

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ORÍGENES Y CONFIGURACIÓN

Pere Ysàs

Universidad Autónoma de Barcelona

0. Introducción

Los grandes problemas de la transición de la dictadura franquista al actual régimen democrático han ido perdiendo actualidad a lo largo de los casi veinticinco años transcurridos. Los elementos constitutivos de una democracia representativa, la forma monárquica de gobierno, la separación entre el Estado y la Iglesia Católica, y la despolitización de las Fuerzas Armadas y su subordinación al poder ejecutivo, han sido aceptados sin apenas cuestionamientos relevantes, con la salvedad de una extrema derecha sumida en la marginalidad social y política tras el fracaso de las últimas tentativas golpistas en los años ochenta. Sin embargo, no ha sucedido lo mismo con otro de los grandes problemas de la transición, el relativo a la ordenación territorial española.

Efectivamente, el denominado Estado de las Autonomías ha sido objeto de continuado debate y de no pocas formulaciones críticas, tanto desde sectores nacionalistas vascos, catalanes y gallegos, como desde sectores españolistas neocentristas. El informe de la Academia de la Historia, publicado en la primavera del año 2000, sobre la enseñanza de la historia de España ha constituido un nuevo episodio de las tensiones en torno al Estado autonómico, tensiones que, obviamente,

alcanzan mucha mayor entidad cuando se trata de disputas sobre las competencias de las Administraciones –con su retahíla de recursos al Tribunal Constitucional–, o de la irresuelta cuestión de la financiación de las Comunidades Autónomas. Por una parte, podría decirse –admito que expresado con excesiva simplicidad y de manera algo brutal– que el fondo de determinadas impugnaciones radica en que, para sectores de los nacionalismos denominados periféricos, el Estado de las Autonomías fue consecuencia de la voluntad de diluir la singularidad de sus comunidades en una nueva uniformidad, mientras que para el españolismo neo-centralista tal artefacto fue una concesión excesiva a los nacionalismos "separadores" que constituyen una amenaza para el futuro de España. Por otra parte, el despliegue del Estado autonómico, con su profundísima redistribución de las funciones y de las competencias del Estado y de las Administraciones, ha generado inevitables tensiones, muchas veces agudizadas por la diversidad de las mayorías políticas gobernantes en las distintas instituciones. En los últimos tiempos, además, una parte del debate político se ha centrado en la defensa de la inmovilidad del modelo constitucional, en las propuestas de su desarrollo en sentido federal, y en proyectos soberanistas, en el contexto de la reaparición de un nacionalismo españolista que algunos daban ya por definitivamente desaparecido.

El Estado de las Autonomías es una de las consecuencias más destacables de la transición española a la democracia y, hasta cierto punto, sorprendente por imprevista. Y conviene destacar que el análisis de esta cuestión ilumina de manera apreciable las características generales de la transición española y su interpretación. Por ello voy a detenerme brevemente en este punto. Efectivamente, a la muerte de Franco, en noviembre de 1975, ni siquiera un año y medio después, cuando un proceso de cambio vertiginoso llevó a unas elecciones generales libres en junio de 1977, no estaba presente en el horizonte político español la sustitución de un estado centralista, llevado a sus posiciones extremas por el franquismo, por un estado autonómico. El carácter imprevisto del Estado de las Autonomías se explica porque, contrariamente a lo afirmado en algunas ocasiones, la transición española de la dictadura franquista a la democracia no estaba previamente diseñada y, por tanto, no fue la gradual aplicación de un proyecto minuciosamente preparado.

Algunos autores, sin embargo, han explicado la transición española como la materialización de un proyecto de cambio elaborado y dirigido desde las institu-

ciones franquistas y postfranquistas, con el rey Juan Carlos y los reformistas del personal político franquista como principales actores, con un papel especialmente destacado de Adolfo Suárez y Torcuato Fernández Miranda¹. Naturalmente esos autores no sostienen que todos los detalles estuvieran previstos, pero sí los objetivos y las vías para alcanzarlos. Estamos, claro está, ante una interpretación de la transición especialmente útil para la legitimación de la institución monárquica y de los reformistas del franquismo reconvertidos en demócratas; una interpretación cuya característica fundamental –y a la vez su principal debilidad objeto de crítica– es que proyecta retrospectivamente los resultados de un proceso –valorado mayoritariamente de forma positiva por la sociedad española– convirtiéndolos en los objetivos de un proyecto de cambio, cuyo éxito puede ser capitalizado por sus supuestos autores.

Mucha mayor solidez tiene la interpretación de la transición que remite a la extraordinaria relevancia de la "modernización" de la sociedad española experimentada desde el inicio de la década de los años sesenta². Efectivamente, para algunos autores, el establecimiento en España de un régimen democrático constituyó la consecuencia última de aquel proceso modernizador, caracterizado fundamentalmente por un crecimiento económico intenso y sostenido, que transformó las estructuras productivas españolas, y que fue acompañado de profundos cambios sociales, también de carácter estructural. Ambos procesos facilitaron la extensión de nuevos valores cívico-políticos y nuevas pautas socio-culturales, extensión favorecida además por el incremento de contactos con los países europeos a través del fenómeno de turismo, de los grandes flujos migratorios, así como de la más fácil circulación de personas e ideas. Tales procesos –se afirma– conducían inevitablemente a la democracia, aunque esa no fuera la voluntad de los dirigentes franquistas, contrariamente decididos a hacer todo lo necesario para evitarlo. Sin embargo, presentar el cambio político como la consecuencia mecánica e inevitable de la modernización socio-económica implica minimizar hasta extremos muy

1. Véase, como muestra de tal literatura, Vicente Palacio Atard, *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*, Madrid, 1989; Pilar y Alfonso Fernández Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido*, Barcelona, 1995; así como buena parte de las memorias de dirigentes ex-franquistas.

2. Véase en especial los trabajos de Santos Juliá, "Sociedad y política", en Manuel Tuñón de Lara et al., *Transición y democracia (1973-1985)*, Barcelona, 1992, y "Orígenes sociales de la democracia en España", en Manuel Redero San Román, ed., *La transición a la democracia en España*, Ayer, 15, Madrid, 1994.

excesivos el papel de los actores políticos y sociales. Explicadas así las cosas podría decirse que los ciudadanos inteligentes que deseaban liberarse de la dictadura no tenían más que esperar que la modernización alcanzara a la política, previsiblemente tras la muerte de Franco. Y siguiendo tal línea argumental sólo cabría añadir que los que desarrollaban una actividad antifranquista para alcanzar un régimen democrático arriesgaban inútilmente su libertad y aun su vida.

Las interpretaciones anteriores minimizan, olvidan, o sencillamente silencian, el papel del antifranquismo en la transición española, del activismo antifranquista pero también de lo que podríamos denominar el "antifranquismo sociológico". Sin minimizar la importancia capital de los condicionantes y estímulos derivados de las transformaciones socio-económicas en el cambio político, así como el destacado papel de los reformistas del franquismo y de la Corona encarnada por Juan Carlos, parece mucho más satisfactoria la explicación de la transición que la considera esencialmente un proceso, condicionado por factores de carácter muy diverso, y de incierto resultado final. Un proceso que partió de una clara y profunda crisis de la dictadura franquista y en el que intervinieron todos los actores sociales y políticos relevantes de la sociedad española.

Es incuestionable que las transformaciones económicas y los cambios sociales tuvieron a medio plazo consecuencias netamente negativas para la estabilidad y la continuidad de la dictadura franquista, entre otras cosas porque facilitaron el crecimiento y la extensión de una conflictividad social, multiforme y ascendente, que el régimen no podía admitir sin cuestionar su propia naturaleza. Pero, para que una nueva dinámica social se extendiera, fue imprescindible el crecimiento del activismo antifranquista, lo que provocó una continuada erosión de la dictadura y contribuyó a la socialización antifranquista y democrática de sectores amplios de la sociedad, especialmente de las jóvenes generaciones de obreros y estudiantes. También incidió decisivamente en la crisis de la dictadura la creciente fragmentación interna del personal político franquista ante los grandes retos planteados desde el inicio de la década de los setenta, entre ellos la conflictividad social y sus consecuencias. Y no tiene menor importancia la pérdida por la dictadura de apoyos sociales e institucionales que habían resultado esenciales para su consolidación, estabilización y larga trayectoria; en particular el distanciamiento del régimen de influyentes sectores de la Iglesia Católica, y la línea abiertamente crítica adoptada por algunos, contribuyó muy notablemente a la deslegitimación del fran-

quismo, especialmente ante aquellos sectores para los que la identificación de la Iglesia con la dictadura había sido decisiva en sus actitudes. Pero, junto a todo lo anterior, no debe olvidarse la existencia de un amplio sector del personal político franquista, no carente de apoyos sociales, partidario a la muerte del *Caudillo* del puro continuismo, actitud ampliamente extendida en las Fuerzas Armadas³.

En definitiva, todos estos factores condicionaron las tres actitudes manifestadas tras la muerte de Franco: continuidad de la legalidad y de las instituciones franquistas, reforma, con perfiles muy imprecisos, de esa legalidad y de esas instituciones, y ruptura política para instaurar de inmediato un régimen democrático. De estas actitudes surgieron una diversidad de proyectos y de acciones cuya interrelación determinó el proceso de transición, en una primera fase hasta las elecciones del 15 de junio de 1977, y en una segunda hasta la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978.

Pues bien, es solamente a partir del carácter de la transición como un proceso abierto, condicionado por múltiples factores, y con un papel relevante de los principales actores sociales y políticos de la sociedad española, como puede explicarse la configuración del Estado de las Autonomías, que no estaba en ningún plan minuciosamente elaborado, ni era un fruto maduro de la modernización socio-económica. Sin embargo, si el Estado de las Autonomías no estaba previsto al inicio de la transición, tampoco puede presentarse, como a veces se ha hecho, como una simple improvisación, como una construcción en el vacío, o como el malévol y uniformizador "café para todos".

1. Los orígenes

Los orígenes inmediatos del Estado de las Autonomías deben situarse en las primeras elecciones libres tras la desaparición del dictador. El 15 de junio de 1977,

3. Entre los estudios que se han ocupado de condicionantes de la transición, véase, entre otros, además de los trabajos ya citados de Santos Juliá sobre los factores socio-económicos, Raymond Carr y Juan Pablo Fusi, *España de la dictadura a la democracia*, Barcelona, 1979, para la crisis interna del régimen; Feliciano Blázquez, *La traición de los clérigos en la España de Franco*, Madrid, 1991, para la disidencia católica; Carme Molinero y Pere Ysàs, *Productores disciplinados y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*, Madrid, 1998, para la conflictividad social. Sobre el papel de las Fuerzas Armadas, Felipe Agüero, *Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, 1995.

las elecciones generales celebradas bajo unas aceptables condiciones de libertad, aunque menos aceptables en cuanto a la igualdad de oportunidades entre las distintas candidaturas presentadas, supusieron un abrumador rechazo de los españoles al franquismo y al neofranquismo, y aseguraron que las nuevas Cortes tuvieran un carácter constituyente que rompiera definitiva e inequívocamente con la legalidad y las instituciones de la dictadura. El mapa político español quedó configurado con dos partidos con una amplia representación parlamentaria –UCD, con el 34% de los votos y el 47,1% de los escaños y PSOE, con el 28,9% de los votos y el 33,7% de los escaños–, dos partidos menores –PCE/PSUC, 9,2% de los votos y 5,7% de los escaños, y AP, 8% de los votos y 4,6% de los escaños–, y dos grupos nacionalistas con representación parlamentaria –PNV y CDC y sus aliados–. Este mapa político general español, calificado de "bipartidismo imperfecto", con dos formaciones que reunían el 63% de los sufragios y otras dos a notable distancia, y naturalmente con la excepción de nacionalistas catalanes y vascos, se reproducía en la mayoría de regiones, con algunas variaciones derivadas de una mayor voto conservador –especialmente en Extremadura, Castilla-León, Cantabria, Galicia, Baleares y Canarias– o izquierdista –en Madrid, Andalucía, País Valenciano y Asturias–⁴.

Sin embargo, en el País Vasco y en Cataluña el mapa político era sensiblemente distinto. En Cataluña, las candidaturas más votadas fueron las de la coalición Socialistas de Cataluña –28,4% de los votos–, seguidas de las comunistas del PSUC –18,2%– y, a mayor distancia, de la coalición nacionalista Pacte Democràtic per Catalunya –16,8%–, cuya principal fuerza era CDC, y la gubernamental UCD –16,8%–. En las elecciones al Senado, la coalición Entesa dels Catalans, formada por socialistas, comunistas, republicanos e independientes procedentes de la Asamblea de Cataluña, obtuvo un triunfo aplastante. Como ha destacado Borja de Riquer, el 75 por 100 del electorado catalán había votado opciones que propugnaban el restablecimiento del Estatuto de Autonomía de 1932, y más del 50 por 100 a la izquierda socialista y comunista⁵. En el País Vasco el partido más votado fue el PNV –29,1% de los sufragios–, ligeramente por delante del PSE-PSOE –28,2%–,

4. Véase, entre otras obras sobre las elecciones del 15-J, Mario Caciagli, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, 1986.

5. Borja de Riquer, "La societat catalana al final del règim franquista", en Pere Ysàs (ed.), *La transició a Catalunya i Espanya*, Barcelona, 1997.

ambos seguidos a distancia por UCD, AP y Euzkadiko Eskerra. En Navarra, en cambio, el triunfo fue para UCD -29,1%-, seguida a distancia por el PSOE -21,2%-.

Las diferencias entre el mapa político general español y los mapas catalán y vasco revelaban de manera clara diferencias más profundas de naturaleza socio-política y cultural –al margen de otras de carácter económico–, diferencias que difícilmente podrían ignorarse en el inicio de un proceso constituyente. No sólo no podían ignorarse, sino que exigían iniciativas inmediatas que, efectivamente, en los meses siguientes culminaron con el establecimiento provisional de instituciones autonómicas. Volveré más adelante sobre esta cuestión. Voy a ocuparme, a continuación, de las dos etapas históricas precedentes –la Segunda República y la Dictadura Franquista– para situar los antecedentes próximos de la diferencia política catalana y vasca.

Los años de la Segunda República, con la creación de un régimen democrático, situaron en un primer plano de la vida política española las reivindicaciones autonomistas catalanas y vascas, y con ellas la estructura territorial del Estado. La Constitución republicana definió España como un "Estado integral" que reconocía la autonomía de los municipios y que admitía autonomías regionales, y en 1932 fue aprobado por las Cortes, tras largos debates y con la frontal oposición de las fuerzas conservadoras y después de ser refrendado por el electorado catalán, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que consagraba el autogobierno catalán, existente de hecho desde la proclamación del nuevo régimen, dotándolo de un poder legislativo, un poder ejecutivo y una máxima instancia judicial. La experiencia republicana consolidó en la sociedad catalana, por una parte, una identidad catalanista ampliamente asumida y, por otra, una clara identificación entre democracia y autonomía. La aprobación de un Estatuto de Autonomía para el País Vasco resultó mucho más difícil, porque, frente a la casi unanimidad de las fuerzas políticas catalanas, se manifestó una clara división entre el nacionalismo vasco y las formaciones republicanas y socialistas y, al mismo tiempo, determinados problemas se mostraron casi irresolubles, como las relaciones con la Iglesia Católica o la inclusión de Navarra en el régimen autonómico. Como resultado de todo ello, sucesivos proyectos quedaron bloqueados, empezando por el acordado entre el PNV y la Comunión Tradicionalista, frontalmente rechazado por socialistas y republicanos que lo calificaron de antiliberal y reaccionario. Nuevas tentativas permitieron finalmente la aprobación en Vizcaya, Guipúzcoa y Álava de un nuevo

proyecto en noviembre de 1933, que, sin embargo, quedó paralizado en las Cortes hasta octubre de 1936, ya en plena guerra civil⁶.

Pero la voluntad autonomista no quedó limitada a Cataluña y al País Vasco. La democracia republicana permitió que también en Galicia se elaborara un proyecto de estatuto de autonomía, aprobado a finales de 1932 por una Asamblea Regional de Municipios, refrendado popularmente en junio de 1936 y presentado a las Cortes coincidiendo con el inicio de la guerra civil⁷. Y en muchas otras regiones aparecieron movimientos y organizaciones autonomistas, y se elaboraron proyectos de estatutos de autonomía que parecían extender por el territorio español la identidad democracia/autonomía. En particular, en el País Valenciano y en Andalucía los movimientos y proyectos autonomistas cobraron singular fuerza a partir de apoyos sociales de cierta entidad⁸.

Para unos determinados sectores de la sociedad española, especialmente aquellos fuertemente influidos por el nacionalismo españolista radical y por el antiliberalismo y el antisocialismo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y los demás proyectos autonomistas no eran más que la materialización de la quiebra de la unidad nacional española, que junto a otras rupturas —especialmente del orden social tradicional y de la unidad religiosa— eran el resultado de la democracia republicana, que a sus ojos constituía una amenaza para la misma supervivencia de la "nación española". Contra estas supuestas rupturas se produjo el "Alzamiento Nacional" de la autocalificada España "auténtica" contra la "AntiEspaña", encarnada por "rojos y separatistas".

El "Estado Nacional", el "Nuevo Estado" franquista, se configuró a partir de un ideario españolista radical, construido en buena medida para hacer frente al "separatismo" catalán y vasco, un ideario también antiliberal, antidemócrata y antisocialista,

6. Entre la bibliografía sobre Cataluña y el País Vasco durante la Segunda República, véase Enric Ucelay Da Cal, *La Catalunya populista. Imatge, cultura i política en l'etapa republicana (1931-1939)*, Barcelona, 1982 y José Luis de la Granja, *República y guerra civil en Euskadi. Del Pacto de San Sebastián al de Santoña*, Oñati, 1990.

7. Véase Bernardo Máiz, *Galicia na IIª República e baixo o franquismo (1930-1976)*, Vigo, 1988.

8. Ver, entre otros, los trabajos de Alfons Cucó, *El valencianisme polític 1874-1936*, Valencia, 1971 y Juan Antonio Lacomba Abellán, *Regionalismo y autonomía en la Andalucía Contemporánea, 1835-1936*, Granada, 1988.

nacionalsindicalista y nacionalcatólico. Un objetivo esencial de este Nuevo Estado era la destrucción de los movimientos y partidos calificados de "separatistas", e incluso la erradicación de las identidades nacionales o regionales consideradas incompatibles con su concepción de la nación española y de la unidad nacional. En consecuencia, la conquista del País Vasco por los sublevados en 1937 implicó la disolución de las instituciones estatutarias, por otra parte no reconocidas, y además se castigó a las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, calificadas de "traidoras", con la privación del régimen de conciertos económicos, conservados en cambio en Navarra y Álava⁹.

La política del Nuevo Estado franquista con respecto a Cataluña fue clara y pretendía ser, además, aleccionadora: en abril de 1938, recién iniciada la ocupación de tierras catalanas, Franco promulgó la ley que derogaba el Estatuto de Autonomía de Cataluña "en mala hora concedido por la República", y restauraba "un régimen de derecho público que, de acuerdo con el principio de unidad de la patria, devuelva a aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España"¹⁰. Culminada la conquista de Cataluña, las nuevas autoridades desplegaron una implacable política anticatalanista que en algunos aspectos se convirtió en simplemente anticatalana: así, tras la destrucción de la legalidad y de las instituciones republicanas y estatutarias, y la persecución y proscripción de los movimientos políticos, sociales y culturales de signo democrático, catalanista e izquierdista, los dirigentes del Nuevo Estado se dedicaron a la erradicación de todos los signos de identidad catalana que no tuvieran un mero carácter folklórico —e inicialmente incluso éstos—, incluyendo la cultura y especialmente la lengua catalana, que fue apartada de la esfera pública y recluida al ámbito doméstico. Para el primer gobernador civil de Barcelona, Wenceslao González Oliveros, su misión esencial era la "reespañolización cultural de Cataluña"¹¹ y la represión más severa contra los "enemigos de España".

Así pues, la dictadura franquista impuso la radical negación de identidades distintas a la nacional-española en su versión más esencialista y reaccionaria, aunque

9. El Decreto-ley de 23 de junio de 1937 suprimía los conciertos de las provincias de Guipúzcoa y Viscaya, que habían correspondido con "la traición a aquella generosidad excepcional".

10. Ley de 5 de abril de 1938 de derogación del Estatuto de Cataluña.

11. Citado por Josep Benet, *Catalunya sota el règim franquista*, Barcelona, 1978. Véase también Carme Molinero y Pere Ysàs, *Catalunya durant el franquisme*, Barcelona, 1999.

también la negación de una concepción de nación española de signo liberal. Desde tal concepción se aplicaron unas políticas represivas, que tuvieron un especial impacto en Cataluña –donde el uso de la lengua catalana era ampliamente mayoritario– y en el País Vasco. Minimizar las características y los efectos de dichas políticas represivas, como han pretendido algunos autores¹², no conduce más que a erradas conclusiones.

Si el franquismo se identificó con el españolismo más radical, el antifranquismo adoptó la identidad democracia/autonomía que se había consolidado con la República, más aún, una parte importante de la oposición a la dictadura fue incorporando, a veces de forma ambigua y confusa, una visión plurinacional de España como nunca antes había sido considerada por formaciones republicanas y socialistas españolas. En los programas de las organizaciones y plataformas antifranquistas apareció claramente reconocido el derecho al autogobierno de nacionalidades y regiones. Así, en el programa de la Alianza Nacional de Fuerzas Democráticas formada al final de la Segunda Guerra Mundial e integrada por republicanos, socialistas, libertarios y, más tarde, comunistas, se propugnaba el restablecimiento del "orden republicano", y con él, de los estatutos de autonomía¹³. Paralelamente se reconstruyeron las instituciones republicanas, el gobierno de la República y los gobiernos de Cataluña y Euskadi. Como es bien sabido, la alternativa republicana, como la alternativa de la restauración monárquica, fracasaron en la decisiva coyuntura de 1945-1948, ante la solidez de la dictadura franquista, que disfrutaba de notables apoyos sociales e institucionales, y que acabó siendo aceptada internacionalmente por los vencedores de los fascismos.

Después de una larga travesía por el desierto, los cambios generacionales, socio-económicos y culturales iniciados desde comienzos de la década de los años sesen-

12. Véase, por ejemplo, Andrés de Blas Guerrero, "El problema nacional-regional en la transición", en José Felix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, 1989. A notable distancia de los argumentos matizados de Andrés de Blas, en los últimos tiempos han prodigado, especialmente en determinados medios de comunicación escrita, artículos que podrían calificarse de "revisionistas", negando el alcance de la represión cultural y lingüística en el País Vasco y en Cataluña, y acusando a los respectivos nacionalismos de ser responsables de exageraciones y falsificaciones.

13. Para el antifranquismo en la década de los años cuarenta, véase, entre otros, Hartmut Heine, *La oposición política al franquismo*, Barcelona, 1983; Carme Molinero y Pere Ysàs, *L'oposició antifeixista a Catalunya (1939-1950)*, Barcelona, 1981; y Juan Carlos Jiménez de Aberásturi, *De la derrota a la esperanza: políticas vascas durante la II Guerra Mundial (1937-1946)*, Bilbao, 1999.

ta, aunque algunos con raíces en la década anterior, crearon las condiciones para el resurgimiento del antifranquismo; un antifranquismo que profundizaría a lo largo de la década y hasta el final de la dictadura la identidad democracia/autonomía.

En Cataluña, a lo largo de los años sesenta y más aún en el primer lustro de la década de los setenta, alcanzó una particular relevancia un movimiento cívico-cultural catalanista, en forcejeo continuado con las autoridades franquistas. En febrero de 1960, abriendo un camino que sería continuadamente transitado en los años siguientes, un centenar de intelectuales pidieron la enseñanza de la lengua catalana en todos los niveles educativos y el libre funcionamiento de entidades culturales y científicas. Entre 1966 y 1968 la campaña "català a l'escola" tuvo un gran eco, aunque no logró alterar la política educativa franquista. Pero en otros ámbitos la dictadura no tuvo otro remedio que alejarse de sus iniciales propósitos, especialmente tolerando ciertas manifestaciones culturales en lengua catalana. Así, desde principios de los años sesenta se produjo un crecimiento continuado de la producción editorial en catalán. Paralelamente, el fenómeno de la "nova cançó" alcanzaba una amplia proyección pública. Con este movimiento cívico-cultural como telón de fondo, que expresaba la reivindicación catalanista básica, la identidad, la oposición a la dictadura encontró mejores posibilidades para desarrollarse, e incluso para converger en planteamientos ampliamente compartidos.

Antifranquistas procedentes de las tradiciones republicanas y laicas –en especial comunistas– y antifranquistas procedentes de las corrientes críticas del catolicismo vieron facilitados ámbitos de encuentro. Un papel esencial fue el desempeñado por el PSUC, como el PCE en toda España pero aún en mayor medida, el partido del antifranquismo. El PSUC logró una socialización política catalanista entre sectores notables de la población trabajadora inmigrante al presentar la reivindicación catalanista como un componente indisociable de las reivindicaciones democráticas; por otra parte, sus propuestas unitarias fueron abriéndose camino hasta culminar en la creación, en 1971, de la Asamblea de Cataluña. La Asamblea de Catalunya agrupó a la práctica totalidad del antifranquismo realmente existente, logró una amplia representatividad social y demostró una notable capacidad movilizadora basada en sus cuatro puntos programáticos: "1. La consecución de la amnistía general para los presos y exiliados políticos. 2. El ejercicio de las libertades democráticas fundamentales: libertad de reunión, de expresión, de asociación –incluida la sindical–, de manifestación y derecho de huelga, que garanticen

el acceso efectivo del pueblo al poder económico y político. 3. El establecimiento provisional de las instituciones y de los principios configurados en el Estatuto de 1932, como expresión concreta de estas libertades en Cataluña y como vía para llegar al pleno ejercicio del derecho de autodeterminación. 4. La coordinación de todos los pueblos peninsulares en la lucha por la democracia"¹⁴. La Asamblea de Cataluña fue la máxima expresión de un movimiento por la democracia y la autonomía, de claro contenido progresista y solidario, lo que provocó notables recelos entre sectores catalanistas conservadores –poco activos políticamente– ante el gran peso de las organizaciones obreras que propugnaban, junto a un cambio político, también un cambio social.

La trayectoria del antifranquismo vasco fue notablemente distinta. En comparación con el antifranquismo catalán destaca, en primer lugar, la ausencia de un movimiento unitario e incluso una cierta fragmentación política. Por una parte, se desarrolló un potente movimiento obrero de identidad comunista y socialista, pero paralelamente se mantuvo la continuidad de identificaciones y apoyos, habitualmente desde la pasividad política, hacia el PNV, que mantuvo unas mínimas estructuras organizativas en la clandestinidad y, sobre todo, el dominio de las instituciones en el exilio, todo lo cual facilitaría su rápida reorganización al final de la dictadura. También debe subrayarse el papel de importantes sectores de la Iglesia vasca en el rechazo de la dictadura y en la preservación y propagación de una identidad comunitaria, e incluso del ideario nacionalista, así como de la aceptación de la violencia como forma legítima de lucha. Por último, hay que destacar la aparición de ETA, formada desde sectores juveniles nacionalistas, y su opción a favor de la lucha armada, materializada desde finales de la década de los sesenta. La acción violenta de ETA acabó condicionando la vida socio-política vasca al provocar sus acciones una durísima y a menudo indiscriminada represión, que acabó facilitando la extensión de sus apoyos sociales, el reforzamiento de la identidad comunitaria y el rechazo no solamente de la dictadura franquista sino de la totalidad de instituciones estatales.

La creciente intensidad y extensión de las reivindicaciones nacionales vascas y catalanas, en un contexto de reivindicaciones democráticas, y especialmente las

14. Comunicado de la primera sesión de la Asamblea de Cataluña, 7 de noviembre de 1971. Véase Antoni Batista y Josep Playà, *La gran conspiració. Crònica de l'Assemblea de Catalunya*, Barcelona, 1991.

formulaciones y prácticas unitarias de la oposición catalana, influyeron de manera notable en las propuestas programáticas de las organizaciones políticas más importantes del antifranquismo, especialmente en los grupos comunistas, socialistas y demócrata-cristianos.

Especialmente significativo resulta el Manifiesto-programa del PCE, la principal formación política del antifranquismo, aprobado en septiembre de 1975. En este documento se valoraba positivamente la trayectoria de los "modernos movimientos nacionales en Cataluña, Euskadi y Galicia" que, "basados en una clara realidad diferencial, de fuerte raíz popular, expresaron las aspiraciones políticas de diversas clases sociales frente al poder de la oligarquía financiero-terrateniente". Durante la Segunda República, añade el documento, "se planteó la posibilidad de modificar la estructura burocrática y centralista del Estado y dar satisfacción a las aspiraciones democráticas de las nacionalidades con la política de Estatutos de Autonomía". Pero la victoria franquista implicó "una reafirmación brutal del centralismo reaccionario, reafirmación que fue acompañada de una feroz represión contra todas las expresiones de personalidad nacional de estos pueblos", lo que, sin embargo, "sólo ha conseguido dar cohesión, con más fuerza si cabe, a las comunidades nacionales catalana, vasca y gallega y provocar el despertar de las aspiraciones específicas de otras comunidades". En el programa para la "democracia política y social" propugnada por el PCE se señalaba que, "respetando el inalienable derecho de los pueblos a decidir libremente de sus destinos, la democracia política y social reconocerá el carácter multinacional del Estado español y el derecho a la autodeterminación para Cataluña, Euskadi y Galicia". En este marco el PCE propondría "la libre unión de todos los pueblos de España en una República federal", y formas de autonomía, "conforme a la voluntad libremente expresada por sus respectivos pueblos", para Navarra, País Valenciano, Baleares y Canarias. Por último, se señalaba la "necesidad de dotar a las regiones españolas de órganos autónomos, políticos, administrativos y culturales, democráticamente elegidos, que completen la descentralización del Estado español"¹⁵. En definitiva, el PCE, desde una planteamiento plurinacional de España, con el reconocimiento explícito del derecho a la autodeterminación para catalanes, vascos y gallegos, proponía una fórmula que podría calificarse de "federalismo asimétrico".

15. Segunda Conferencia del PCE, *Manifiesto Programa del Partido Comunista de España*, editado por el Comité Ejecutivo del PSUC, 1975, p. 106-107.

El PSOE, por su parte, en su XIII Congreso celebrado en octubre de 1974, manifestó que la definitiva resolución "del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas", y propugnaba una República federal por "considerar que esta estructura estatal permite el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que se salvaguarda la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integren el Estado federativo", al tiempo que reconocía la "existencia de otras regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos institucionales adecuados a sus peculiaridades"¹⁶. Dos años después, el XIV Congreso del PSOE propugnaba que, en el marco de un proceso constituyente, "se reconozca el hecho histórico de los estatutos de soberanía que fueron establecidos constitucionalmente y se restablezcan las instituciones representativas previstas en dichos estatutos de forma que puedan ser cauce de expresión de la voluntad de los respectivos pueblos", y que "del mismo modo se consideren las restantes formulaciones autonómicas surgidas democráticamente en otros entes territoriales del Estado, así como que se abra un proceso mediante el cual todas las nacionalidades y regiones que lo deseen puedan dotarse de sus propios regímenes de autonomía"¹⁷. Con formulaciones algo más confusas, la posición socialista era muy parecida a la sostenida por el PCE. Y con expresiones más radicales o más moderadas, las posiciones favorables a un Estado federal eran compartidas por la mayor parte del antifranquismo más activo, desde los grupos marxista-leninistas a sectores demócrata-cristianos.

2. Hacia la configuración del Estado de las Autonomías

Las reivindicaciones de autogobierno en Cataluña y el País Vasco ocuparon un lugar destacado en la tensión continuismo/reforma/ruptura que caracterizó los primeros meses tras la muerte de Franco. Paralelamente, emergieron movimientos y reivindicaciones autonomistas en otras regiones. Entre 1974 y 1976 hubo tentativas unitarias antifranquistas en el País Vasco y en Galicia así como en otras regio-

16. Resolución sobre Nacionalidades y Regiones del XIII Congreso del PSOE, reproducida por Andrés de Blas, "El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 4, 1978, p. 161.

17. *Ibid.*, p. 164.

nes, propiciadas especialmente por la Junta Democrática, que incorporaron reivindicaciones de autogobierno a partir de la contraposición franquismo/centralismo y democracia/autonomía. Así, la Asamblea Democrática de Euskadi y la Xunta Democrática de Galicia –y más tarde la Táboa Democrática de Galicia– reivindicaron los Estatutos de 1936, y objetivos autonomistas aparecían en los programas de la Taula de Forces Polítiques i Sindicals del País Valencià, de la Junta Democrática de Andalucía, y de organismos unitarios antifranquistas de Aragón, Asturias y de las Islas Baleares¹⁸.

En marzo de 1976, tras importantes movilizaciones populares demandando la promulgación de una amnistía y un régimen democrático, las dos plataformas que agrupaban a la oposición antifranquista, la citada Junta Democrática liderada por el PCE y la Plataforma de Convergencia Democrática, integrada por el PSOE, Izquierda Democrática y el PNV, entre otros grupos, se unieron en un nuevo organismo, Coordinación Democrática. La oposición antifranquista unificada rechazó la política gubernamental de imprecisa "reforma" del franquismo, y presentó una alternativa basada en la formación de un gobierno provisional de amplia representación, que decretase la amnistía, garantizara el libre ejercicio de los derechos civiles básicos, y convocara unas elecciones a Cortes constituyentes; ésta era la concreción del concepto de "ruptura democrática". El programa de Coordinación Democrática defendía también "el pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y de las libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado Español"¹⁹. Dos meses más tarde, como resultado de la reunión de la comisión ejecutiva de la denominada Platajunta y el secretariado de la Asamblea de Cataluña, Coordinación Democrática asumía "los planteamientos y reivindicaciones de la nacionalidad catalana que se concretan en el restablecimiento provisional de los principios y de las instituciones configurados en el Estatuto de Autonomía de 1932, y en la constitución de un gobierno provisional de la Generalitat de Cataluña desde el momento que se produzca la ruptura democrática". Según el comunicado conjunto, ambos organismos consideraban que la ruptura democrática "que ha de conducir al restablecimiento de las libertades políticas nacionales, sólo es posible a nivel de todo el Estado y con el protagonismo del

18. Véase *Asalto al centralismo. La reivindicación de la autonomía en las nacionalidades y regiones del Estado español*, Barcelona, 1976.

19. Declaración de Coordinación Democrática, Madrid, 26 de marzo de 1976.

pueblo", y añadía que la "ruptura democrática implica, de manera consecuyente, el reconocimiento y el ejercicio de los derechos y libertades de todos los pueblos del Estado español"²⁰.

Por su parte, el primer gobierno de la monarquía, presidido por Carlos Arias Navarro, decidió realizar algunos gestos en relación a las reivindicaciones catalanas y vascas. La Corona compartía la preocupación ante este problema y cuando el Rey Juan Carlos, en el mes de febrero de 1976, realizó su primer viaje a Cataluña como Jefe del Estado, pronunció un conciliador discurso, utilizando en parte la lengua catalana, en el que glosó el "tradicional amor de los catalanes a las libertades".

El gobierno Arias decidió la creación de dos comisiones para estudiar el establecimiento de "régimenes administrativos especiales" para Cataluña y el País Vasco. Enlazando con trabajos anteriores en relación al restablecimiento de los conciertos económicos de Vizcaya y Guipúzcoa, se constituyó en el mes de enero la Comisión para el Estudio de la implantación de un Régimen Administrativo Especial de Vizcaya y Guipúzcoa, y pocas semanas más tarde se formaba la Comisión para el Estudio de un Régimen Administrativo Especial para las cuatro provincias catalanas. Las dos comisiones acabaron sus trabajos a finales de año; en un caso se propuso la creación de las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa, en el otro una mancomunidad de servicios de las cuatro diputaciones provinciales que daría paso a un Consejo General de Cataluña. Pero, como veremos, ambas propuestas quedaron sobrepasadas por una dinámica política que desbordó ampliamente los límites iniciales del reformismo gubernamental²¹.

En octubre de ese denso 1976 se amplió la organización unitaria de la oposición democrática con la formación de la Plataforma de Organismos Democráticos, integrada por Coordinación Democrática y los organismos unitarios de Cataluña, Galicia, País Valenciano, Baleares y Canarias, más pequeños grupos políticos de

20. Comunicado de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Democrática y del Secretariado de la Asamblea de Cataluña, Barcelona, 21 de mayo de 1976.

21. Véase Eduardo J. Alonso Olea, "El largo camino para la recuperación del concierto económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981", en Javier Tusell *et al.*, *Historia de la transición y la consolidación democrática en España*, Madrid, 1995 y Ferran Mascarell, "1975-1977: la pasión democrática", en Carme Molinero y Pere Ysàs (dirs.), *De la dictadura a la democracia, 1960-1980*, Barcelona, 1998.

carácter liberal y socialdemócrata. La Plataforma reiteró el programa de la oposición, incluyendo la restauración de los estatutos de autonomía y las reivindicaciones autonomistas. Sin embargo, la ampliación de la plataforma unitaria opositora implicó el debilitamiento de las posiciones rupturistas de la izquierda, de manera que el precio de una más amplia unidad frente al gobierno de Adolfo Suárez fue una mayor heterogeneidad de posiciones en beneficio de las actitudes más moderadas. En cualquier caso, en el último trimestre del 1976 el gobierno Suárez logró tomar las riendas del proceso de cambio, con la aprobación por las Cortes de su proyecto de Ley para la Reforma Política y con el éxito obtenido en el referéndum del 15 de diciembre.

Sin embargo, la clave del fortalecimiento gubernamental, y en particular de la figura de Suárez, era en muy buena medida su permeabilidad en relación a las demandas y propuestas de la oposición democrática. De manera aparentemente paradójica, Suárez estaba logrando neutralizar la presión de la oposición asumiendo gradualmente sus objetivos esenciales, aunque no los instrumentos que aquélla proponía para alcanzarlos. Con todo, ello no significa que la reforma impulsada por Suárez fuese ya un proyecto cerrado y acabado al final de 1976; contrariamente eran muchas las indefiniciones gubernamentales y las incertidumbres del panorama político. Baste como ejemplo la tentativa –fracasada– del gobierno de poner en marcha en febrero de 1977 el Consejo General de Cataluña vinculado al "régimen administrativo especial para las cuatro provincias catalanas".

En los primeros meses de 1977, las negociaciones entre el gobierno y la oposición democrática representada por la denominada Comisión de los Nueve, junto con la eliminación de incertidumbres, especialmente la relativa a la legalización del PCE, hicieron posible la convocatoria de unas elecciones generales en unas condiciones mínimamente aceptables para la mayoría de fuerzas políticas.

Como he apuntado anteriormente, los resultados de las elecciones del 15 de junio obligaron al gobierno a buscar una solución provisional para contener las reivindicaciones de autogobierno ampliamente mayoritarias en las sociedades catalana y vasca, y además con celeridad, puesto que los parlamentarios catalanes electos se reunieron rápidamente para reclamar la restauración de la autonomía eliminada por el franquismo. Ante tal situación, Suárez realizó una hábil maniobra consistente en invitar a Madrid al presidente de la Generalitat en el exilio,

Josep Tarradellas, con lo que logró neutralizar las iniciativas de los parlamentarios catalanes, pero a cambio de aceptar la legitimidad representada por el político republicano y abrir las puertas a decisiones impensables hasta muy poco antes. Después de largas negociaciones, y también de la espectacular manifestación de Barcelona el 11 de septiembre, *Diada Nacional* catalana, un decreto-ley restableció provisionalmente la Generalitat de Catalunya, derogando la ley de octubre de 1938 pero sin restaurar el Estatuto de Autonomía; poco después otro decreto nombró a Tarradellas presidente, lo que permitió su triunfal regreso a Barcelona a finales de octubre. La Generalitat provisional, con un gobierno de concentración formado por socialistas, comunistas, republicanos, nacionalistas y centristas, tenía muy escasas competencias y descansaba en la Diputación de Barcelona —de la que simultáneamente Tarradellas había sido nombrado también presidente—, pero la carga simbólica de su mera existencia tuvo un impacto extraordinario.

En el País Vasco, el gobierno propició una operación semejante a la catalana, pero el presidente del gobierno vasco en el exilio, Jesús María de Leizaola, cedió todo el protagonismo a la Asamblea de Parlamentarios, por otra parte mucho menos izquierdista que la catalana. Después también de largas negociaciones, con notables disensiones provocadas por la inclusión o exclusión de Navarra, en diciembre fue creado el Consejo General Vasco, presidido por el veterano dirigente socialista Ramón Rubial.

El establecimiento de órganos provisionales de autogobierno en Cataluña y el País Vasco fue un estímulo para las reivindicaciones autonomistas en muchas regiones y propició la creación de los denominados organismos pre-autonómicos. Sin embargo, el proceso fue complejo, porque las situaciones eran diversas. Por una parte, hay que tener en cuenta el caso de Galicia, con un Estatuto de Autonomía refrendado en 1936, y el del País Valenciano, con una notable tradición autonomista, y en ambas regiones con una movilización ascendente desde finales de la dictadura, impulsada por las principales fuerzas políticas antifranquistas, y con programas reivindicativos de autogobierno explicitados por los organismos unitarios aparecidos entre 1974 y 1976. También es relevante el desarrollo de un movimiento autonomista en Andalucía, con una notable capacidad de crecimiento y de penetración social. Por otra parte, hay que considerar las posiciones sostenidas por las principales formaciones políticas de la izquierda. Socialistas y comunistas eran favorables a una estructuración federal del Estado,

lo que facilitó su sintonía con movimientos autonomistas de origen diverso. Por último, UCD, antes de convertirse en partido, integraba pequeños grupos regionalistas de Andalucía, Extremadura, Murcia, Galicia y Canarias, lo que explica las presiones internas en la coalición gobernante a favor de crear instituciones pre-autonómicas.

Parece justificada, sin embargo, la observación de que en muchas regiones las reivindicaciones autonomistas eran relativamente epidérmicas, y en medida no despreciable fueron estimuladas por el descrédito del estado centralista-franquista. También debe tenerse en cuenta que el autonomismo podía ser fácilmente alimentado por actitudes de mimetismo con respecto a Cataluña y al País Vasco, así como por el rechazo ante hipotéticos tratamientos privilegiados hacia esas comunidades. La cuestión ofrecía también notables oportunidades para la instrumentalización política; desde quienes buscaban definir y ocupar un espacio en el mapa político, hasta quienes consideraron que la generalización del autonomismo podía facilitar la aceptación de los estatutos de autonomía para Cataluña y el País Vasco, o diluirlos por la vía de una nueva homogeneización.

Tal variedad de factores condicionó la creación a lo largo de 1978 de instituciones pre-autonómicas –Juntas o Consejos Generales–, a partir de los parlamentarios elegidos, en Galicia, País Valenciano, Andalucía, Aragón, Canarias, Extremadura, Castilla-León y Castilla-La Mancha, al tiempo que se planteaban dudas respecto a regiones uniprovinciales. Estos órganos fueron creados sin una previa definición del modelo de organización territorial del Estado, antes de la aprobación de la Constitución, cuya elaboración condicionaron inevitablemente.

Llegados a esta punto, es necesario prestar atención a la elaboración de la Constitución. La diferencias aparecidas en la redacción del artículo segundo del texto constitucional permiten apreciar las distintas concepciones sostenidas por las principales fuerzas políticas respecto al concepto de España que debía explicitarse en la Carta Magna. Efectivamente, confluyeron dos planteamientos distintos –España nación única y España estado plurinacional– que dieron lugar finalmente a una fórmula consensuada –aunque bajo presiones, algunas nada legitimadas democráticamente–, pero confusa y equívoca. En una primera redacción de la ponencia decía: "La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionali-

dades y regiones que la integran". Desacuerdos internos en UCD, la radical oposición de AP, y presiones públicas y privadas ejercidas desde instituciones del Estado, en especial por la inclusión del término "nacionalidades", determinaron sucesivas modificaciones hasta la redacción final, que presenta sensibles diferencias, entre ellas la inclusión del concepto "nación española", y el añadido "patria común e indivisible de todos los españoles", y que quedó como sigue: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas"²². Se mantenía así el concepto de "nacionalidades", sin definir, aunque con el sobreentendido que era aplicable a Cataluña y al País Vasco, donde existían identidades nacionales claramente expresadas políticamente, y a Galicia, con una lengua propia y un estatuto refrendado durante la Segunda República.

El ponente constitucional del grupo comunista, Jordi Solé Tura, ha destacado que este artículo sintetiza "todas las contradicciones existentes en el periodo constituyente", en él confluyeron "los diversos proyectos políticos, en él se expresaron todas las resistencias, en él se muestra con claridad cuál fue la correlación efectiva de las fuerzas en presencia." Desde el punto de vista político, añade, "es un auténtico empate entre concepciones diferentes de la nación española"; en él se "dan cita, de manera desordenada, las dos grandes concepciones de España (...): la concepción de España como una nación única e indivisible y la concepción de España como un conjunto articulado de pueblos diversos, de nacionalidades históricamente formadas y de regiones. Las dos concepciones se funden para servir de base no ya al Estado centralista tradicionalmente vinculado al concepto de nación única, sino a un Estado de las Autonomías que debe superar las viejas y anquilosadas estructuras del centralismo"²³.

En el título VIII de la Constitución se estableció la "Organización Territorial del Estado", abriendo la posibilidad de un profundo cambio en la estructura territorial española. El artículo 137 establece que "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas", y que "todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". El artículo 143

22. Constitución Española, 1978.

23. Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, 1985, p. 100-101.

establece que "en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas..."²⁴. Según el ponente Solé Tura, coincidiendo en esta apreciación con otros ponentes y analistas, el artículo VIII es desordenado y algunas cuestiones fundamentales están resueltas de manera deficiente, por ejemplo la distribución de competencias. Ello obedece a que "ningún otro Título de la Constitución se elaboró en medio de intereses contrapuestos, de tantas reservas y, en definitiva, de tantos obstáculos"²⁵. Es revelador, al respecto, el testimonio de Rodolfo Martín Villa, titular entonces de la cartera de Interior, destacando la elevada tensión del tema autonómico; en su opinión si no se logró un ordenamiento constitucional más satisfactorio en esta cuestión fue por la debilidad de UCD, imposibilitada de "imponer unos criterios racionales" porque, entre otros factores, "los socialistas hacían gala de un furor autonomista a todas luces impropio, perturbador e injustificado, actitud ésta en la que no le iba a la zaga el PCE". De tal manera que, "atrapada entre los dos fuegos de unos nacionalismos vasco y catalán con planteamientos maximalistas y proclives al ultimátum y de unas izquierdas prestas a emular las exigencias nacionalistas, UCD, que también tenía sus complejos, no tuvo otra opción que la de intentar mantener el tipo, supeditándolo todo a la consecución del gran objetivo de aquel momento, que no era otro que el de alumbrar la Constitución. Así se explica el triunfo de determinadas tesis en el texto constitucional"²⁶. Es claro, por tanto, que frente a imágenes del "consenso", que con frecuencia tienden a diluir las posiciones de las diversas fuerzas políticas, el Estado de las Autonomías tal y como finalmente quedó configurado en el texto constitucional fue fruto, esencialmente aunque no exclusivamente, de los planteamientos de la izquierda y de los grupos nacionalistas, aceptados como inevitables pero a regañadientes por una parte del propio partido gubernamental y rechazados frontalmente por la derecha conservadora.

El título VIII estableció la posibilidad de crear Comunidades Autónomas, fijó los procesos para elaborar y aprobar los estatutos de autonomía, así como las ins-

24. Constitución Española, 1978.

25. Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismo...*, p. 89.

26. Rodolfo Martín Villa, *Al servicio del Estado*, Barcelona, 1984, p. 180.

tuciones de autogobierno –legislativas y ejecutivas– y sus competencias. Una disposición transitoria agilizaba el proceso en los territorios que "en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía". El texto constitucional fijaba dos vías para el acceso a la autonomía, una, siguiendo el artículo 151, permitía las instituciones de mayor rango –Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno, Tribunal Superior de Justicia– y las máximas competencias, y fue aplicada a Cataluña, País Vasco y Galicia, obviando además algunos requisitos; la otra vía, la del artículo 143, contemplaba unas instituciones de menor rango y menores competencias, al menos durante un periodo inicial de cinco años.

Después de la aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978, con una baja participación en Guipúzcoa y Vizcaya por el abstencionismo propugnado por el PNV como protesta por la no constitucionalización de los "derechos forales", se procedió a la elaboración, negociación –difícil y conflictiva en ambos casos– y final aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y del País Vasco, refrendados en octubre de 1979. Ambos estatutos asignaban a las instituciones autonómicas amplias competencias, aunque con una diferencia notable en relación a la financiación, en el caso vasco a través de los conciertos económicos. En marzo de 1980 se eligieron los parlamentos, en el País Vasco con una sólida mayoría relativa del PNV, y en Cataluña con un inesperado e insuficiente triunfo de la coalición nacionalista CiU, que necesitó para gobernar del apoyo de UCD y de ERC. El Estatuto gallego fue refrendado en diciembre de 1980, tras una elaboración y negociación menos conflictiva, dada la mayoría gubernamental en aquella comunidad, aunque no exenta de algunas tensiones. En octubre de 1981, las elecciones al parlamento gallego dieron el triunfo a AP frente a una UCD sumida ya en una profunda crisis.

Con la Constitución y los estatutos catalán, vasco y gallego en vigor quedaba pendiente la definitiva organización territorial en el resto de España. Algunos dirigentes políticos habían propuesto limitar, al menos temporalmente, el proceso autonómico a las denominadas "nacionalidades históricas"²⁷. Pero, al margen de los apoyos de tal propuesta, su viabilidad era extraordinariamente difícil tras la aprobación de los tres estatutos, dadas las previsiones constitucionales, y con la

27. Propuesta sostenida entre otros por el ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, después de las elecciones legislativas de 1979. Véase Rodolfo Martín Villa, *Al servicio...*, p. 188.

existencia de órganos pre-autonómicos y las expectativas que se habían generado. La opción gubernamental fue reconducir el proceso hacia las previsiones constitucionales del artículo 143 –la vía lenta a la autonomía–, lo que fue interpretado por sectores sociales muy amplios como una limitación al autogobierno de las demás regiones españolas.

Contra la opción del gobierno de UCD, en Andalucía, la mayoría de fuerzas políticas decidieron promover la utilización de la vía del artículo 151, lo que implicaba la realización de un referéndum para que la mayoría absoluta de los electores de cada provincia aprobara la iniciativa. El referéndum celebrado el 28 de febrero de 1980 logró un amplio apoyo a la iniciativa a favor de una autonomía plena, aunque en una provincia –Almería– no se alcanzó la mayoría absoluta requerida. Con todo, Andalucía obtuvo finalmente un Estatuto con instituciones del máximo rango y con plenas competencias.

Tras el fracaso de su política en Andalucía, el gobierno ucedista buscó el pacto con el PSOE para generalizar y "racionalizar" el proceso autonómico. Diversos factores hicieron posible el acuerdo: las necesidades de una UCD en crisis, profundamente erosionada por el fracaso de su posición en Andalucía, la reorientación de la política del PSOE, que veía cada vez más próximo su acceso al gobierno y empezaba a abandonar esa mezcla de radicalismo retórico y acción política moderada que tan buenos resultados le había proporcionado, y la consistencia de las reivindicaciones autonómicas en determinadas regiones, como el País Valenciano. Para Rodolfo Martín Villa, que entonces ocupaba la cartera de Administración Territorial, después que "el referéndum de Andalucía hubiese reclamado un estatuto semejante al de Cataluña, el País Vasco y Galicia, la suma de éstos, más los regímenes especiales de las islas Baleares y Canarias, más la foralidad Navarra, suponía que una parte muy importante de la población española se encontraría ya en el marco de una organización autonómica de la máxima extensión posible según la Constitución", por lo que "la generalización del proceso se hacía necesaria por razones puramente funcionales, pues las disfunciones procederían entonces de las provincias que conservasen el régimen administrativo común". También por razones funcionales "era necesaria una cierta homogeneidad de las competencias que había que atribuir a las comunidades autónomas"²⁸.

28. *Ibíd.*, p. 185.

Tras largas negociaciones, UCD y el PSOE firmaron, en julio de 1981, los denominados "pactos autonómicos", que dieron lugar a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, ley rechazada por las demás formaciones políticas, y declarada después parcialmente inconstitucional por sus pretensiones "armonizadoras" en detrimento de las competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la ley fijó el proceso de generalización autonómica a través del artículo 143 de la Constitución, así como la igualación de instituciones y competencias de todas las comunidades. A lo largo de 1982 fueron aprobados los Estatutos de Autonomía de La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Asturias y Cantabria; también fue aprobada la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Al año siguiente, ya con el PSOE en el gobierno, se aprobaron los Estatutos de Extremadura, Baleares, Castilla-León y Madrid, seguidos finalmente por los de Ceuta y Melilla.

3. Consideración final

Las reivindicaciones autonómicas y la organización territorial española fueron cuestiones centrales de la transición española. La potencia de las identidades catalana y vasca, expresadas políticamente en forma de reivindicaciones de autogobierno, tanto mediante la movilización popular como en las urnas, contribuyeron decisivamente a la quiebra del estado centralista y antidemocrático. El descrédito del nacionalismo españolista, que era uno de los fundamentos ideológicos del franquismo, facilitó la extensión por la geografía española de la identificación entre democracia y autonomía, propiciada por la propia dictadura que negaba ambas. Así, junto a las reivindicaciones catalanas y vascas, en muchas regiones españolas surgieron, o resurgieron, en los últimos años del franquismo movimientos autonomistas, en tanto que buena parte del antifranquismo adoptó posiciones favorables a una profunda modificación de la estructura territorial española, en muchos casos en sentido federal.

El Estado de las Autonomías fue fruto de la dinámica política de la transición, aunque con orígenes más lejanos. Las elecciones de 1977 forzaron al gobierno presidido por Adolfo Suárez a dar respuesta a la situación política catalana y vasca, lo que estimuló muchas otras reivindicaciones autonomistas, precipitando la creación de órganos provisionales de autogobierno en muchas regiones, empezando por aquellas con identidades más definidas y movimientos más potentes.

Esta realidad no podía ser ignorada en la elaboración de la Constitución que, efectivamente, contempló la creación de Comunidades Autónomas, que acabaron generalizándose en todo el territorio español.

La Constitución reguló, sin explicitarlo claramente, dos situaciones diferentes: el autogobierno de aquellas comunidades que reclamaban el reconocimiento de su identidad nacional —con todos sus elementos simbólicos incluidos—, y la descentralización del Estado mediante administraciones autonómicas para todas las regiones que lo desearan. Sin embargo, la frontera entre "nacionalidades", a las que se denominó históricas, y las regiones no era clara e indiscutible, y en algunas comunidades como Andalucía y en el País Valenciano existían potentes movimientos autonomistas fundamentados en la afirmación de una identidad diferenciada.

Todo el proceso de configuración del Estado de las Autonomías estuvo plagado de considerables sobreentendidos, ambigüedades e indefiniciones. Probablemente fue el precio del amplio consenso finalmente alcanzado. Pero tras casi un cuarto de siglo, y tras un balance que, pese a todo, parece que la sociedad española en su conjunto considera netamente positivo, tal vez podría intentarse una redifinición del Estado autonómico que permitiera superar muchos equívocos. No parece, sin embargo, que el clima político lo propicie, con un PP que ha redescubierto las posibilidades electorales del nacionalismo españolista, superada la cuarentena postfranquista, y con la deriva soberanista del PNV y de algunos sectores del nacionalismo catalán. Pero, naturalmente, ésta es ya otra historia.