

## *Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX<sup>1</sup>*

JUAN PABLO FUSI AIZPÚRUA  
Departamento de Historia Contemporánea (UCM)

### **RESUMEN**

Los movimientos nacionalistas que aparecieron a finales del siglo XIX y principios del XX en Cataluña y el País Vasco (y en parte también en Galicia) terminarían por obligar a modificar la estructura territorial del Estado español, basado desde 1833 en las provincias. Aunque hubiera precedentes (proyectos regionales del XIX, Mancomunidad de Cataluña de 1914), fue la II República (1931-36) el primer régimen que abordó la transformación del Estado mediante la concesión de autonomía a las regiones: la aportación de la República fue el Estado integral, que contemplaba el establecimiento gradual de autonomías regionales (y de hecho sólo Cataluña tuvo autonomía antes de la guerra civil, y Euskadi sólo desde octubre de 1936). En 1975, la democracia española heredaría de la dictadura de Franco un agravado problema regional, especialmente en el País Vasco; la Constitución de 1978 optaría por la tesis de la generalización de la autonomía; crearía así un Estado abierto y federalizable.

### **ABSTRACT**

The emergence of nationalist movements in Catalonia, the Basque Country and, to a lesser extent, in Galicia led to a profound change in the territorial structure of the modern Spanish state, since 1833 divided in provinces. Although there were some precedents (XIXth century regional projects, the Mancomunidad of Catalonia in 1914), it was not until the II Republic (1931-36) that the idea of auto-

---

<sup>1</sup> Este artículo integra parte de los capítulos V y VI de mi libro *España. La evolución de la identidad nacional*. Madrid, Temas de Hoy, 2000, al que remito a efectos de citas y referencias bibliográficas.

onomy for the regions began to be contemplated. The Republic followed a cautious line of gradually given political autonomy to a limited number of regions: as a matter of fact only Catalonia had been granted autonomy before the civil war (the Basque Country only became an autonomous region in October 1936, that is, when the war had already started). In 1975, democracy inherited from Franco's dictatorship an aggravated regional problem. The 1978 Constitution opened the way to a semi-federal, open State, based on 17 autonomous regions, all of them with their own governments and parliaments.

La división de 1833 estableció las provincias, la unidad administrativa básica del Estado nacional español. En el siglo XIX se contempló también, en más de una ocasión, la creación de regiones. El proyecto de Constitución de 1873 de la I República reconocía hasta un total de diecisiete Estados. Muchos observadores (escritores españoles, viajeros extranjeros) vieron que localismo y regionalismo —no la nación— constituían los ámbitos reales de la vida social española: en fecha tan tardía como 1931, Ortega y Gasset sostenía (en su libro *La redención de las provincias*, publicado ese año aunque escrito en 1927-28) que España era todavía pura provincia. Pero la estructura territorial del Estado no se modificó. El Estado nacional español se fundamentó en una concepción unitaria de España como nación. Fue la aparición de los nacionalismos catalán y vasco —y, más tarde, del nacionalismo gallego— lo que acabaría por cambiar, en pocos años, la naturaleza de la política española; a la larga, obligaría, además, a un replanteamiento en profundidad de la organización territorial del Estado: primero, con la creación de la Mancomunidad catalana el 6 de abril de 1914; luego, ya en los años de la II República (1931-1936), con el reconocimiento del derecho a la autonomía de las regiones, y su concesión a Cataluña, en 1932, y al País Vasco, en octubre de 1936.

## 1. LA APARICIÓN DE LOS NACIONALISMOS

La aparición de los nacionalismos catalán y vasco, y en general, la aparición de los distintos nacionalismos de las regiones españolas, respondió a razones extraordinariamente complejas. En síntesis, esos nacionalismos fueron resultado de largos procesos históricos de consolidación de la propia identidad particular; resultado, por ello, de procesos igualmente largos de integración y vertebración regionales. Ello requirió la creación de economías regionales más o menos integradas, el dinamismo unificador de las ciudades, la aparición de una opinión pública local articulada, una educación regional

más o menos común y homogénea, medios modernos de comunicación de masas: la cristalización, en suma, de una conciencia colectiva que interpreta la personalidad regional como constitutiva de una nacionalidad propia y distinta. El fundamento último de los nacionalismos fue, como resulta evidente, la existencia en ciertas regiones de elementos lingüísticos, históricos, culturales, etnográficos e institucionales particulares: en Cataluña, la lengua, el derecho y la historia; en el País Vasco, la lengua y los Fueros; en Galicia, la lengua igualmente, la historia, las peculiaridades de su mundo rural, la especial influencia eclesiástica y religiosa. En esas regiones, las más caracterizadamente nacionalistas, existía ya en el siglo XIX una más o menos acusada conciencia de diferenciación, precedente de, pero distinta a, la idea moderna de nacionalidad.

Prat de la Riba, el principal exponente del nacionalismo catalán, llevaba razón cuando en *La nacionalidad catalana*, el libro que escribió en 1906, decía que la verdadera génesis del catalanismo partió del movimiento romántico de recuperación de la lengua, historia y derecho civil, en razón, precisamente, del sentimiento catalán que lo inspiró. La *Renaixença* catalana, el renacimiento lingüístico, literario y cultural de Cataluña, cristalizó y maduró en la década de 1850 (Juegos Florales, labor músico-vocal de Clavé, teatro y prensa catalanes...). Al tiempo aparecieron, en la misma década, los primeros escritos políticos propiamente regionalistas (obras de Illas i Vidal, Durán i Bas, Mañé i Flaquer, Joan Cortada...), esto es, escritos que, superando el «provincialismo» o mero amor por la provincia propia veían a Cataluña como una región, y no como una mera suma de provincias. Cataluña era entendida todavía como parte esencial e inseparable de España, pues, como diría Prat, tanto a aquel incipiente regionalismo catalán como a las concepciones federalistas que algunos hombres de izquierda, y señaladamente Valentín Almirall (1841-1904), propondrían poco después, en la década de 1860, les faltó la conciencia de Cataluña como una patria distinta. Más todavía, la Cataluña del siglo XIX participaba del sentimiento nacional español. Pero en todas aquellas manifestaciones regionalistas parecía perfilarse ya un primer horizonte catalanista, esto es, la aspiración a que aquella renacida personalidad lingüística, histórica y cultural de Cataluña tuviera su reconocimiento en el entramado político español: la fuerza que el republicanismo federal tendría en Cataluña en los años del Sexenio revolucionario (1868-1874) vino a corroborarlo.

En el caso vasco, la revalorización de la lengua, iniciada ya en el siglo XVIII, tuvo, primero, manifestaciones ingenuamente apologéticas, limitadas a exaltar la antigüedad del euskera (y sus excelencias) como lengua primitiva de la humanidad. Siguió luego los cauces serios y rigurosos de la erudición especializada, como revelaría, por citar un solo caso, la obra del prínci-

pe Lucien Bonaparte (1831-1891), que fijó las variedades dialectales de la lengua. El mismo romanticismo, aunque menor y mucho más pobre que en Cataluña, produjo algunos poetas, sobre todo vasco-franceses, a Iparaguirre, el cantor errante, que compuso el *Gernikako arbora*, himno fuerista, en 1853, y favoreció, además, la fijación de un estereotipo de los vascos —latente, por ejemplo, en muchos de los libros de viajeros ingleses y franceses que visitaron la región durante la guerra carlista de 1833-1840— como un pueblo noble, rudo y antiquísimo (ahí estaba el arcaísmo de su lengua), asentado de siempre en sus montañas, orgulloso de sus costumbres ancestrales, indomable y valeroso, y tenaz defensor de sus libertades y derechos, esto es, de sus Fueros, mito sistematizado y elaborado por el escritor vasco-francés José Agustín Chaho (1810-1854), y plasmado, por ejemplo, en la literatura «fuerista» de los años 1860-1880 (con obras de inmensa popularidad como *Las leyendas vascongadas*, de José M.<sup>a</sup> de Goizueta; las *Tradiciones vasco-cántabras*, de Juan V. Araquistain; *Amaya o los vascos en el siglo VIII*, de Navarro Villoslada, o *Leyendas de Euskeria*, de Vicente de Arana). El fuerismo —la teoría que, en razón de su pasado foral, demandaba para las provincias vascas y Navarra un tratamiento constitucional distinto— apareció como tal, como un planteamiento político nítidamente articulado, al hilo de la primera guerra carlista (aunque tuviera el antecedente inmediato de las polémicas surgidas por la ofensiva de Godoy contra los Fueros a principios del siglo XIX); significativamente, en muchas de las tesis fueristas, como la *Defensa histórica del Señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa* (1851), de Pedro Novia de Salcedo, latía ya una interpretación que identificaba Fueros y religión católica, que propiciaría —sobre todo después de la revolución de 1868— un gradual deslizamiento del fuerismo vasco hacia un foral-catolicismo reaccionario y antiliberal, en el cual aquella doble dimensión católica y fuerista aparecía como la esencia de la identidad vasca (en detrimento de las tesis fueristas liberales que veían los Fueros como instituciones democráticas de gobierno local).

El galleguismo, finalmente, entendido inicialmente como simple «provincialismo», por la concepción de Galicia como «provincia» unitaria, nació a mediados de la década de 1840 (el primer periódico galleguista, *El Clamor de Galicia*, impulsado por Vicetto apareció en 1854), con una doble dimensión, historiográfica (con Murguía como exponente principal) y literaria, orientada como en el caso catalán a la revalorización del gallego como lengua literaria (Murguía, por ejemplo, escribía en castellano), y culminó en el *Rexurdimiento*, movimiento iniciado en los años cincuenta, y que se concretó en la obra de tres grandes poetas: Rosalía de Castro (1837-1885), autora de *Cantares gallegos* (1863), primer gran libro del Rexurdimiento pleno, y de *Follas novas* (1880) (y de *En las orillas del Sar*, 1884, en castellano); Eduar-

do Pondal (1835-1917), autor de *Queixumes dos pinos* (1886); y Manuel Curros Enríquez (1851-1908), autor de *Aires da miña terra* (1880) y *O divino sainete* (1888).

La Renaixença catalana alcanzó su plenitud en las últimas décadas del siglo XIX, en los grandes poemas de Verdaguier, en los dramas de Guimerá y en las novelas de Oller. Luego, entre 1890 y 1910, el modernismo, movimiento integral que abarcó no sólo la arquitectura, la pintura o la literatura, sino también, y destacadamente, las artes decorativas y las artes industriales (el mueble, la vidriera, la cerámica, la joyería, la forja, el cartelismo) y hasta el gusto musical, renovó de raíz la vida cultural catalana, éxito social que revelaba que la Cataluña de fines del siglo XIX y principios del XX había generado una verdadera cultura creadora, que era, además, una cultura privativa y propia (y que no era un fenómeno pasajero, porque el *Noucentisme*, tendencia y proyecto cultural que desde 1910 desplazó al modernismo y que tuvo en Eugeni D'Ors su principal teorizador, se fundaba también en una visión particularista de Cataluña, identificada ahora con el clasicismo y la luminosidad del Mediterráneo). En el País Vasco, la abolición de los Fueros en 1876 provocó una intensa, aunque minoritaria, reacción escrita en defensa de las instituciones suprimidas y, por extensión, de la lengua y de la cultura vascas, reacción —a la que se sumó, desde Cataluña, Juan Mañé i Flaquer— que se concretó en la aparición de numerosos folletos y periódicos fueristas, en la creación de organizaciones político-culturales vasquistas y en el resurgir de la cultura euskaldún (Fiestas Eúskaras, aparición de la revista *Euskal-Herria*, notable desarrollo de los estudios de filología, antropología y prehistoria vascas...), al hilo de lo cual nacieron algunas ideas que luego harían suyas, interpretándolas desde otra perspectiva, los inspiradores del nacionalismo: la idea de unir políticamente a los vascos en un partido centrado en la defensa de los intereses vascos; la noción de la unidad de las cuatro provincias vascas; la identificación de la personalidad vasca con el euskera y los Fueros. En Galicia, finalmente, también culminó entonces —décadas de 1880 y 1890— el Rexurdimento: entonces aparecieron, como hemos visto, las principales obras históricas de Murguía y los mejores poemas de Rosalía, Pondal y Curros, y además, libros explícitamente regionalistas (de Alfredo Brañas y del propio Murguía), y entonces se crearon la Asociación Regionalista Gallega (1890-1894), que publicó en 1891-1892 *La Patria Gallega*, y la Liga Gallega de Coruña, que actuó entre 1897 y 1906.

En suma, en Cataluña, un particularismo catalán de amplia raigambre popular existía antes de que apareciese el catalanismo político; más aún, los catalanes aparecían instalados en una cultura moderna mayoritariamente catalana. En el País Vasco, la persistencia y extensión de la conciencia fue-

rista —aun abolidos los Fueros en 1876— revelaba la existencia de un hecho vasco antes también de que surgiese el nacionalismo (aunque los vascos, por lo menos por lo que se refería a Bilbao, San Sebastián, Vitoria y gran parte de Álava, estuviesen en cambio, instalados mayoritariamente en una cultura o española o vasco-española). En Galicia, el regionalismo cultural —sin traducción política— tenía, ya desde 1885, perfiles bien definidos.

## 2. LOS NACIONALISMOS CATALÁN Y VASCO

Los movimientos políticos nacionalistas aparecieron en Cataluña y País Vasco en las últimas décadas del siglo XIX, y en Galicia, ya en los primeros años del siglo XX. La idea de nacionalidad catalana probablemente estaba ya implícita en algunos (o bastantes) de los libros, revistas y escritos de distinto tipo publicados en Cataluña después de 1876, y en los planteamientos de las numerosas organizaciones catalanistas que por entonces se crearon. Pero Prat de la Riba entendería, con razón, que la creación en 1887 de la Lliga de Catalunya por un grupo escisionista del Centre Català, apoyado por el Centre Escolar Catalanista —una asociación de estudiantes a la que pertenecían Prat de la Riba, Domenech i Montaner, Verdaguer i Callis y otros—, fue el hecho decisivo. Porque fue al hilo de la campaña de mítines que el Centre Escolar y la Lliga promovieron en 1889 en defensa del derecho civil catalán —que tuvo a Narcís Verdaguer como principal animador— cuando la idea de nacionalidad catalana quedó definida. El propio Prat de la Riba habló en el Centre Escolar en 1890, y lo hizo sobre la «patria catalana» como única patria de los catalanes, y sobre la lengua y el derecho en tanto que expresión de la nacionalidad catalana. En 1891, por iniciativa del Centre Escolar y de la Lliga de Catalunya, se creó la Unió Catalanista, que aglutinaba a centros catalanistas de toda Cataluña —y no sólo de Barcelona—, que en marzo de 1892 celebró en Manresa su primera Asamblea, en la que se aprobaron las Bases per la Constitució Regional Catalana; un texto cargado de ideas y connotaciones tradicionalistas, corporativistas y confesionales, con la idea de la restauración de las instituciones históricas del Principado, como las Cortes y el Tribunal Superior de Cataluña, el uso del catalán como única lengua oficial en la región y la asunción por Cataluña de amplios poderes financieros, tributarios y ejecutivos.

El nacionalismo, en definitiva, iba adquiriendo creciente ascendencia. Varios periódicos, por ejemplo, pasaron a autotitularse nacionalistas. En 1895, Prat de la Riba y Pere Mutanyola publicaron una especie de catecismo patriótico, el *Compendi de doctrina catalanista*, del que se tiraron cien mil

ejemplares —y que fue denunciado y secuestrado por las autoridades—, cuya tesis central era la definición de Cataluña como patria o nación propia y distinta. Cuando, en 1897, Prat de la Riba pronunció en el Ateneo barcelonés una conferencia sobre «El hecho de la nacionalidad catalana», base de su libro, de 1906, *La nacionalitat catalana*, las tesis nacionalistas estaban ya claramente consagradas. Los nacionalistas copaban ya algunas instituciones culturales de influencia indudable en la vida catalana, como el mismo Ateneo de Barcelona o la Academia de Jurisprudencia y Legislación de esa ciudad. Únicamente quedaba la irrupción en la política, a la que se inclinaba, sin embargo, sólo una parte de los miembros de la Unió Catalanista. Ese sector, integrado por hombres del Centre Escolar, formó el Centre Nacional Català, en el que figuraron, junto a Prat, Verdaguer i Callis, Cambó, Puig i Cadafalch, Domenech i Montaner y otros; de la fusión entre dicho Centre y la Unió Regionalista, otra de las distintas organizaciones catalanistas existentes, nació, ya en 1901, poco antes de las elecciones generales de ese año, la Lliga Regionalista de Catalunya, que iba a ser en adelante el partido del catalanismo conservador.

El nacionalismo catalán vino a ser como el desenlace casi natural de un largo proceso de cristalización de la conciencia de diferenciación catalana. Tuvo mucho más de continuidad que de ruptura con los que venían siendo elementos nucleares de la cultura política catalana. Un cierto componente catalanista latió siempre lo mismo en el provincialismo de los años 1840-50, que en el federalismo del sexenio revolucionario, que en el tradicionalismo rural catalán, que en el regionalismo conservador de las décadas de 1870-80. La aparición del nacionalismo supuso, ciertamente, un punto de inflexión en aquella cultura política, y un salto cualitativo evidente en el modo cómo los catalanes entendían su propia personalidad cultural e histórica; pero no violentó la conciencia política de la comunidad catalana, porque los argumentos históricos y lingüísticos en que se apoyaba no deformaban, al contrario, ni la historia ni la realidad lingüística de Cataluña, y porque Cataluña formaba una unidad económica y cultural ampliamente vertebrada bajo el liderazgo del poder integrador de una capital plena de dinamismo y modernidad como era Barcelona. Aunque hubiera muy diversas formas de entender el nacionalismo, aunque la conciencia catalana no fuese la misma en todo el territorio catalán y aunque subsistieran importantes enclaves políticos y culturales no nacionalistas, el nacionalismo fue un elemento de integración política de la sociedad catalana.

El caso vasco fue muy distinto. El nacionalismo tuvo inicialmente un alcance muy minoritario y un carácter extraordinariamente polémico. Al acto, un banquete, en que Sabino Arana (1865-1903), el fundador del nacionalismo vasco, expuso por primera vez sus ideas —aunque poco antes había publi-

cado el primero de sus textos esenciales: *Bizcaya por su independencia. Cuatro glorias patrias* (1892)—, acto que tuvo lugar el 3 de junio de 1893 en el caserío de Larrazábal, en los alrededores de Bilbao, asistieron sólo dieciocho personas, que, además, polemizaron acaloradamente al escuchar las palabras del protagonista de la reunión (luego publicadas como folleto). En la discusión, Arana y su hermano Luis —a cuya influencia atribuiría siempre su conversión al nacionalismo allá por el año 1882— intentaron demostrar, según testimonio del propio Arana, que su teoría era precisamente «completamente opuesta» a la tesis de la sociedad Euskalerría, el bastión del fuerismo, a la que habían pertenecido la totalidad de los asistentes, a la que calificó de «liberal y españolista»; luego, en 1897, Arana polemizaría igualmente —y con la misma radicalidad— con el carlismo, primero en una hoja de cuatro páginas, *El partido carlista y los Fueros Vasko-Nabarro*, y luego en un folleto del mismo título en que respondía a las críticas que se le hicieron y que provocaría nuevas polémicas y escritos que se prolongarían más allá de la muerte de Arana.

El hecho es significativo. Porque, por más que un vago protonacionalismo alentara de alguna forma en todo el fuerismo vasco, por más que, como se dijo, el nacionalismo hiciera suyas algunas de las ideas que habían emergido en los años posteriores a la abolición foral de 1876, el nacionalismo vasco suponía una ruptura esencial con la tradición política vasca. La teoría nacionalista de los Fueros, expuesta por Arana en 1897 en su folleto *El partido carlista y los fueros Vaskonabarro*, identificaba Fueros con códigos nacionales de soberanía; provincias vascongadas, con Estados vascos; e integración foral —mediante la derogación de la ley de 25 de octubre de 1839, que, para Arana, había supuesto la destrucción de la independencia vasca—, con soberanía de dichos «Estados». Tal teoría alteraba sustancialmente la naturaleza del problema vasco, circunscrito previamente al dilema abolición/reintegración foral; la tesis nacionalista hacía muy difícil la acomodación entre Fueros vascos y Constitución española, desde el momento en que definía a aquéllos como unos derechos históricos derivados de una soberanía distinta y anterior a la soberanía española. La teoría nacionalista no dejaba otra vía de acomodación que la vía de un pacto de soberanía entre los Estados vascos y el Estado español. Tal teoría iba mucho más lejos de los planteamientos del fuerismo, incluso del fuerismo «intransigente», y, por supuesto, de los planteamientos del carlismo, en los que los Fueros, lejos de constituir principio alguno de soberanía separada, aparecían como uno de los fundamentos de la Monarquía tradicional española. La interpretación histórica del nacionalismo vasco, que enfatizaba la idea de una secular independencia vasca destruida en 1839, pugnaba, además, con una realidad histórica que evidenciaba la basculación de los territorios vascos hacia Castilla desde el siglo

XII y la integración de Navarra en la Monarquía hispánica desde principios del siglo XVI. El nacionalismo hacia del euskera, lengua conocida por sólo una parte minoritaria de la población vasca y perdida en gran parte de Álava y en Bilbao, la lengua nacional, y ambicionaba reuskaldunizar a una sociedad profundamente castellanizada; más aún, idealizaba el mundo rural y preindustrial vasco, en un momento en que Vizcaya y Guipúzcoa se industrializaban aceleradamente. Aunque tuviera importante apoyatura social —que, además, iría engrosando progresivamente—, el nacionalismo fue, desde el principio, un elemento de división —de verdadera escisión de la conciencia colectiva—, no de integración de la sociedad vasca.

El hecho que señaló la irrupción irreversible de los nacionalismos en la política española fue el éxito de la Lliga Regionalista en las elecciones de 1901 en Barcelona. La Lliga, creada, como se mencionó, poco antes de esas elecciones como partido del catalanismo conservador —que poco después, en 1906, definiría ideológicamente Prat de la Riba en su libro *La nacionalitat catalana*, y pronto liderado en el Congreso español por Francesç Cambó—, obtuvo cuatro de los siete escaños por Barcelona-capital, si bien favorecido por la altísima abstención, y dos de los trece escaños de la provincia. Mantuvo esos resultados en las elecciones generales de 1903 y 1905, y en 1907, Solidaridad Catalana, una coalición liderada por la Lliga e integrada por nacionalistas, republicanos federales y carlistas, obtuvo 41 de los 44 escaños de Cataluña (y de aquéllos, 16 eran escaños nacionalistas). Aun con oscilaciones y retrocesos electorales —como en 1910, en que en la capital, Barcelona, quedó en tercer lugar, por detrás de republicanos y nacionalistas de izquierda—, la Lliga se convirtió en la fuerza central de la política catalana hasta 1923, sobre todo desde que, en 1914, conquistara la mayoría en el Ayuntamiento de Barcelona y en la recién creada Mancomunidad catalana.

También en el País Vasco los años en torno al cambio de siglo fueron decisivos. En 1898, Arana, el creador del nacionalismo, fue elegido diputado provincial por Vizcaya (si bien con muchos de sus más de 4.000 votos prestados por la derecha católica no nacionalista). Al año siguiente, los nacionalistas llegaban al Ayuntamiento de Bilbao y, en 1907, lograban por vez primera la alcaldía de la capital de Vizcaya, en la persona de Gregorio de Ibarreche. El PNV, cuya fundación los propios nacionalistas fechaban el 14 de julio de 1894, día en que se inauguró en Bilbao el primer círculo o «batzoki» del partido, el Euskeldun Batzokija, no se presentó a elecciones nacionales hasta 1918, puesto que hacerlo hubiera supuesto reconocer la soberanía de las Cortes españolas; pero en marzo de 1917 logró la mayoría en la Diputación de Vizcaya, y en las elecciones generales de 1918 logró 6 de los 7 escaños de esa provincia y 1 de los 5 de Guipúzcoa.

### 3. LOS LÍMITES DEL NACIONALISMO

Con todo, no era ésa la única realidad. Que la conciencia regional era «añeja» en muchas regiones españolas, y que un sentimiento regional (político o no) impregnaba la forma como muchos españoles percibían su condición nacional, era cierto. En Valencia, por ejemplo, se creó en 1878, por iniciativa de Constantí Llombart, la sociedad *Lo Rat Penat*, instrumento de una tímida *renaixença* valenciana que, a principios de siglo, dio lugar a brotes —efímeros, mínimos— de valencianismo político (Valencia Nova, la Asamblea Regionalista Valenciana de 1907, Joventut Valencianista...). Desde 1894 se organizaron Juegos Florales en Zaragoza; *El Heraldo de Aragón*, diario creado en 1895, asumió la bandera del aragonesismo; entre 1900 y 1904, un grupo de académicos de la Universidad de Zaragoza y de intelectuales publicaron *Revista de Aragón*. En Andalucía, grupos federalistas celebraron en 1883, en Antequera, una Asamblea Federal, que elaboró una Constitución para Andalucía; a partir de 1908, se crearon Centros andaluces en distintos lugares y en 1913 apareció la revista regionalista *Bética*; en 1915, Blas Infante publicó el *Ideal Andaluz*, el libro que teorizaba el andalucismo político; en enero de 1918 se celebró en Ronda el I Congreso Andaluz, que adoptó ya una bandera y un himno andaluces como expresión de una identidad regional diferenciada.

Sin embargo, cualquiera que fuese la intensidad de los sentimientos regionales —sólo excepcionalmente, conviene puntualizar, percibidos como distintos de o contrarios al sentimiento de españolidad— la proyección política de los movimientos regionalistas, cuando la tuvieron, fue en la gran mayoría de los casos, débil. En un artículo titulado, bien significativamente, «La cuestión esencial», publicado en *El Sol* el 4 de noviembre de 1918, Ortega y Gasset distinguía sólo seis regiones dotadas de lo que definió como «conciencia colectiva diferencial»: Aragón, Cataluña, País Vasco, Navarra, Asturias y Galicia. Consideraba que otras dos, Valencia y Murcia, estaban en transición, y se aventuraba a anticipar que quizás una tal conciencia no llegase a aparecer ni en Extremadura, ni en las dos Castillas, ni en Andalucía (punto este último que Ortega repetiría en su controvertida *Teoría de Andalucía*, 1927, donde afirmaba que Andalucía era la única región que no había tenido «ni pujos ni petulancia de particularismos»).

El mismo nacionalismo catalán fue sobre todo un hecho de la Cataluña vieja, de Barcelona y Girona. El porcentaje de escaños ocupados entre 1901 y 1923 por los regionalistas catalanes fue del 39 por 100 en Barcelona (monárquicos: 38, 4 por 100; republicanos: 16, 7 por 100) y del 26 por 100 en Girona (monárquicos: 38 por 100; republicanos: 26, 1 por 100), pero sólo del 18 y 5, 6 por 100 respectivamente en Lleida y Tarragona. La Lliga no

consiguió la mayoría electoral en Barcelona capital hasta 1914; y la mayoría municipal, hasta 1920. El nacionalismo vasco fue hasta los años de la II República (1931-1936) un movimiento básicamente vizcaíno, y luego, hasta 1936, vizcaíno y guipuzcoano. El «vitorianismo» fue mucho más definidor de la identidad de los habitantes de la capital alavesa que su identidad vasca; constituyó, por lo menos, el fundamento del consenso electoral que permitió al político monárquico conservador Eduardo Dato hacerse con el distrito de Vitoria entre 1914 y 1921. Buena parte de la intelectualidad vasca de los años 1900-1936 (escritores como Unamuno, Baroja, Maeztu, Salaverría, Grandmontagne y Ramón de Basterra; pintores como Zuloaga y Artañeta; arquitectos como Secundino Zuazo, Pedro Muguruza o José Manuel de Airpúrua; músicos como Usandizaga y Guridi) fue vasco-españolista, no nacionalista.

El nacionalismo fracasó políticamente en Galicia. *Solidaridad Gallega*, un amplio movimiento político que surgió en 1907, integrado por carlistas, eclesiásticos, sociedades agraristas y un pequeño núcleo de intelectuales nacionalistas coruñeses aglutinados en torno a la vieja figura de Murguía — con un programa esencialmente agrarista: redención de foros, solución a la emigración... —, se disolvió hacia 1912. Los *Irmandades de Fala*, movimiento nacionalista surgido en 1916 (I Asamblea, en Lugo, en 1918), cuyo fundamento ideológico vino a ser el folleto *Nacionalismo gallego* de Antón Villar Ponte —que definía a Galicia como nación, desde una perspectiva republicana y federal—, fueron sobre todo un movimiento de intelectuales. Las pocas aventuras electorales que intentaron fracasaron: sólo lograron un concejal, en A Coruña, en 1920. Aunque en 1920 apareció la expresión más coherente y sistemática del galleguismo hecho hasta entonces, *Teoría de nacionalismo galego*, de Vicente Risco —inspirador además de la revista *Nos*, (1920-1936), la revista más influyente en la renovación de la cultura gallega contemporánea—, no hubo en realidad nacionalismo político gallego hasta la creación en diciembre de 1931, proclamada ya la II República, del Partido Galleguista de Alfonso R. Castelao (que además se dividiría en 1935, por la escisión de la Dereita Galeguista). El carácter agrario de la región, la falta de ciudades modernas y de opinión pública articulada, las dificultades casi insuperables de las comunicaciones internas regionales, reducidas hasta bien entrado el siglo XX a caminos de herradura; el fuerte localismo de aldea que impregnaba a la sociedad gallega, todo ello debió contribuir decisivamente a imposibilitar la cristalización del nacionalismo. El divorcio entre el galleguismo y el mundo rural, divorcio atribuible en última instancia al carácter intelectual y culturalista del nacionalismo gallego (intelectualismo que cabe encarnar en Risco, profesor de la Escuela Normal de Orense, tímido, mal orador público, intelectual apasionado y culto, inadaptado y descontento,

seducido por lo exótico, lo esotérico y lo mágico, nietzscheano, elitista e irracionalista) marginó al galleguismo político.

En Andalucía, el andalucismo fue hasta 1936, en términos políticos, prácticamente inexistente. Ganivet le decía en 1898 a Unamuno en una de sus cartas, que Andalucía políticamente no era nada (y que de crearse regiones debía haber dos Andalucías). Al discutirse en el Congreso la ley de Mancomunidades en 1912, *El Liberal* de Sevilla se lamentaba de que el sentimiento regional andaluz era algo «esfumado», «atenuado», «muy débil». Pese al esfuerzo de Infante y los andalucistas, la prensa local concedió —incluso en los años de la II República— muy escasa atención a los temas andalucistas: en Sevilla, por ejemplo, preocupó en esos años mucho más la crisis (paro, conflictividad social) en la que la ciudad se vio tras la Exposición Universal de 1929. Fue otra teoría de Andalucía, no la andalucista, la que interesó políticamente en España (además de que se perpetuase la visión romántica de la región, ahora con manifestaciones estéticas estilizadas, no españoladas, como *El amor brujo*, 1915, de Falla, y el *Romancero gitano*, 1928, y *Poema del cante hondo*, 1931, de Lorca): la teoría de Andalucía como el gran problema agrario de España, elaborado, primero, por los estudios realizados en 1903 por el Instituto de Reformas Sociales, luego por libros como la *Andalucía trágica* (1905) de Azorín, *La Bodega* (1905) de Blasco Ibáñez, *Del drama de Andalucía* (1923) de Eloy Vaquero, *Bandolerismo y delincuencia subversiva en la baja Andalucía* (1913), de Constanancio Bernaldo de Quirós, *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas. Córdoba* (1929), de Juan Díaz del Moral o *Los latifundios en España* (1932), de Pascual Carrión.

#### 4. LA AFIRMACIÓN ESPAÑOLA

La extensión de los sentimientos nacionalistas y regionalistas fue, en otras palabras, lenta y desigual. Tal vez, muchos españoles pensarán como Ganivet (según escribió a Unamuno): que se sentía regionalista, pero que no creía en la creación de organismos políticos para las regiones. Además, fue en el primer tercio del siglo XX cuando definitivamente cristalizó la plena «nacionalización» de la vida política y social española, esto es, cuando la nación, y no la región o la localidad, se impuso ya como ámbito de la preocupación social y política (incluso aunque aún Ortega pensara que España era pura provincia). Fue entonces cuando se completó la homogeneización cultural de España, la nacionalización de la cultura popular, si se quiere, sobre la base de toros y zarzuela (la década de 1910-1920, con Joselito y Belmonte, fue la «edad de oro» del toreo; zarzuelas como *La corte de Faraón*, de 1910, o *Doña Francisquita*, de 1923, fueron popularísimas), canción

española, cuplés, revistas musicales (*Las corsarias*, de 1917; *Las leandras*, de 1931, ambas del maestro Alonso) y ya desde la década de 1920, deportes, que enseguida producirían los nuevos mitos del españolismo popular: la «furia española» en fútbol (1920), el vuelo transoceánico del hidroavión *Plus Ultra* (1926), los éxitos boxísticos del fortísimo boxeador vasco Paulino Uzcudun.

Desde finales del siglo XIX, la mayor integración nacional, fruto de la intensificación de las comunicaciones de todo tipo, del aumento de la circulación de la prensa de masas, de la mayor movilidad territorial de la población, de la extensión de la educación primaria y secundaria, del mismo crecimiento de la maquinaria del Estado y de su acción en las provincias (del crecimiento del propio Madrid, medio millón de habitantes en 1900 y prácticamente un millón en 1930, y una ciudad ya comercial y bancaria cuyo centro aparecía ahora jalonado por una vigorosa y moderna arquitectura), todo ello había hecho de España una colectividad consolidada (aunque la idea nacional fuese negada por los nacionalismos catalán y vasco).

La derrota de 1898 ante los Estados Unidos, en la que España perdió los últimos restos de su imperio colonial (Cuba, Puerto Rico, Filipinas), no produjo una reacción nacionalista, como la que se produjo en Francia en 1871 tras la derrota de Sedán ante Prusia, o en Italia, tras la derrota de 1896 en Adua (Etiopía). En la España anterior a 1923, no hubo ni partidos ni movimientos políticos nacionalistas (españoles) de masas. Tampoco hubo un nacionalismo «integral», antiliberal, reaccionario, como el que cristalizó en Francia a partir de 1899 en torno a la *Acción francesa* de Maurras y Barrès. El intelectual catalán Eugenio D'Ors quiso redefinir el nacionalismo catalán y posiblemente el español, desde las ideas de Maurras y del nacional-sindicalismo de Sorel, pero fracasó: en Cataluña y en Madrid. La opinión española fue, por ejemplo, contraria a la guerra de Marruecos, que se extendió entre 1907 y 1926. Marruecos no generó manifestaciones patrióticas como las que se produjeron en 1860 (campana de África de O'Donnell), 1885 (conflicto de las Carolinas) y 1898. Marruecos provocó, en todo caso, la Semana Trágica de Barcelona (1909), una revuelta generalizada en la capital catalana contra el envío de tropas de la reserva a aquella guerra. El 30 de agosto de 1923, en vísperas del golpe militar del general Primo de Rivera, José M.<sup>a</sup> Salaverría, el escritor guipuzcoano —maurrasiano y españolista— escribió en *ABC* que España era «una de las naciones más liberales de Europa», lo que a él le parecía anacrónico y anticuado, y añadía que mientras en Francia se habían entronizado el nacionalismo y el militarismo, y en Italia, el fascismo, España seguía estancada en el sentimentalismo liberal.

Pero la crisis del 98 había provocado, cuando menos, una profunda crisis de la conciencia nacional, anticipada en los años anteriores por Ganivet

y Unamuno, que hizo que la reflexión sobre España, una especie de preocupación metafísica por definir la esencia de España como nación, viniese a ser la cuestión palpitante y aún obsesiva de la vida intelectual española. El pesimismo crítico de la generación del 98 (Unamuno, Ganivet, Azorín, Baroja, Valle Inclán, Zuloaga, Maeztu, etcétera) produjo la idea de España como problema y el mito de Castilla como esencia de la nacionalidad española. El regeneracionismo (*Oligarquía y caciquismo*, de Joaquín Costa; *El problema nacional*, de Ricardo Macías Picavea; *La moral de la derrota*, de Luis Morote...), la reacción intelectual que se produjo tras el 98 y que tuvo mucho de empacho declamatorio y de retórica moralizante, planteó la exigencia de una reforma, de una regeneración profunda del país, vía obras hidráulicas, inversiones en educación, erradicación del caciquismo y administración eficaz, exigencia de la que de alguna forma se hicieron eco entre 1900 y 1914 los gobiernos de Silvela, Maura y Canalejas: la sesión en la que el Congreso de los Diputados aprobó, en 1908, la Ley de Reconstrucción de la Escuadra del gobierno Maura fue calificada como una «sesión patriótica». Maura mismo dijo que de lo que se trataba era de «reconstruir la nacionalidad».

No hubo nacionalismo. Pero hubo lo que José María Salaverría llamaría en un libro de 1917 *La afirmación española* (el libro se titulaba *Estudios sobre el pesimismo español y los nuevos tiempos*, y era una crítica feroz desde la derecha del pesimismo noventayochista). Con múltiples manifestaciones: la literatura españolista de un Ricardo León (*Carta de hidalgos, Los centauros...*) y de un Eduardo Marquina (*En Flandes se ha puesto el sol, Los hijos del Cid*); la pintura luminosa de Sorolla, antítesis de la España negra de Zuloaga; la conmemoración en 1908 del centenario de la guerra de Independencia (tampoco fue casual que Juderías publicara su libro sobre la *Leyenda negra* en 1914); la misma guerra de Marruecos, que para el Ejército fue la oportunidad de restaurar el prestigio perdido en 1898; el nuevo hispano-americanismo; hasta la misma visión evocadora y nostálgica de la España del siglo de oro que proyectaría a partir de 1905 el desengañado Azorín en libros de prosa irrepetible (*La ruta de Don Quijote*, 1905; *España*, 1909; *Castilla*, 1912; *Lecturas españolas*, 1912; *Clásicos y modernos*, 1913; *El paisaje de España visto por los españoles*, 1917; *Una hora de España*, 1924). Más todavía, elementos, principios, ideas, de un nuevo sentimiento nacionalista español —devoción ferviente a un concepto abstracto e idealizado de la patria española; afirmación de la unidad nacional frente al ascenso de los nacionalismos catalán y vasco— afloraron en los discursos y escritos de hombres del tradicionalismo de la derecha como Vázquez de Mella y Víctor Pradera y en general, en parte del pensamiento católico; en el lenguaje de las Juventudes Mauristas, la organización de jóvenes conservadores que surgió en 1913 en

torno a la carismática figura de Maura (vivero de políticos que en su día militaron en la derecha monárquica autoritaria: Goicoechea, Lequerica, José Calvo Sotelo...); en editoriales y artículos de periódicos conservadores como *ABC* (Salaverría colaboró regularmente en el periódico desde 1910 a 1940) y *El Debate*, el diario católico creado en 1911; en el Ejército, particularmente en los jóvenes oficiales del ejército de Marruecos de la llamada generación de 1915 —la de Franco, Mola, Goded, etcétera—, que acabaría por ver en los nacionalismos su enemigo interior incompatible con la idea de unidad nacional encarnada por la institución militar; en los movimientos monárquicos que en el País Vasco y Cataluña se crearon para combatir los «separatismos» respectivos: en enero de 1919, los monárquicos de Vizcaya crearon con ese propósito la Liga de Acción Monárquica y el diario de Bilbao *El Pueblo Vasco* integró en sus páginas colaboraciones de muchos de los intelectuales (Maeztu, Calvo Sotelo, Víctor Pradera, Salvador Aunós, Salaverría, Sánchez Mazas...) que, desde ellas, y también desde *Diario de Navarra*, dirigido por Raimundo García «Garcilaso», fueron formulando una concepción ultranacionalista de España en la que estarían ya ideas que luego inspirarían las dictaduras de Primo de Rivera y Franco.

## 5. LA CUESTIÓN REGIONAL

Ese contexto (aparición de nacionalismos catalán y vasco y de sentimientos regionales en otros puntos, pero de desarrollo lento y desigual; afirmación española, aunque no nacionalismo español) explicaría la respuesta que desde el Estado se daría a la cuestión nacionalista. Ciertamente, la irrupción del nacionalismo catalán —Lliga Regionalista en 1901; Solidaridad Catalana, 1907— cambió, de alguna forma, la política española; se reabrió incluso la cuestión, que ya planteara Silvela en 1891, de la reforma de la Administración local y provincial del país: pero no llegó a acometerse en serio la reforma de la organización territorial del Estado sobre la base de su división regional, esto es, de proceder a algún tipo de descentralización política para las regiones.

Esa idea estaba implícita, por ejemplo, en el proyecto de reforma de la Administración local que, primero en 1903 y luego en 1907, presentó el líder conservador y jefe del gobierno en 1903-1904 y 1907-1909, Antonio Maura (1853-1925), un proyecto —en su forma final: dos libros, 409 artículos, numerosas disposiciones transitorias— que modificaba sustancialmente los regímenes municipal y provincial (creación de mancomunidades provinciales, cambios en el funcionamiento de las Diputaciones provinciales y en las elecciones provinciales), y que casi equivalía, bajo su apariencia administrativa, a

una reforma de la Constitución. El intensísimo debate que suscitó —127 días de debate, 2.950 discursos, 1.387 enmiendas: Maura cayó en 1909 antes de que el proyecto fuese aprobado—, debate que reveló la extraordinaria personalidad política y parlamentaria de Cambó, el líder de la Lliga catalana, que literalmente «catalanizó» el proyecto y la discusión del mismo, puso de relieve, precisamente, por lo menos dos cosas: 1. que Cataluña era ya el gran problema de España; y 2. que el problema catalán no era sino la manifestación de algo más profundo; que el fracaso de la administración local y provincial española era la causa última del fracaso del Estado nacional español, que evidenciaban la derrota del 98, la persistencia del caciquismo, la crisis del parlamentarismo, el malestar de los intelectuales, las exigencias de regeneración y los problemas agrarios del país (la Andalucía trágica, el hambre y la miseria de Extremadura, el minifundismo gallego...).

Pero el proyecto de Maura no fue aprobado. Quedó, únicamente, la idea de las *mancomunidades*, esto es, la posibilidad de crear organismos de coordinación entre las provincias de una misma región, asunto resucitado en 1911 por las Diputaciones catalanas y que, tras distintas vicisitudes parlamentarias, permitiría la constitución de la Mancomunidad catalana —que suponía la creación de una Junta general de diputados de las cuatro provincias y la formación de un consejo permanente de gobierno para ellas, más la asunción de amplias competencias en materias administrativa, educativa, cultural y de régimen interior— a partir del 6 de abril de 1914.

Pero no se hizo nada más. Cuando en diciembre de 1918, los diputados catalanes pidieron la plena autonomía para su región, recogieron el rechazo prácticamente total de las Cortes. Tampoco se atendió la petición de reintegración foral planteada desde el verano de 1917 por las Diputaciones provinciales de las tres provincias vascas (pese a estar dos de ellas presididas por políticos monárquicos y pese a que la reintegración foral no contemplaba en modo alguno la formación de una región vasca autónoma). El régimen de 1876, como todo el Estado español del siglo XIX (con la excepción de la efímera experiencia de la I República de 1873), se fundamentó, como ha quedado dicho al principio, en una idea unitaria de España como nación. A su vez, la izquierda española —la tradición liberal, el republicanismo— mostró muy escasas simpatías por los nacionalismos regionales cuando éstos aparecieron. Con la excepción del federalismo, el republicanismo español creyó que lo que había fracasado en España en determinadas circunstancias críticas —por ejemplo, en 1898— había sido la forma del Estado, la Monarquía, no su organización territorial. Desde su perspectiva, el problema de España estaba en la sustitución de una Monarquía vieja y oligárquica, por una República democrática y moderna: la cuestión centralismo/autonomías resultaba secundaria. El anti-catalanismo sería, así, uno de los rasgos definidores del Parti-

do Radical que Alejandro Lerroux, el político joven más significado del republicanismo de izquierda de principios de siglo, creó en 1907. Republicanos moderados como Melquíades Álvarez y liberales monárquicos como Montero Ríos se opusieron tanto al proyecto de reforma de la Administración local de 1907 como a la formación en 1914 de la Mancomunidad catalana. El socialismo español no fue más favorable. No tenía influencia alguna en Cataluña, era extremadamente hostil al nacionalismo en el País Vasco —uno de los baluartes del partido— y veía en un Estado central fuerte el instrumento de la reforma y del cambio social.

El cambio se inició en los años de la I Guerra Mundial, tal vez por dos razones: por el reconocimiento internacional que entonces (1918) tuvo el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades oprimidas, y por la creciente importancia que en Cataluña fueron tomando, también en aquellos años, grupos catalanistas republicanos y de izquierda. En cualquier caso, fue significativo que la revista *España*, órgano de la *intelligentsia* democrática entre 1916 y 1923, dirigida sucesivamente por Ortega y Gasset, Luis Araquistain y Manuel Azaña, publicara un alto número de artículos favorables a la autonomía catalana (aunque también en sus páginas aparecieron colaboraciones hostiles al catalanismo, como, por ejemplo, las de Unamuno). El Partido Socialista Obrero Español reconoció en su Congreso de 1918 el derecho de las «nacionalidades ibéricas» a su autogobierno, en una «confederación republicana». Ya en abril de ese año, un discurso en las Cortes del líder de los socialistas vizcaínos, Indalecio Prieto, había indicado que el Partido Socialista podría adoptar una actitud receptiva respecto a las aspiraciones vascas si es que éstas se formulaban desde perspectivas fueristas y liberales. Luego, diputados socialistas —Julián Besteiro, concretamente— defenderían la autonomía de Cataluña. El Partido Reformista de Melquíades Álvarez asumió también la posibilidad de tal solución y aún buscó, en los años 1918-1920, alguna forma de aproximación al nacionalismo de la Lliga y Cambó. Fue, finalmente, durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) cuando el cambio —esto es, esa apertura de la izquierda hacia los nacionalismos y la idea de autonomía territorial— se completó: cuando el nacionalismo catalán de izquierda luchó junto a republicanos y socialistas en favor del establecimiento de una República democrática. Democracia se identificó con República y con autonomía para las regiones «nacionalistas».

La idea, por ejemplo, que Ortega expondría en *La redención de las provincias*, el ensayo ya citado anteriormente, escrito en 1927 y publicado en 1931, era la organización de España en diez «grandes comarcas», término que acuñó para camuflar el de región, entonces, 1927, no autorizado, todas ellas autónomas y dotadas de una amplia capacidad de autogobierno y de ins-

tituciones democráticas propias (Gobierno regional, asamblea legislativa). Era hacer una España nueva y era proyectar una gran política nacional, hechas, una y otra, —como él decía— para las provincias y desde las provincias.

La «gran reforma» que Ortega proponía era lo que pronto iba a llamarse Estado regional. Pero con matizaciones importantes. A Ortega no le preocupaban las regiones por su especificidad étnica, cultural o histórica: en su libro no hablaba ni de nacionalidades, ni de lenguas propias, ni de derechos históricos (de las regiones). Es más, incluso eludía el problema de los movimientos nacionalistas. Ortega volvía a la provincia y a la región por considerar que en ellas se encarnaba y cristalizaba la realidad de España, porque entendía que provincia y región constituían el horizonte social y vital del español medio. Ortega no creía que el Estado español contemporáneo —o el régimen de la Restauración— habían fracasado por su centralismo: creía que había fracasado por ser un sistema y un régimen abstractos y artificiales, un sistema y un régimen que —como dijo en *Vieja y nueva política*, en 1913— representaban la España oficial, pero desconocían la España real. Ortega, en suma, se ocupaba de España. Creía que la «gran reforma» nacional —término que recordaba al de «regeneración» de los años 1899 y 1900— tenía que comenzar por su realidad más auténtica, que era, en su opinión, las provincias. Ortega quería que las provincias asumiesen su responsabilidad en el quehacer nacional y entendía que eso suponía dotarlas de personalidad política propia y darles amplias atribuciones: pero lo que le preocupaba era el renacer de España, construir desde el fuerte localismo de regiones y provincias la conciencia y la voluntad nacionales de que el país aún carecía.

La actitud de Ortega era, hasta cierto punto, paradigmática. Su generación, la de 1914, que en 1931 iba a asumir las responsabilidades del poder, empezaba a comprender las razones de la autonomía regional; pero el hilo conductor y central de todas sus preocupaciones políticas sería, ante todo, España y su vertebración como nación: «hablo de nación y de nacional —diría Azaña en octubre de 1933—, porque estoy hablando de política». La II República, proclamada en 1931, fue, en efecto, el primer régimen político español que intentó dar respuesta y solución al problema de los nacionalismos regionales. Fue, sin embargo, extremadamente prudente y responsable a la hora de hacerlo. De hecho, en los cinco años que transcurrieron hasta el estallido de la guerra civil, sólo se había concedido autonomía a Cataluña, en 1932. En el Parlamento sólo se había llegado a discutir otro Estatuto de autonomía, el vasco, que entraría en vigor iniciada ya la guerra, el 1 de octubre de 1936. Los restantes no pasaron de anteproyectos. El Estatuto gallego llegó a ser plebiscitado el 28 de junio de 1936, votando a favor de la auto-

nomía un total de 993.351 de los 1.343.135 electores. Pero entró en las Cortes el 15 de julio, tres días antes del levantamiento militar, y no llegaría a ser aprobado.

## 6. EL ESTADO INTEGRAL REPUBLICANO

La principal aportación de la II República fue la idea del Estado «integral», recogida en el artículo 1.º de la Constitución de 1931. Quería ser, desde la perspectiva de los constituyentes republicanos, una alternativa tanto al Estado unitario como al Estado federal. Frente al primero, la República admitía las autonomías regionales, aunque establecía un procedimiento exigente y laborioso para la aprobación de los estatutos autonómicos. Frente al Estado federal, la República creaba un Estado descentralizado no uniforme, y no admitía la federación de regiones autónomas (artículo 13 de la Constitución). El Estado integral republicano no era un Estado unitario con otro nombre. Pero, detrás de la idea de Estado integral, había un claro concepto de España, que veía a ésta como una unidad histórica, lingüística, cultural y estatal en la que se reconocía la existencia de varias culturas particulares —Cataluña, País Vasco y Galicia— y sentimientos más o menos afirmados de identidad regional. El Estado integral de 1931 tendió a configurarse en la práctica como un Estado regional: el retraso en la aprobación incluso de autonomías indiscutidas como la vasca y la gallega revelaba que los hombres de 1931 admitían diversos grados de autonomía y que ésta se concedería preferentemente sólo a regiones con una acusada personalidad político-administrativa.

Como se ha dicho, el procedimiento de elaboración y aprobación de la autonomía regional era laborioso: exigía la propuesta por la mayoría de los ayuntamientos de la región, su aprobación en plebiscito por las dos terceras partes de los electores de la misma —con imposibilidad de replantear la propuesta en cinco años— y la aprobación final de las Cortes, como institución soberana del Estado. Además, la Constitución de 1931 distinguía meridianamente entre competencias exclusivas del Estado, competencias cuya legislación correspondía al Estado y su ejecución, si así se acordase, a las regiones autónomas, y competencias de legislación y ejecución de estas últimas. Más todavía: la Constitución atribuía las competencias residuales al Estado (artículo 18), y hacía prevalecer el derecho del Estado español sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no estuviese atribuido a la competencia exclusiva de aquéllas (artículo 21).

La II República, por tanto, aun consciente de la necesidad de reorganizar el Estado, optó por una política gradualista de descentralización, por una

política que satisficiera a las regiones nacionalistas y, antes que a ninguna, a Cataluña, pero que dejase intactas las potencialidades del Estado: éste seguía siendo a los ojos de los responsables de aquel régimen el instrumento esencial para la regeneración nacional que querían emprender. Azaña mismo, el hombre que más que ningún otro fue la encarnación de la República, tuvo siempre un profundo sentimiento de españolidad; desconoció durante mucho tiempo el problema regional; «descubrió» Cataluña y el catalanismo tarde, en marzo de 1930, cuando visitó aquella región en compañía de un numeroso grupo de intelectuales castellanos; asumió, con todo, sin reservas y con sinceridad, y hasta con apasionamiento, la idea de la autonomía de Cataluña, y lo hizo con particular intensidad entre 1932 y 1934; apenas si le interesaron, en cambio, el País Vasco y Galicia; y, finalmente, Cataluña le decepcionó amargamente (y aún guardaría para ella algunos de sus más agrios y despectivos comentarios).

Azaña tenía una visión idealizadamente regeneracionista de la República. Creía en ella, ante todo, como instrumento esencial para la restauración de España como nación. La concebía como un régimen esencialmente nacional, como la encarnación —según diría en más de una ocasión— del ser nacional, como el sistema que, al devolver las libertades a los españoles, devolvería a éstos su propia dignidad nacional. Siempre creyó en España como una unidad cultural. Antes de 1930, hizo alguna alusión vaga y ocasional o al localismo o a la individualidad de los distintos pueblos de España: pero su idea —como la del liberalismo histórico español— era la de vigorizar las entidades locales (no, las regionales), hacer del municipio escuela de soberanía, recuperar la vieja tradición castellana —comunera— de las libertades municipales. Después de 1930, y siempre pensando principalmente en Cataluña, Azaña admitió la necesidad de reestructurar el Estado y de otorgar a los pueblos del mismo que manifestasen una conciencia histórica diferenciada la autonomía que demandase la voluntad popular. Pero con tres salvedades: que Azaña creía con españolismo «profundo, puro y ardiente» —son sus palabras— en la solidaridad moral de los pueblos hispánicos; que entendía que las libertades de esos pueblos eran consecuencia de las libertades de España; y que veía en España y en la cultura española, la síntesis superior en la que se reconciliaban la conciencia y las culturas diferenciadas de las regiones y pueblos españoles.

Desde antes de proclamarse la República, desde su visita a Barcelona de 27 de marzo de 1930, Azaña, como ya ha quedado dicho, asumió la defensa de la autonomía de Cataluña. En esta ocasión dijo incluso sentir «la emoción del catalanismo». Luego, en 1932, llevó el Estatuto catalán al Congreso, y su gobierno lo promulgó el 15 de septiembre de ese año: Azaña tenía la firme convicción de que la República fracasaría si no resolvía el problema catalán

—en el que veía el «primer problema español»— y estaba convencido de que había que reconocer la realidad del sentimiento nacionalista catalán, y obrar en consecuencia «aunque nos duela nuestro corazón de españoles», según dijo en las Cortes el 25 de junio de 1934. Azaña, con todo, ponía condiciones y límites a su política autonomista. En concreto, tres: a) derivación de la autonomía del marco constitucional español, lo que excluía admitir principio alguno de soberanía de las regiones; b) autonomía como expresión de la voluntad de las regiones o, lo que era lo mismo, rechazo a una generalización de autonomías regionales (Azaña decía que las autonomías de regiones sin conciencia histórica ni tradición regionalista serían «flores de estufa»; no creía en la República federal); c) estructuración de la autonomía regional sobre principios democráticos y republicanos, lo que apuntaba a impedir que determinadas regiones autónomas pudieran constituirse en bastiones de la reacción y de la derecha, como podía ocurrir, en 1931-1936, en el caso del País Vasco. Sobre todo, dos principios eran para Azaña por definición irrenunciables: la unidad de España y la preeminencia del Estado.

## 7. DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA

La solución constitucional adoptada en 1931 parecía, pues, razonable y mesurada. Sin embargo, era inadmisibles para el nacionalismo español, cuya ideología unitaria y españolista estaba detrás del levantamiento militar del 18 de julio de 1936, e inspiraría los cuarenta años de dictadura del general Franco (1936-1975). Como ha quedado indicado, ese nacionalismo español no dio lugar a un movimiento de masas liderado por un solo partido, al estilo del fascismo italiano o del nacionalsocialismo alemán: los fascismos españoles de los años treinta, incluida la Falange de José Antonio Primo de Rivera, fueron política y electoralmente partidos marginales. En cambio, el carácter anticatalanista y antivasquista de aquel nacionalismo apeló a importantes sectores del ejército español. Desde principios de siglo y al hilo sobre todo de la guerra de Marruecos (1909-1927), se forjó una nueva mentalidad militar que gradualmente fue identificando partidos y parlamentarismo con decadencia nacional, y que veía en los nacionalismos regionales un enemigo interno y una amenaza a la unidad nacional.

Militarismo y antiseparatismo fueron dos de los componentes principales del nacionalismo español del siglo XX: junto a ellos, una exaltación entusiasta de la idea de España, una fe casi mística en sus destinos y la glorificación de su pasado religioso y militar. El nacionalismo español desarrolló una teoría nacional-militar que hacía del Ejército el símbolo y la columna vertebral de la unidad nacional; del catolicismo, la esencia de la nacionalidad; y

de un Estado autoritario, fuerte, centralista y unitario, la clave de la salvación nacional. Tales ideas inspiraron los principios del régimen militar y del Estado que se establecieron tras el triunfo de la sublevación militar en la guerra civil de 1936-1939. Los Estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco fueron fulminantemente derogados; Vizcaya y Guipúzcoa fueron consideradas como provincias «traidoras» y no conservaron ni siquiera el régimen de Concierdos Económicos de 1878, que subsistió en cambio en Álava y Navarra, provincias que secundaron el levantamiento. Los movimientos nacionalistas fueron duramente reprimidos, y muchos de sus dirigentes y militantes fueron fusilados (el líder andalucista Blas Infante, y el que fuera presidente de Cataluña Luis Companys, entre ellos). Las manifestaciones más acusadamente representativas de las identidades particulares de las regiones —lengua, literatura, folclore, banderas, himnos— fueron, igualmente, prohibidas y perseguidas. Los nacionalismos catalán, vasco y gallego no tuvieron otra alternativa que el exilio o la cárcel. Los cuarenta años del régimen de Franco se definieron por la enérgica y sistemática aplicación de políticas culturales unitarias y asimilistas, por una total centralización administrativa y por una completa uniformización legislativa en materia de Administración territorial (aunque desde la década de los años sesenta pudo apreciarse cierta tolerancia respecto a las culturas catalana, vasca y gallega).

Sin embargo, el problema regional no iba a desaparecer. En Cataluña, pese a la represión, la conciencia catalana se mantuvo viva tras la guerra civil merced al vigor de la lengua y la cultura catalanas. Escritores, intelectuales, artistas, historiadores, filólogos, grupos folklóricos, la Iglesia —sobre todo, la Abadía de Montserrat—, estudiantes, y hasta una entidad deportiva como el Club de fútbol Barcelona, actuaron bajo el franquismo como depositarios del fuerte sentimiento de identidad diferenciado de la región. Cataluña no conoció graves conflictos de carácter nacionalista bajo aquel régimen. Aún así, sucesos como el proceso del joven nacionalista Jordi Pujol en 1960 o la expulsión en 1965 del abad de Montserrat Aureli Escarré tuvieron gran significación. Los años 60 vieron un considerable resurgimiento de la cultura catalana en todos los ámbitos: en 1959, apareció la primera gran revista catalana de la posguerra, *Serra d'Or*; entre 1961 y 1974, la llamada *Nova Cançó* catalana alcanzó gran popularidad; aparecieron por entonces nuevas editoriales en lengua catalana. El pintor Tapiès, el escritor Salvador Espriu (*Cementiri de Sinera*, 1946; *Llibre de Sinera*, 1963), la escritora Mercè Rodoreda (*La plaça del Diamant*, 1962), el teatro de Ricard Salvat, del propio Espriu y Maria Aurèlia Capmany, la historiografía (Jordi Nadal, Fontana, Termes, Giralt; casi todos ellos discípulos o colaboradores de Vicens Vives, muerto en 1960): todo, revelaba la pujanza cultural de Cataluña. En 1967, respondiendo a un libro de Julián Marías titulado *Consideración de Cataluña*, el escritor

Maurici Serrahima publicó *Realidad de Cataluña*, un ensayo en que reafirmaba la realidad de Cataluña —de los países catalanes— como nación. Los actos de desafío intelectual y político al franquismo se hicieron cada vez más frecuentes. En noviembre de 1971, se formó en la clandestinidad, por iniciativa del Partido Socialista Unificado de Cataluña, el partido comunista catalán, con la participación de unos 300 representantes de todas las fuerzas clandestinas catalanas, una Asamblea de Cataluña, que acordó un programa común que incluía, de forma preferente, el restablecimiento del estatuto de Autonomía de 1932.

En el País Vasco —donde como en Cataluña los sentimientos de identidad no habían desaparecido, donde la cultura euskaldún, no obstante el formidable crecimiento industrial y urbano (e inmigración foránea) que la región experimentó entre 1939 y 1979, había sobrevivido a través de la labor de los poetas orales, filólogos, antropólogos y sacerdotes, y a través de los vigorosos y populares deportes rurales y marineros (pelota, traineras) —, en el País Vasco, la protesta regional adquirió particular violencia. Ello pudo deberse en parte a que el vasquismo fue siempre menos extenso pero más radical que el catalanismo, probablemente por apoyarse en una lengua y una cultura minoritarias y amenazadas. Pero se debió sobre todo a la aparición en 1959 de la organización ETA (*Euskadi ta Alkatasuna*, Euskadi y libertad), que enseguida se autodefinió como «movimiento vasco de liberación nacional» y que desde 1968 optó por la violencia y el terrorismo como vía hacia la «liberación» de Euskadi. Entre 1968 y 1975, murieron, víctimas de acciones de ETA, 47 personas, entre ellas, en 1973, el presidente del gobierno de la dictadura, Carrero Blanco (murieron también 27 etarras en choques con la policía o la guardia civil). El franquismo desencadenó en aquellos años una durísima represión en el País Vasco: fue un revulsivo de la conciencia vasca, como pudo verse en la amplísima movilización que se produjo en 1970 contra el juicio en Burgos contra varios dirigentes de ETA para los que se pedían varias penas de muerte. Cuando Franco murió en 1975, había unos 400 presos vascos y cerca de 500 exiliados en el sur de Francia. En Galicia, la actividad fue menor y preferentemente cultural (creación de la editorial *Galaxia* en 1950 por Ramón Piñeiro; aparición del libro *Longa noite de pedra* de Celso Emilio Ferreiro, 1962; nacimiento de la *Nova cación galega*; creación en la clandestinidad en 1964 de Unión do Pobo Galego, partido galleguista y marxista...); pero revelaba igualmente la persistencia de la autoconciencia de diferenciación de la región.

En cualquier caso, la reacción regional, que a pesar de la represión pudo apreciarse a partir de 1960, puso de manifiesto el fracaso del modelo de Estado unitario y ultranacionalista («España una, grande y libre») impuesto desde 1939 por el régimen de Franco. En 1975, democracia aparecía de nuevo,

al igual que en 1931, como sinónimo de autonomía para las regiones, tal como reflejaban declaraciones, manifiestos y programas de la práctica totalidad de los numerosos partidos, grupos y grupúsculos políticos que reemergieron en la vida pública española a partir de la muerte de Franco, el 20 de noviembre de 1975. Tras la muerte de Franco, el histórico Partido Nacionalista Vasco reaparecería como el principal partido vasco, tal como indicarían todos los resultados electorales desde 1977. ETA —englobando bajo tal a las dos ramas, ETA político-militar y ETA militar, en que la organización se había dividido en 1974 y a alguna pequeña escisión posterior— mató a otras 300 personas entre 1975 y 1980. A partir de las elecciones generales de 1979, *Herri Batasuna*, una coalición próxima a ETA militar, emergió como uno de los principales partidos de la región. En Cataluña, el sentimiento regional era inequívoco: cerca de un millón de personas se manifestaron en Barcelona el 11 de septiembre de 1977 en demanda de autonomía. Tras un primer momento (1977-1979) de predominio de la izquierda, el nacionalismo moderado, representado por *Convergencia i Unió*, coalición liderada por Jordi Pujol, se configuró ya como primera fuerza política de la región en las primeras elecciones catalanas, celebradas en marzo de 1980.

En suma, cuarenta años de dictadura centralista y autoritaria no habían logrado, al contrario, que desapareciese el viejo pleito histórico de los nacionalismos vasco y catalán en demanda de autogobierno para sus respectivos territorios. Más aún, el problema regional no se limitaba ya, como en 1931, a las provincias catalanas y vascas y a Galicia (donde a partir de 1975 y hasta la aparición en 1982 del Bloque Nacionalista Galego, se repetiría lo que ya sucediera en 1931 y aún antes: debilidad política del nacionalismo, pero abundancia de manifestaciones de identidad propia y separada, como lengua, tradiciones culturales, historia, estructura territorial, formas de la vida social). Ahora, antes y después de las elecciones de junio de 1977 —las primeras de la democracia posfranquista—, las manifestaciones en demanda de autonomía regional o, por lo menos, las expresiones de afirmación de la existencia de una conciencia de identidad regional, se multiplicaron en Andalucía, Valencia, Canarias, Asturias, Cantabria, Aragón, Extremadura y aún, en las dos Castillas. Desde 1976, se generalizó, por ejemplo, la práctica de conmemorar mediante algún tipo de gran concentración popular el «Día» de la región; haciéndolo coincidir con alguna fecha histórica localmente significativa, mezcla de acto político, de reivindicación de orgullo regional, simbolizado por la exhibición verdaderamente inundatoria de banderas regionales, algunas muy antiguas, otras de invención reciente, y de demostración folklórica y cultural: la celebración del primer Día de la región —años 1976, 1977 o 1978, según los casos— iba a quedar indeleblemente grabada en la historia de muchas regiones (Andalucía, Valencia, Aragón, Asturias, Cantabria).

En Canarias, por ejemplo, región donde el nacionalismo canario había sido (siglos XIX y XX) prácticamente inexistente, llegó a temerse que el MPAIAC (Movimiento por la Autodeterminación y la Independencia del Archipiélago Canario), un movimiento indigenista y africanista creado en 1964 en Argel por Antonio Cubillo, pudiera convertirse al hilo de la transición en otra ETA, o que la idea de autodeterminación, alentada por el MPAIAC y otros grupos nacionalistas de izquierda radical, prendiera entre la opinión de las islas. En Andalucía, donde, como quedó dicho, las propuestas regionalistas tampoco habían tenido antes de 1936 traducción política de importancia, el regionalismo (un nuevo regionalismo andaluz, fundamentado ante todo en los problemas económicos y sociales de la región) se convirtió desde 1975-1976 en la cuestión central de la vida política.

## 8. LA CONSTITUCIÓN DE 1978: EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El legado de Franco a la nueva democracia española fue, por tanto, un agravado problema regional. Como en 1931, el régimen democrático —la Monarquía de Juan Carlos I, cuyo jefe de gobierno entre 1976 y 1981 fue Adolfo Suárez—, debía comenzar por reconstruir la estructura territorial del Estado e integrar en el nuevo entramado constitucional las demandas de autogobierno de las regiones. Pero hubo notables diferencias entre ambos procesos. Básicamente, en 1931 se quiso ante todo hacer frente a un problema urgente e inaplazable: Cataluña. En 1978, se quiso combinar la necesidad de atender a los problemas vasco y catalán (y si se quiere, gallego) con la idea —inicialmente confusa, vaga y mal perfilada— de abordar en profundidad la total transformación de la organización territorial del Estado, mediante la creación de un sistema uniforme de autonomías.

De forma inmediata, el gobierno Suárez, formado en julio de 1976, hubo de atender a los casos vasco y catalán y ante todo, al caso vasco, caracterizado además de por las demandas de autogobierno, por el terrorismo de ETA y por una amplia movilización popular en demanda de amnistía, legalización de la bandera y restablecimiento de los viejos órganos forales, movilización que a lo largo de 1976 provocaría distintos y graves conflictos de orden público. En el caso catalán, fue posible llegar pronto a una solución (provisional) sin duda inteligente y desde luego operativa, en gran parte gracias a la intuición y oportunismo políticos del anciano presidente de la *Generalitat* en el exilio Josep Tarradellas, que negoció con el presidente Suárez —previa mediación del propio Rey Juan Carlos— el restablecimiento formal de la *Generalitat* (lo que se hizo por decreto de 29 de septiembre de 1977). Tarradellas pudo así

retornar (23 de octubre) triunfalmente a Barcelona, tras cuarenta años de exilio: la pre-autonomía catalana enlazaba, a través de su Presidente, con el Estatuto de 1932, el texto que había devuelto a Cataluña el autogobierno que perdió a principios del siglo XVIII, y que Franco había derogado *manu militari* durante la guerra civil.

En el caso vasco no fue posible una solución similar. El gobierno Suárez legalizó la bandera vasca (enero de 1977), concedió dos amnistías parciales y expatrió a los más conflictivos presos de ETA. Pero ni esas medidas ni la concesión de una nueva amnistía (que hizo que el 9 de diciembre de 1977, tras la salida del último detenido, las cárceles quedaran vacías de presos vascos), lograron la normalización y la pacificación de la región. El gobierno vasco en el exilio, que presidía desde 1960 el «peneuvista» Jesús M.<sup>º</sup> de Leizaola, entendió que las negociaciones con el gobierno central sobre la pre-autonomía debían encabezarlas los parlamentarios vascos elegidos en junio de 1977. ETA militar y su entorno —asociado desde agosto de 1976 en una *Koordinadora Abertzale Sozialista*, KAS— desbordaron desde el mismo verano de 1977 el proceso, promoviendo una desafiante «marcha por la libertad» por las provincias vasco-navarras en demanda de amnistía total. Peor aún, a partir de octubre, ETA (m) desencadenó la que iba a ser la mayor ofensiva terrorista de su historia: en 1978 mató a 65 personas; en 1979 a 78; en 1980 a 96. Surgió, además, el problema de Navarra: los parlamentarios navarros rechazaron la incorporación de su provincia al futuro Consejo General Vasco (el futuro órgano preautonómico, incorporación aceptada por todos los parlamentarios vascos y por tres —dos socialistas y uno del PNV— de los parlamentarios navarros elegidos en las elecciones de junio de 1977). La creciente presión del navarrismo hizo que gobierno español, delegados vascos y diputados navarros negociaran que el futuro de Navarra —o incorporación al País Vasco o vía foral propia— fuese decidido por el órgano foral navarro que habría de constituirse tras la celebración de las elecciones locales previstas para después de la Constitución, y ratificado luego por los navarros en referéndum (fórmula que se incorporaría a la Constitución, disposición adicional cuarta). La pre-autonomía vasca, sancionada finalmente por decreto de 30 de diciembre de 1977 que creó el mencionado Consejo General Vasco, llegó, pues, cuestionada y en condiciones precarias; la misma elección del socialista Ramón Rubial, un hombre íntegro y honesto, como Presidente, decepcionó al mundo nacionalista, que había esperado que fuesen el PNV y su líder Juan Ajuriaguerra quienes asumiesen la dirección del nuevo organismo.

Con todo, Cataluña y País Vasco tenían ya a principios de 1978 regímenes pre-autonómicos. Entre abril y octubre de 1978, se crearon por decreto-ley un conjunto de entes (es la palabra que se usó) pre-autonómicos para el

gobierno de Galicia, Asturias, Castilla-León, Aragón, Castilla-La Mancha, País Valenciano, Extremadura, Andalucía, Murcia (sin Albacete), Baleares y Canarias. Pareció una fórmula útil y hasta necesaria para garantizar la vida regional y local durante el período constituyente. Pero respondía a una idea —la generalización del principio de autonomía regional— que no era necesariamente la idea dominante sobre la reestructuración territorial del Estado. No satisfacía ni a nacionalistas vascos y catalanes, que veían en la idea una maniobra para «diluir» las autonomías catalana y vasca, ni a algunos sectores del propio partido del gobierno, la Unión de Centro Democrático, inclinados, como catalanes y vascos, a limitar el proceso autonómico a las «nacionalidades históricas». Decepcionaba los planteamientos federalistas de la izquierda; excluía otras formas posibles de descentralización (como las «mancomunidades» de provincias, fórmula que gustaba en cambio a la derecha, reorganizada en Alianza Popular) y desoía los planteamientos que en algunas provincias (Santander, Logroño) venían haciéndose en favor de una autonomía uniprovincial para ellas. La opción generalista sería, pese a ello, decisiva: prefiguró el futuro constitucional de la estructura territorial de España.

La Constitución de 1978 consagró, en efecto, un nuevo tipo de Estado que, en razón del amplio reconocimiento que daba a la autonomía regional, pronto vino a denominarse Estado de las Autonomías, como, en efecto, lo fue, una vez que entre 1979 y 1983 se constituyeron un total de 17 comunidades autónomas, todas ellas reguladas por sus estatutos de autonomía y regidas por sus respectivos gobiernos y parlamentos autonómicos. La Constitución estableció, pues, un Estado «federalizable» (según expresión de García de Enterría) y liquidaba así no sólo el estricto centralismo de la dictadura de Franco, sino el modelo de Estado instituido en España desde principios del siglo XIX (y que sólo la II República se había atrevido, y muy cautelosamente, como hemos tenido ocasión de ver, a rectificar). De ahí que precisamente el artículo 2.º de la Constitución —que consagraba la «unidad de la nación española» como «patria común e indivisible» de los españoles al tiempo que reconocía y garantizaba el «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones»— y su Título VIII (tres capítulos, 22 artículos), que perfilaba la organización territorial del Estado, fueran especialmente discutidos y controvertidos, y que su elaboración amenazara en más de una ocasión el propio consenso constitucional.

La Constitución trazaba en principio —como diría Solé Tura, uno de los redactores del texto— un modelo de Estado «dual», que superponía esquemas centralistas (como los gobernadores civiles, por citar un sólo ejemplo) y esquemas autonomistas. Trató, de hecho, de integrar tres realidades: España, las «nacionalidades» (que, aunque la Constitución no las mencionara, se

suponía eran, por su historia, sus hechos culturales y lingüísticos y la naturaleza de su autoconciencia colectiva, Cataluña, País Vasco y Galicia) y las «regiones», tampoco enumeradas o prefijadas, pero, en todo caso, entidades supra-provinciales que se entendía se asimilarían con más o menos exactitud a los viejos reinos históricos (Castilla y León, Aragón, Navarra, Valencia, Murcia, Asturias), a las provincias insulares (Baleares, Canarias) y a territorios de identidad regional caracterizada (Andalucía, Extremadura). Incluso, para intentar dar satisfacción especial al malestar vasco y de enraizar la autonomía vasca (y la navarra) en su pasado foral, la Constitución incluyó disposiciones que derogaban las leyes que en su día (25 de octubre de 1839 y 21 de julio de 1876) había abolido los Fueros vascos, y que (disposición adicional primera) amparaban y garantizaban los «derechos históricos» de los «territorios forales», esto es, Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, provincia a la que, además, la disposición adicional cuarta permitía, como quedó dicho, optar o por integrarse en el País Vasco o por seguir su vía foral propia.

## 9. LA INSTITUCIONALIZACIÓN AUTONÓMICA

El esfuerzo de los constituyentes fue, por todo lo dicho, extraordinario. El problema estuvo en que el texto constitucional, al consagrar el principio de *generalización* de la autonomía regional sin definir las regiones, creaba un Estado «abierto» y por extensión, inestable. El desarrollo autonómico iba a resultar extraordinariamente complejo. Primero, el PNV se abstuvo en el referéndum constitucional de diciembre de 1978, lo que equivalió a una no aceptación de hecho de la nueva Constitución española; segundo, ETA culminó ahora (1979, 1980) su ofensiva terrorista.

El problema del PNV tuvo dos causas inmediatas: su marginación del proceso constituyente (pues al no disponer de minoría parlamentaria suficiente no se le reservó puesto propio en la ponencia constitucional); y la falta de acuerdo sobre lo que se llamó «enmienda foral», esto es, las varias disposiciones forales (y desde luego, pro-vascas) que, como hemos visto, se incorporarían a la Constitución. El PNV aspiraba básicamente a que la Constitución se limitase a restablecer los «derechos históricos» vascos abolidos en 1839 y 1876, lo que, desde la perspectiva peneuvista, habría significado la restauración de la «soberanía» histórica de los vascos; el gobierno argumentó que los derechos vascos sólo podían ser reconocidos *en el marco* de la Constitución. Pero el problema tuvo una causa más profunda: el PNV no quería aceptar una Constitución que no reconocía otra fuente de soberanía que la soberanía española. En cualquier caso, no hubo acuerdo, y, a pesar de que la

Constitución contenía las disposiciones forales y adicionales ya citadas, la Constitución fue aprobada en el País Vasco con sólo el 30,8 por 100 de votos afirmativos (abstención: 55,3 por 100; votos negativos: 10,5 por 100).

ETA (pm) pareció dispuesta a aceptar la pre-autonomía vasca, pero mantuvo su estrategia terrorista —que no abandonó hasta 1981— como medio de presión en favor de una autonomía plena, amnistía total, integración de Navarra en el País Vasco y legislación laboral favorable a los trabajadores vascos: en los veranos de 1979 y 1980 colocó bombas en zonas turísticas españolas; en octubre-noviembre de 1980, asesinó a algunos dirigentes de la UCD vasca. ETA (m), por su parte, escaló, como ha quedado dicho, su ofensiva, centrada en miembros o de las fuerzas de orden público o del ejército, en los símbolos, por tanto, del Estado español. La estrategia perseguía dos objetivos fundamentales: 1) hacer fracasar un proceso constitucional y autonómico que amenazaba sus planteamientos independentistas (de ahí, que la ofensiva, si se recuerdan las cifras, culminara en 1979 y 1980, los años en que se aprobó el Estatuto de autonomía, se constituyó el primer Gobierno Vasco y se acordaron los Conciertos Económicos y la creación de la Policía Autónoma); 2) forzar una negociación directa ETA-gobierno español, en los términos dictados por la propia organización vasca (que concretó en la «alternativa KAS» que hizo pública en febrero de 1978: amnistía, legalización de todos los partidos políticos, retirada de las fuerzas de orden público, mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, autonomía vasca con Navarra y derecho a la auto-determinación).

Pese a todo, vascos y catalanes procedieron a la elaboración de sus respectivos (y nuevos) estatutos de autonomía. Tras duras y agotadoras negociaciones, el 17 de julio de 1979 se llegó finalmente a un acuerdo entre los representantes vascos y el Gobierno de Madrid sobre el Estatuto de Autonomía vasco, elaborado desde noviembre de 1978 por la Asamblea de Parlamentarios Vascos y aprobado por ésta, en Gernika, el 29 de diciembre de 1978. Se establecía, así, una comunidad autónoma vasca, Euskadi, con Gobierno y Parlamento propios, co-oficialidad de castellano y euskera, amplia autonomía fiscal (basada en el Concierto Económico, en virtud del cual el País Vasco quedaba fuera del sistema fiscal del Estado, y pagaría al gobierno central un cupo anual acordado por ambas administraciones), policía autónoma y competencias exclusivas en materias como educación, cultura, obras públicas, justicia y seguridad social. El Estatuto admitía el derecho de Navarra a formar parte de la Comunidad del País Vasco, pero aceptaba para su hipotética incorporación el procedimiento previsto en la Constitución, lo que significó que, una vez constituidos tras las elecciones de abril de 1979, los nuevos órganos forales navarros (la Diputación Foral y el Parlamento Foral), Navarra optó por seguir su propia vía como comunidad foral separa-

da, opción sancionada finalmente —también tras largas y complicadas negociaciones con los representantes del Estado central— por la Ley de Amejoramiento de Fuero de la Comunidad Foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982.

En el mismo verano de 1979, Gobierno, Generalitat y parlamentarios catalanes gestionaron (en agosto, concretamente) el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, como el vasco, reconocía competencias exclusivas a Cataluña en materia de lengua, enseñanza, cultura y medios de comunicación pero que era más restrictivo en materia de autonomía financiera. Los Estatutos vasco y catalán fueron sometidos a referéndum el 25 de octubre de 1979, aprobados por amplia mayoría —90, 28 por 100 en el caso vasco; 88, 15 por 100 en Cataluña, si bien, con índices de abstención muy altos, próximos al 40 por 100 en ambos casos— y ratificados por el Parlamento español y finalmente por el Rey (Ley Orgánica de 18 de diciembre de 1979, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco; Ley Orgánica de 19 de diciembre de 1979, de Estatuto de Autonomía de Cataluña). El gobierno vasco en el exilio se autodisolvió en diciembre. País Vasco y Cataluña habían recobrado la autonomía política que ya habían alcanzado en la década de 1930. Los Parlamentos vasco y catalán fueron elegidos en la primavera de 1980. Los gobiernos vasco, que presidiría Carlos Garaicoetxea, y catalán, que encabezaría Jordi Pujol, quedaron formados en abril.

La aparición de las restantes autonomías fue mucho más lenta. El hecho era —algo ya se dijo al hablar de la Constitución— que el Estado de las autonomías era un proyecto mal definido. El mismo Solé Tura diría que el Título VIII de la Constitución, el título que perfilaba el Estado autonómico, resultó «desordenado», «deficiente» y no muy riguroso jurídicamente. Los riesgos potenciales que de ahí se derivaban parecían evidentes: reiteración de niveles administrativos, carrera autonómica para las transferencias de recursos y competencias, multiplicación de conflictos bilaterales entre administración central y autonomías, potencialidad legisladora de las comunidades, desarticulación de la función vertebradora del Estado, insolidaridad entre autonomías, coste elevadísimo del complejo autonómico y aún otras. En abril de 1979, una mayoría de ayuntamientos de Cantabria se habían pronunciado, a iniciativa del de Cabezón de la Sal, por separarse de Castilla-León e iniciar los trámites para constituirse en autonomía uniprovincial; los municipios de La Rioja, liderados por Logroño, hicieron lo mismo en octubre. Nadie sabía muy bien el tipo de Estado que resultaría una vez concluido un proceso autonómico que nacía indefinido y abierto: la posibilidad de una «balcanización» del país, una expresión que se utilizó por entonces, era, pues, real.

Fue esa perspectiva lo que provocó el cambio sustancial que pudo apreciarse desde el otoño de 1979, cambio que afectó, primero, a Galicia, y ense-

guida a Andalucía, y que supuso o el recorte de sus futuras competencias autonómicas (Galicia) o el estancamiento del proceso (Andalucía). Con el nombramiento (septiembre de 1980) como ministro de Administración Territorial de Rodolfo Martín Villa, el gobierno procedió a «encauzar» el proceso autonómico. Dos ideas —que el ministro expuso reiteradamente y de forma más extensa en una conferencia que pronunció en Madrid titulada «autonomías posibles»— iban a ser claves: homogeneidad y solidaridad. Ninguna región recibiría tratamiento privilegiado. Todas las autonomías tendrían, una vez completados los procesos de transferencias, exactamente las mismas competencias. Martín Villa entendía que ello suponía elaborar, en primer lugar, la legislación básica del Estado que permitiese crear el marco previo en el que se desarrollasen las autonomías (incluyendo, si fuese preciso, leyes de armonización) y que regulase, por tanto, las bases de régimen local (provincias, ayuntamientos) y las relaciones entre la administración central del Estado y las administraciones autonómicas (funcionarios, régimen jurídico de una y otras); que exigía, en segundo lugar, ordenar en el tiempo el acceso a la autonomía de las comunidades no constituidas y las transferencias de servicios a las ya constituidas, y evitar la proliferación de consultas electorales autonómicas; que requería, finalmente, constituir el Fondo de Compensación Interterritorial previsto por la Constitución y elaborar las bases para la coordinación de la actividad económica entre las autonomías.

La gestión de Martín Villa en los dieciséis meses (hasta diciembre de 1981) en que permaneció al frente de aquel ministerio —primero, con Suárez; luego, con Calvo Sotelo— fue muy discutida, y en especial, la que podría calificarse como su obra principal, la Ley Orgánica para la Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). Pero lo cierto fue que el proceso autonómico quedó encauzado y ordenado. En diciembre de 1980 se fijó el Concierto Económico vasco y se puso en marcha la creación de la policía autónoma del País Vasco, cuestiones que habían provocado un gravísimo enfrentamiento entre el gobierno central y el gobierno vasco en la segunda mitad de aquel año. Se completó el proceso gallego, con la celebración (20 de octubre de 1981) de las elecciones autonómicas. Se resolvió el *impasse* andaluz, convocándose, tras ser modificada la ley orgánica de referéndum, un nuevo plebiscito (también, el 20 de octubre de 1981) en el que el electorado andaluz aprobó el Estatuto de Autonomía por una mayoría aplastante de votos afirmativos en las ocho provincias (votó el 53, 6 por 100 del censo; votos afirmativos: 89, 4 por 100). Quedaron listos —ya por el artículo 143 de la Constitución, la vía lenta hacia la autonomía— los Estatutos de Autonomía de Asturias y Cantabria, aprobados, con el de Andalucía, el 30 de diciembre de 1981.

El intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981 precipitó que gobierno, presidido desde aquel mes de febrero por Leopoldo Calvo Sotelo, y PSOE, liderado por Felipe González, firmaran el 21 de julio de 1981 unos «pactos autonómicos» —idea que Martín Villa ya había propuesto meses antes— que permitieron precisamente que la LOAPA (cuyo texto se ajustó en buena medida a los planteamientos de una comisión de expertos presidida por García de Enterría, formada por iniciativa del gobierno) fuera llevada por éste al Parlamento en octubre de 1981 y aprobada finalmente en julio de 1982. Rechazada por los nacionalismos vasco y catalán, que se movilizaron en su contra; recurrida por inconstitucional ante el Tribunal Constitucional, que, en efecto, en 1983, sancionó la inconstitucionalidad de varios de sus artículos, la LOAPA sirvió, sin embargo, para estabilizar el proceso autonómico y dejar sentado, definitivamente, el principio de que el sistema autonómico se basaba en la idea de «homogeneización final» entre las distintas comunidades autónomas. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA (76/1983) definió con claridad y precisión que Constitución y Estatutos constituían los únicos fundamentos del sistema y que no cabía alterarlo mediante el recurso a leyes estatales especiales.

Paralelamente, se habían ido aprobando en 1982 los Estatutos de Autonomía de La Rioja y Murcia (ambos, el 9 de junio), de la Comunidad Valenciana (1 de julio), de Aragón, Castilla-La Mancha y Canarias (10 de agosto, fecha en que se aprobó también la Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra). Los socialistas, en el poder desde octubre de 1982, completaron el proceso en 1983 con la aprobación el 25 de febrero de los Estatutos de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León (los recursos que contra su inclusión en esta última presentaron las provincias de Segovia y León no prosperaron). En esa fecha, por tanto, quedó cerrado el proceso constituyente de las Comunidades Autónomas. Como se ha visto, no exageraba el gran administrativista García de Enterría cuando definió la creación del sistema autonómico como «hazaña histórica»: las autonomías aparecieron, en efecto, en 1975 como una necesidad, y su institucionalización —complicada, difícil, controvertida— resultó obligada y hasta inevitable.