectuar en España, con técnicas y recursos adecuados para obtener resultados fiables y rigurosos.

Estos informes se iban a repetir anualmente y dan una radiografía social y psicológica de la población española en múltiples esferas y también en la política.

El resumen fundamental es que la gran mayoría era favorable al cambio, pero sin riesgos de violencia extrema o radicalismo. El macizo de la población se situaba en el centro del horizonte político, con una cierta inclinación social, hacia el centroizquierda. Las posiciones extremas, tanto de derecho como de izquierda, eran ampliamente rechazadas.

La presión social dirigida a una institucionalización democrática, presentaba un perfil centrista (2).

La habilidad de los políticos de aquella hora, -Adolfo Suárez- fue sintonizar con aquel sentimiento profundo, sin distraerse con la cacofonía tremendista, de los pretendidos asaltantes del poder. Casi todos desfallecidos por su falta de fuerza y de huestes.

Téngase en cuenta, que una vez que el Rey -motor del cambio democrático- por medio de su colaborador D. Torcuato Fernández Miranda, consiguió imponer como Presidente del gobierno (julio 1976) a Adolfo Suárez, se entra en una dinámica acelerada de reforma, pero manteniendo un respeto formal a los propios mecanismos de reforma de las Leyes Fundamentales del viejo Régimen.

Por eso se ha terminado calificando eclécticamente el modelo de transición política como reforma avanzada, ruptura pactada y ruptura encubierta. Incluso se acuñó un término coloquial expresivo del cambio político español: "ruptiforma", mezcla de ruptura y reforma (3).

El profesor Morodo, protagonista político de aquellos acontecimientos, además de estudioso posterior de ellos, ha escrito que la actitud rupturista de la oposición respondía a razones estratégicas, no a su rechazo frontal de todo lo subsistente del período histórico anterior. No se cuestionaba la Monarquía (salvo el PSOE y de modo testimonial) ni planteó seriamente la exigencia de responsabilidades políticas: se estaba por la reconciliación nacional (4).

Es cierto que el lema o eslogan de la reconciliación nacional era una de las consignas más entusiastas del Partido Comunista español, en aquellos fechas, pero también su rechazo a una monarquía contaminada por su origen franquista.

Queda la duda sobre la sinceridad de la reconciliación y no exigencia de responsabilidad, o la conciencia de la incapacidad para aplicarla o exigirla, ya que su estrategia consistió en negociar con el gobierno para su reconocimiento y arrancarle algunas reivindicaciones de normalización democrática.

(2) Síntesis actualizada del Tercer Informe FOESSA 1978. Euramérica, Madrid, 1978, pag. 681 y ss.

(3) Torres del Moral, Antonio "Principios de Derecho constitucional español, 3ª ed. Ed. Univ. Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 9.

(4) Morodo, Raul, "La transición política", 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

II

De la Ley para la Reforma Política a las primeras elecciones democráticas y el proceso constituyente.

El gobierno Suárez consiguió la proeza de que las mismas Cortes de origen franquista aprobaran, por abrumadora mayoría –425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones-, el 18 de noviembre de 1976, la llamada Ley para la Reforma Política.

Fue considerada la octava Ley Fundamental del régimen, pero la lectura de su artº. 1º.1 “La democracia, en el Estado español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo”.

Los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado”. Y del 2º, donde se señala que las Cortes se componen del Congreso y del Senado –que elaboran y aprueban las leyes, según el artº 1. dos –“y los diputados y senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad”, podemos decir que sólo con estas disposiciones se asiste a un cambio de sistema político, no era una revisión del sistema franquista sino su sustitución total por otro sistema “lo que, en términos schmittianos, podría denominarse la destrucción de la legalidad totalitaria”. (5)

El Rey tenía la sanción y promulgación de las leyes, y podía nombrar al Presidente de las Cortes y a un grupo de senadores no superior a un quinto de los electores.

Una vez aprobada por las Cortes, debía someterse a referéndum popular. La oposición acabó recomendando la abstención, ya que los partidos políticos no estaban legalizados y observaban puntos oscuros en el texto de ley: nada decía sobre la responsabilidad político del gobierno , no estaba garantizada las libertades de reunión, expresión y manifestación.

Pese a ello, el 15 de diciembre de 1976, se celebró con una alta participación de votantes –77,7 % del censo- y un abrumador resultado afirmativo: el 94,16 %.

Este resultado fue un tanto engañoso. Pareció que la oposición no tenía ningún peso, y posiblemente muchos de sus miembros votaron a favor tras la proclama formal de abstención.

La Ley se promulgó y publicó como Ley 1/1977, de 4 de enero.

El gobierno se apresuró a aprobar una serie de medidas legislativas, para preparar la próxima convocatoria electoral legislativa, que era el fin principal de la ley.

- Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977, de reforma de la Ley de Asociaciones para permitir la legalización de los partidos políticos.
- Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales.
- Ley de 30 de marzo, 1977, de Asociación Sindical para legalizar a los sindicatos clandestinos.

El principal problema era la legalización del Partido Comunista, a lo que se oponía el Ejército y sectores conservadores. Finalmente el Viernes Santo de aquel año, el gobierno autorizó su legalización, al precio de una minicrisis ministerial.

El Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, tuvo la habilidad de encabezar una amplia coalición de pequeñas formaciones políticas de centro y aunarlas bajo la denominación de Unión de Centro Democrático (UCD). Después de las elecciones se convirtió en un solo Partido.

El sistema electoral proporcional, pero corregido a favor de los que obtuvieran mejores resultados, y la cuota fija de dos diputados por provincia, además de lo que le correspondiera en razón a la población, favorecía y sobredimensionaba a las Provincias –era la circunscripción electoral- más despobladas, rurales y conservadoras.

La euforia democrática y electoral, dio lugar al fenómeno que la prensa llamó entonces, “sopa

(5) Raul Morado, citado por Torres del Moral, A., op. cit. pp. 9.

de letras”: se inscribieron alrededor de 300 partidos políticos y más de 200 concurren a las primeras elecciones, celebradas el 15 de junio de 1977. Resultados:

1. UCD,	con el	34,74 % de votos,	tuvo	165 escaños
2. PSOE,	con el	29,21 %	“ “	118 “
3. PCE,	con el	9,24 %	“ “	20 “
4. Alianza Popular		8,21 %	“ “	16 “
5. Unidad socialista		4,46 %	“ “	6 “
6. Pacto Democrático por Cataluña		2,78 %	“ “	11 “
7. Partido Nacionalista Vasco		1,60 %	“ “	8 “
Otras cinco formaciones de izquierda e independientes				6 escaños

Ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta. Ello llevó a una necesaria estrategia de negociación política.

Sin que la convocatoria lo indicara, rápidamente se llegó al acuerdo sobre que las Cortes tuvieran, al mismo tiempo, un carácter ordinario, para elaborar la legislación necesaria, y un carácter constituyente, centrado en la elaboración de una nueva constitución.

El Pleno del Congreso, en su sesión de 26 de julio de 1977, acordó la creación de una Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

La ponencia de 7 miembros, para elaborar el anteproyecto Constitucional fue elegida el 1 de agosto de 1977. Formaron parte de ella tres diputados de UCD y uno por cada uno de los siguientes grupos parlamentarios: Socialista, Comunista, Minoría catalana y Alianza Popular. Se ignoraron las sugerencias de ampliar esta ponencia hasta 9 miembros, para incluir un miembro de Partido Nacionalista Vasco, y otro del Partido Socialista Popular. Posiblemente las consecuencias negativas –sobre todo, en el primer caso- aún las estamos pagando.

Este método fue lento, y dio lugar a no pocas ambigüedades y confusiones, pero tuvo el valor de un amplio consenso parlamentario, entorno a la Constitución, aunque desgraciadamente la ponencia no estaba completa, como hemos señalado.

III

Los Pactos de la Moncloa

La situación socioeconómica del país, en 1977, era bastante mala.

El impacto de la crisis energética –el petróleo, en particular- de carácter internacional nos había afectado, unido a la dejadez administrativa provocada por la incertidumbre política del final de un largo período autoritario y el inicio de la transición democrática.

El Estado tenía un alto déficit público, una inflación anual del 26 %, la necesidad de establecer una moderna legislación fiscal, y una reconversión industrial, así como cambios en política monetaria, agrícola y de Seguridad social. Ello unido a una alta tasa de desempleo.

La resistencia de la extrema derecha al cambio, la influencia negativa del terrorismo vasco y de extrema izquierda, sobre instituciones democráticas débiles, y frágiles, dado su reciente nacimiento, podía aún agravarse más si los recién legalizados sindicatos, deseosos de legitimarse, inician reivindicaciones salariales y sociales y convocan huelgas y paros sociales que provocan mayor inestabilidad.

De ahí la importancia de la iniciativa del gobierno, una vez pasado el verano, tras las elecciones generales, de convocar en octubre a los representantes de todos los grupos parlamentarios al Palacio de la Moncloa –sede de la Presidencia del gobierno-, para debatir unos acuerdos en materia económica, social y política que dieran estabilidad al país y permitieran una paz social tan necesaria en aquel período constituyente. Las reuniones de trabajo se iniciaron el 8 de octubre y culminaron el 27 del

mismo mes, con la firma de los llamados Pactos de la Moncloa ⁽⁶⁾.

Los acuerdos implicaban un Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía. Todos los presentes coincidieron en el diagnóstico de la grave situación económica del país, y la necesidad de una serie de medidas monetarias, financieras y de empleo, que permitieran restablecer en un período de dos años los equilibrios fundamentales de la economía española, aminorando la inflación, reduciendo el paro y mejorando la situación de la balanza de pagos.

Un motivo de especial consenso ha sido la necesidad de que los costes derivados de la superación de la crisis sean soportados equitativamente por los distintos grupos sociales.

Resulta curiosa la ausencia de los agentes sociales, empresarios y sindicatos, en esta negociación. Recordemos sin embargo, que en aquélla las relaciones entre la Unión General de Trabajadores (UGT) y el PSOE y Comisiones Obreras (CCOO) y el Partido Comunista eran mucho más estrechas. Los secretarios generales de ambos sindicatos eran diputados de los grupos socialista y comunista, respectivamente.

Entre las medidas concretas consensuadas, debemos citar:

- Una política presupuestaria de limitación y contral del gasto público, y la progresividad del sistema tributario, mediante la Reforma Fiscal.
- Una política monetaria de moderación paulatina de los ritmos de aumento de la masa monetaria para conseguir una desaceleración del proceso inflacionario.
- Precios y salarios. Actuación para contener el alza de los precios de los productos más importantes a efectos del coste de la vida, para que el índice no vaya más allá del 22 %. Crecimiento de la masa salarial hasta el 20% durante 1978.
- Empleo. Fomento de empleo juvenil y efectividad del subsidio de desempleo.

En cuanto a las medidas sociales, se priorizó la democratización del sistema educativo, mediante la gratuidad progresiva de la enseñanza.

Una política de urbanismo, suelo y vivienda, basada en el deseo social de ocupación y uso del suelo urbano, y que el plusvalor sobre el suelo urbano sea fundamentalmente de la colectividad.

Favorecer las cooperativas de vivienda, y apoyo prioritario a la construcción de viviendas destinadas a las clases de rentas más bajas. Se facilitará la creación, con este fin, de empresas mixtas con participación mayoritaria municipal, que contarán con el apoyo financiero del crédito oficial.

Reforma de la Seguridad Social, con mayor participación ciudadana y mayor control y vigilancia de la gestión, por los sindicatos representativos de los trabajadores.

Los últimos acuerdos se refieren a la reforma del sistema financiero, con mayor control del Banco de España, y expansión de las Cajas de Ahorro.

- Política agrícola pesquera y de comercialización. Mediante una ordenación de los cultivos, con participación de las organizaciones agrarias, nueva Ley de Arrendamientos Rústicos, y política de precios agrarios.
- Política energética y estatuto de la empresa pública. Uno de los factores determinantes de la crisis. Establecer una política de conservación y ahorro energético, diversificación de fuentes energéticas, y desarrollo acelerado de recursos propios, y potenciación de las investigaciones y desarrollo de fuentes alternativas de energía.

Este programa económico y social tuvo, de inmediato, efectos positivos, reduciéndose la inflación, en 1978, casi a la mitad. Pero aún más importante fue el clima de paz social en las empresas, con el incremento de productividad, en calidad y cantidad.

El máximo respaldo a estos Pactos –incluido el Partido Nacionalista Vasco, que luego se distanciaría del consenso constitucional- dio una imagen de seguridad y esperanza tan necesaria, en aquellos momentos históricos.

⁽⁶⁾ Los Pactos de la Moncloa. Colección Informe Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.

Al comentarlos, un destacada economista, que los valora muy positivamente, los considera, al mismo tiempo, irrepetibles.

“.- en efecto, con los Pactos de la Moncloa las dos Españas machadianas dejaron de retarse, imponiéndose el pragmatismo al radicalismo, la tolerancia a la intransigencia, el deseo de cambio a la mera inercia de la conservación.” (...)

“... los pactos de 1977 no dejaron de ser un expediente excepcional en una sociedad que arrastraba una larga división mal resuelta y que aún no disponía de los resortes ordinarios con que un régimen democrático se dota para afrontar los problemas y dificultades que el curso de los hechos puede plantear”. (7)

Aunque la imagen de estos Pactos se encuentra fundamentalmente vinculada a los acuerdos económicos y sociales, y a su eficacia estabilizadora inmediata, lo cierto es que los mismos constan, en una segunda parte, de un Acuerdo sobre el Programa de actuación jurídica y política, no por menos conocido, menos trascendente.

Lógicamente tales objetivos de política legislativa no prejuzgan la plenitud de las Cortes para su debate y decisión, pero se trata de reformas parciales y urgentes para la adaptación del ordenamiento jurídico a las exigencias propias de la nueva realidad democrática.

Las materias a que se refieren son: libertad de expresión, mediante mayor liberalización del régimen de prensa, tratamiento que debe darse a los medios de comunicación social del Estado, por una Comisión mixta Gobierno-Congreso.

Reforma de la legislación reguladora del derecho de reunión, basada en régimen de libertad, para las celebraciones en lugar cerrado, y autorización administrativa, con control judicial para las reuniones en lugares abiertos, al uso público.

Reforma del derecho de asociación política. Criterios democráticos. Sólo competencia judicial para suspender o disolver las asociaciones.

Se reforma también el Código Penal en lo que tenía de restrictivo de los derechos anteriores, y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, estableciéndose la asistencia letrada del inculcado desde el momento que se adopte una medida restrictiva de la libertad.

Se revisan también el Código de Justicia Militar y la Ley Orden Público, para fijar mayores garantías para todos los ciudadanos.

Por último se acuerda la reorganización de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público, distinguiendo un cuerpo civil (cuerpo general de policía), pero dependiente del Ministerio del Interior, en su función de mantenimiento del orden público, y otro militar, la guardia civil.

Se propugna la mejora en la formación y especialización de estos Cuerpos, la creación de la policía judicial, y la llamada “policía de barrio”, para una atención preferente a los vecinos.

El 27 de octubre se firmó este acuerdo, en el que no participó Alianza Popular. La gran mayoría de estas medidas iban a ser confirmadas en sede constitucional, y de sus normas de desarrollo.

Su aprobación incrementó la seguridad jurídica, y predeterminó la orientación garantista de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que la constitución de 1978 iba a adoptar.

IV

Las pre-autonomías y el contencioso histórico del nacionalismo y la descentralización

El Estado español ha sido históricamente, desde el inicio del constitucionalismo del siglo XIX, un Estado unitario centralizado.

La 1ª República, -1873- elaboró un texto constitucional como República federal, que no llegó a

(7) García Delgado, J.L. “Los Pactos de la Moncloa”, en “Memoria de la Transición”, Diario “El País”, Madrid, 1995, págs. 178-9

entrar en vigor.

La 2ª República, -1931, reconoció en su Constitución la regulación de Estatutos de Autonomía, para algunos territorios históricos, aunque con bastantes desconfianzas. Sólo llegó a aprobarse el de Cataluña. La guerra civil (1936-39) interrumpió los primeros pasos de los correspondientes al País Vasco y Galicia.

El régimen de Franco fue centralista, y veía en las reivindicaciones nacionalistas de ciertas regiones, propuestas separatistas, atentatorias contra la unidad de España.

El preámbulo de la Ley de Reforma Política apuntaba una posible institucionalización de las peculiaridades regionales, pero el Consejo N. del Movimiento eliminó este preámbulo de la Ley.

El gobierno Suárez era consciente de que este contencioso necesitaba una salida, también consensuada ampliamente si querían establecer sólidos cimientos a la consolidación democrática y constitucional.

La imaginativa iniciativa política para abordar esta cuestión tuvo su punto culminante con la reunión en Madrid, en junio de 1977, con José Tarradellas, Presidente de la Generalitat de Cataluña, en el exilio. Después de reunirse con Adolfo Suárez, Tarradellas se entrevistó con el Rey, en un acto de marcado simbolismo político.

El fruto de estas conversaciones fue la aprobación del Real Decreto-Ley 4/1977, de 29 de septiembre, de restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña, nombrando al propio Josep Tarradellas, Presidente de la Generalitat y de la Diputación de Barcelona.

En octubre de aquel año Tarradellas llega a Barcelona, toma posesión en un acto lleno de simbolismo al converger la legitimidad histórica, con la legalidad del nuevo ordenamiento jurídico.

“El Real Decreto-Ley tenía una doble importancia. Por un lado, se trataba de un acto simbólico de la intención del gobierno de resolver la cuestión regional; por otro, tiene un alcance político más general, pues un párrafo del preámbulo, seguramente muy pensado, como dice Sánchez Agesta, anuncia que la presente regulación no significa un privilegio, ni impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos de otras regiones de España”⁽⁸⁾.

En el citado Real Decreto-Ley la Generalidad de Cataluña, tiene plena personalidad jurídica, comprende el territorio de las cuatro provincias catalanas. Asume funciones y servicios transferidos desde el Estado, y otras que se transfieren desde las Diputaciones de las provincias catalanas.

Es un órgano compuesto por el Presidente y con un Consejo Ejecutivo, de un de 12 miembros, nombrados por el Presidente, y un representante más por cada una de las Diputaciones provinciales catalanas.

A continuación se aprobó el Consejo General Vasco, siguiendo su modelo territorial histórico – incluso se designó primer presidente al que lo era en el exilio, del gobierno Vasco- y posteriormente se constituyeron hasta trece regiones pre-autonómicas. Esta emulación autónoma llevaría a que una vez aprobada la Constitución en diciembre de 1978, y estableciéndose en el Título VIII la nueva estructura territorial del Estado, y la posible constitución, bajo el principio de voluntariedad, de las nuevas Comunidades Autónomas, rápidamente se completó el mapa autonómico de 17 Comunidades que comprendían la práctica totalidad del territorio nacional.

La reacción histórica pendular para huir de la “dependencia de Madrid”, llevó a esta fórmula de “café para todos”, en el que algunos ven la intención del gobierno de diluir la de las regiones históricas y sus pretensiones de nacionalidad, al incluirlas en un marco más amplio.

Esta pretensión “igualitaria” ha sido siempre vista con desconfianza y rechazo, en especial por Cataluña y País Vasco, defensoras a ultranza de su singularidad histórica.

La Constitución española de 1978 reconoció esta singularidad al establecer un procedimiento casi automático de acceso al régimen de Comunidad Autónoma, señalando en su Disposición

⁽⁸⁾ Citado por Alonso de Antonio, A.L., y Alonso de Antonio, J.A: “Derecho Constitucional Español”, Ed. Universitas, s.a. Madrid, 1996, pág. 28.

Transitoria Segunda: “Los que en el pasado hubieran afirmativamente plebiscitado proyectos del Estatuto de Autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente la forma que se prevé en el apartado a del artº 148, cuando así lo acordaran, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno”.

A este procedimiento “inmediato” se acogieron Cataluña, País Vasco y Galicia.

Las preautonomías fueron una escuela política preparatoria para la futura clase dirigente de las instituciones autonómicas que se van a generalizar en el nuevo Estado Comunitario Autonómico, que va a surgir desde la aprobación de la Constitución.

Permitieron adquirir experiencia en la gestión de servicios y competencias hasta entonces ejercidas por el Estado y la Administración Central, y facilitar el tránsito, con las menores costes posibles, al régimen autonómico pleno.

Desde una perspectiva histórica supone la transformación desde un Estado unitario y centralista centenario, a un Estado ampliamente descentralizado y con un muy complejo sistema de distribución de competencias.

V

Los derechos históricos y las leyes armonizadoras

La solución del contencioso histórico de los nacionalismos, por medio de la nueva estructura territorial del Estado, donde deben conjugarse los principios de unidad y de autonomía, mediante la bisagra del principio de solidaridad, va a encontrar un primer escollo en el tratamiento de los llamados derechos históricos.

La Minoría catalana en uno de sus votos particulares, disidente de la ponencia constitucional, señalaba que debía considerarse la autonomía de nacionalidades y regiones como “fundamento de la Constitución” (el artº 2 consideraba como fundamento la unidad y solidaridad y reconocía la autonomía). También añadía que debía suprimirse el término “exclusivamente” referido a la potestad del Estado para establecer tributos (artº 124.1) ⁽⁹⁾.

Finalmente asumió el grupo catalán que por importante que fuera su singularidad histórica y cultural, su derecho de autonomía, nacía del marco constitucional.

El problema con los nacionalistas vascos era más complicado, y su agudización posiblemente nacía del agravio que sintieron al ser excluidos de la ponencia constitucional.

A duras penas se consiguió que no votaran en contra del texto constitucional en la sesión plenaria del Congreso del 21 de julio de 1978, mediante el subterfugio de ausentarse de la Sala a la hora de las votaciones.

La Constitución, en su Disposición Adicional Primera, señala que “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la constitución y de los Estatutos de Autonomía” ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Un excelente análisis de estos votos particulares, como radiografía en negativo de la Constitución, en Farias García, Pedro, “Breve historia constitucional de España”, Ed. Latina Universitaria, Madrid, 1981, pags. 87-90.

⁽¹⁰⁾ Estos derechos históricos forales, en lo referente al País Vasco y Navarra, eran los reconocidos por la Monarquía a tales territorios y derogados, primero, en el siglo XVIII con motivo de la Guerra de Sucesión, tras la que se instala la Casa de Borbón, en la Corona española, y en el siglo XIX, tras las guerras civiles entre carlistas e isabelinos, que también provocan la abolición de fueros. Los constituyentes de 1978, por si hubiera dudas, no tuvieron inconveniente en incluir en el punto 2 de la Disposición Derogatoria de la Constitución, el siguiente texto: “En tanto en cuanto pudiera conservar algunas vigencias, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839, en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876”.

Se derogaban, pues, las viejas leyes abolicionistas de fueros, aprobadas tras la primera y segunda guerra carlista.

Parecía que no era suficiente para el nacionalismo vasco, con representación parlamentaria, de carácter conservador y católico.

El problema de interpretación se suscitó por una enmienda a la disposición adicional primera, aprobada en el Senado, en relación a la reintegración y actualización de los Derechos Históricos. La enmienda establece que el procedimiento para ello será un acuerdo “entre las instituciones representativas de estos territorios y el Gobierno”.

Se establece, asimismo, el procedimiento para la incorporación y modificación de los derechos históricos al orden jurídico: Referéndum en los territorios afectados, seguido de un voto ratificador de las Cortes Generales.

En el fondo hay un problema de interpretación profundamente discrepante. Mientras para el Gobierno y la UCD la actualización de los derechos históricos se hace dentro del marco de la Constitución, y en ese marco podrían concederse algunos privilegios, el Partido Nacionalista Vasco pretende la sustitución de la Constitución por el Estatuto, ya que considera contradictorio el reconocimiento de los Fueros en el marco de la Constitución, entendiendo los derechos contenidos en los Fueros como previamente existentes y, por tanto, no enmarcables constitucionalmente, sino tan sólo reconocibles estatalmente ⁽¹¹⁾.

En este punto va a romperse el consenso que había permitido los Acuerdos Sociales, económicos, políticos y jurídicos de la Moncloa, -con participación y firma de los nacionalistas vascos-, y el acuerdo constitucional, con un amplísimo respaldo parlamentario.

La Comisión Mixta Congreso-Senado que debe resolver las discrepancias entre ambas Cámaras toma decisiones sobre cuestiones muy importantes que quedan –pese a pasar por los plenos de las cámaras- tal como se acuerdan en esta Comisión.

En el Congreso y el Senado los Diputados y Senadores vascos, o se ausentan, o se abstienen o votan en contra.

En el referéndum popular del 6 de diciembre, de 1978, para aprobar la Constitución El Partido Nacionalista Vasco recomendó la “abstención activa”.

En el cómputo general la abstención supuso el 32, 33% del censo. Pero en Galicia y el País Vasco, superó el 50%

El factor traumático de este proceso es el terrorismo, especialmente intenso en este período constituyente.

El balance de mil muertos por la violencia terrorista de ETA, hasta la fecha de hoy, no permite hacer bromas sobre la esquizofrenia política que supone que las fuerzas políticas nacionalistas, integradas en el Gobierno Autónomo Vasco, a la vez que considera superado el marco jurídico del Estatuto y la Constitución, lancen un ultimátum al Gobierno de la Nación para que en plazo de dos meses realicen las transferencias que faltan al Estatuto Vasco, bajo amenaza de autoconcedérselas ⁽¹²⁾.

El complejo y preciso engranaje de ingeniería política y jurídica que supone el consenso fundamental durante el proceso histórico de transición democrática y constitucional que ha permitido

Como desarrollo de la Disposición Adicional primera se aprobó la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; el mismo origen tiene la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

⁽¹¹⁾ Véase Farias G. Pedro, op. Cit. págs. 92-93.

⁽¹²⁾ Puede seguirse esta polémica en la prensa española durante el mes de julio de 2002.

El dirigente del partido “Batasuna” nacionalista de izquierda, Arnaldo Otegui en unas recientes manifestaciones en Pamplona expuso que ha planteado a otros partidos políticos vascos un acuerdo para elaborar una ley de partidos políticos vascos, que deje fuera de la injerencia de los dos Estados (España y Francia) la actividad diaria de las formaciones políticas sociales y sindicales que existen en Euskal Herria”. “Negamos a los dos Estados legitimidad para decir quien es legal o no en este país, para decidir si los vascos tenemos elecciones nacionales o no, para decir qué estudian nuestros hijos, y declaramos ilegal al Gobierno español y al Gobierno francés en este país”.

En sus entrevistas con otros dirigentes “la impresión que tuvo es que todo el mundo es consciente de que algo hay que hacer y nadie ha contrapuesto un análisis radicalmente diferente”. Diario “La Razón”, 30-VII-2002, pág. 12.

un formidable desarrollo político, social y económico tiene este punto de quiebra, de falla del sistema, especialmente peligroso porque actúa desde dentro del sistema, y utilizando instrumentalmente la infraestructura institucional del sistema, negando la lógica interna del sistema político, y con voluntad de dinamitarle.

No ser conscientes de este peligro, puede acarrear el aniquilamiento de la obra construida desde aquel consenso fundamental de la transición democrática española.

Como en todos los procesos históricos, existe una dialéctica interna que conduce a una bipolaridad de tendencias. Han existido también los enemigos del principio de autonomía, los que encontraron sospechoso cualquier reconocimiento de competencias a los entes autónomos, -sean Comunidades Autónomas o Municipios- y en cualquier transferencia de competencias estatales veían una renuncia a la soberanía nacional, y un aliento a la conspiración desintegradora y separatista. Son los partidarios de la uniformidad, y de los mitos y arquetipos nacionales más rancios. En realidad esta bipolaridad se alimenta mutuamente: los centralistas más recalcitrantes, radicalizan las inercias centrífugas periféricas, y la política aldeana de campanario, y autocomplacencia nacionalista, de irracional exaltación de cualquier realidad con tal de que sea local y autóctona, despierta el deseo de levantar el vuelo y contemplar horizontes más amplios.

Durante el largo período de transición democrática española, estos enfrentamientos no eran meramente teóricos o doctrinales. El riesgo de una involución hacia un régimen autoritario estuvo sobrevolando la escena política, a menudo, durante los primeros años. Los sectores de extrema derecha, nostálgicos del franquismo, unidos a núcleos conservadores de las Fuerzas Armadas con poder y fuerza económica y capacidad operativa eran un peligro tangible, nada quimérico.

Hay que decir que el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia realizó una formidable labor de interpretación “comprensiva” del principio de Autonomía para la construcción del nuevo Estado Constitucional, a la vez que canalizó eficazmente los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Los constituyentes también contemplaron el riesgo de un excesivo desequilibrio entre Comunidades que crearan agravios comparativos. Además de intentar hacer operativo el principio de solidaridad, mediante alguna institución como el Fondo de Compensación Interterritorial, para gastos de inversión que compensen desigualdades, y cierren la brecha de diferencias profundas (art^a 158.2. CE), constitucionalizaron las llamadas Leyes armonizadoras.

En el párrafo 3^o del art^o 150 de la Constitución se escribe: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”. La redacción es rotunda y el instrumento jurídico poderoso.

El 23 de febrero de 1981, en medio de la votación en el Congreso de los Diputados para elegir al nuevo Presidente del gobierno que debe sustituir al dimitido Presidente Adolfo Suárez – circunstancias de la dimisión nunca aclaradas del todo, y un tanto confusas- irrumpe en el Salón de Sesiones una fuerza de la Guardia Civil, que mediante las armas interrumpe la votación y detiene al gobierno en pleno y a todos los diputados presentes. Se trataba de un intento de golpe de Estado en el que se encontraban involucrados otros militares de alto rango, aunque sólo el Capitán General de Valencia lo secundó abiertamente, sacando los carros de combate a la calle, y proclamando el estado de sitio en el territorio de su Capitanía. El rápido fracaso de esta intentona, -a la mañana siguiente todos los participantes se entregaban- no ocultaba el gran malestar entre amplios sectores de las Fuerzas Armadas –atacadas con especial ensañamiento por el terrorismo etarra- ante lo que consideraban debilidad frente a esta estrategia y ante los riesgos de destrucción de la unidad de España, que creían reflejados en bastantes discursos nacionalistas.

El nuevo gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, de UCD, con el apoyo del PSOE creyó necesario, para tranquilizar a la opinión pública, pedir a un grupo de juristas, encabezado por el profesor Eduardo García de Enterría, la elaboración de un anteproyecto de Ley Armonizadora.

Finalmente la LOAPA –Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico- fue aprobada en 1982, e inmediatamente recurrida ante el Tribunal Constitucional, por los gobiernos vascos y catalán, por considerar que afectaba a competencias propias, y a la Constitución, mediante el entonces existente recurso previo de inconstitucionalidad.

La sentencia del TC sobre estos recursos a la LOAPA, -la STC 76/1983, de 5 de agosto- va a hacerse célebre, y tener una repercusión sobre todo este proceso histórico que estamos analizando.

En ella el Tribunal dejó sentado que las Cortes generales o el legislador ordinario no podía colocarse en el mismo plano del poder constituyente, y que para integrar lagunas constitucionales y precisar el alcance de conceptos jurídicos utilizados por la Constitución, el legislador no podía incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o dictar normas meramente interpretativas, lo que, esto último es función del Tribunal Constitucional.

El Tribunal no se oponía, como es lógico a que el Estado estableciera leyes armonizadoras, según el artº 150.3, CE, pero sujetándose a los límites que precisa la doctrina jurisprudencial de ese Tribunal, que implica no afectar con carácter general al sistema de delimitación competencias, y en segundo lugar no recurrir a la ley armonizadora si el legislador tiene otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate.

Este segundo límite me parece bastante discutible, ya que el artº 150.3 habilita a las Cortes Generales para dictar las normas armonizadoras siempre que así lo exija el interés general y señalando para la apreciación de esa necesidad una mayoría cualificada, mayoría absoluta en ambas Cámaras, por lo que no es comprensible que un criterio formal de procedimiento pueda impedir el acceso a una cláusula de garantía netamente diseñada como es ésta ⁽¹³⁾.

El principio de autonomía fue consagrado por esta jurisprudencia que convierte casi en inamovible estas competencias autonómicas. Se ha convertido en inatacable esta disponibilidad competencial, en defensa del principio autonómico. Pareciera que tal garantía daba una fortaleza inexpugnable a uno de los elementos del binomio político de la transición democrática española, enterrando al viejo Estado autoritario centralista.

El otro era el consenso fundamental sobre el Estado Social y Democrático de Derecho, garantía de derechos fundamentales y libertades públicas, de un equilibrio entre libertad, igualdad y justicia.

Para ello necesitamos que el trípode de Unidad, Autonomía y Solidaridad, para alzar el Estado Comunitario Autonómico este bien equilibrado, y asentado sobre sus pies. Destruimos prácticamente el recurso a las leyes armonizadoras. Después de aquella sentencia del TC, ninguna otra iniciativa volvió a plantearse. ¿No nos haría ahora falta antes que recurrir a otros medios más duros y tremendos para restablecer la autoorganización funcional de nuestro sistema político, claramente amenazado?

⁽¹³⁾ Colomer Viadel, A. “Constitución, Estado y Democracia en el umbral del siglo XXI”, Ed. Nomos, Valencia, 1995, págs. 204-5.

En la doctrina española otros han considerado impecable esta STC, sobre la LOAPA, al considerar que establecer principios que armonicen, no puede modificar los Estatutos, y que el “interés general” también está contemplado por las disposiciones constitucionales y estatutarias relativas al reparto competencial.

La armonización, según ellos, debía ser una vía excepcional, sólo utilizable si no existen vías alternativas, como las competencias estatales relativas a la emisión de bases, o la coordinación.

Véase López Guerra, L. Espín, E., Pérez Tremp, P., García Morillo, J., y Satrustegui, M. “Derecho Constitucional”, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994, V.II, págs. 388-9.

BREVE RESEÑA BIOGRAFICA

ANTONIO COLOMER VIADEL, nació en Valencia, España, en 1942. Doctor en Derecho y Diplomado en Estudios Sindicales. Profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Fundador y Vicepresidente de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel (1984-1996). Miembro fundador de la International Association of Constitutional Law. Director del Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal (INAUCO) y de su *Revista Iberoamericana de Autogestión y la Acción Comunal (RIDAA)*. Representante en España del Consejo Latinoamericano y del Caribe para la Autogestión (CLA). Promotor fundador de la Asociación Iberoamericana para la Integración, el Desarrollo y la Democracia Avanzada (AIDA). Promotor de la Asociación Internacional «Tierra Unida-Tierra de Todos». Miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Iberoamericana de Filosofía. Presidente del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, Sección Española de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC) (1992-2002).

Vicepresidente de la M. I. Academia Mundial de Ciencias, Tecnología y Formación Profesional.

Miembro del Comité Científico del Foro de Delphos.

Miembro de la Junta Directiva del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL).

Coordinador del Seminario de Derecho Público Europeo, en el Convenio entre la Universitat de València y la Universidad de Göttingen (Alemania).

Director del Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo (IBEM).

Ha publicado 54 libros 103 artículos científicos.

Dirección: Area de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, Cantoblanco, 28049, Madrid, Telf.: 91-397-8172- FAX: 91-397-41-23, E-mail: acolomer@mail.ono.es.