

Democracia y autonomía en la transición española

Pere Ysàs

La mayoría de los estudios sobre la transición de la dictadura franquista a la democracia coinciden en la relevancia de las reivindicaciones nacionales en Cataluña y en el País Vasco, tanto en la erosión del franquismo como en la configuración del régimen democrático y del Estado de las Autonomías. Pero en esta temática, como en general en los estudios sobre la transición española, determinados planteamientos teóricos y metodológicos introducen notables distorsiones que pueden llegar a dificultar su comprensión. En este sentido es especialmente interesante la observación crítica de Javier Tusell al planteamiento habitual de sociólogos y politólogos de ocuparse fundamentalmente del punto de partida y del punto final de la transición, pero evitando el proceso mismo, que es precisamente el que aporta las claves de la desaparición de la dictadura franquista y, sobre todo, de la configuración del régimen democrático ¹.

Pero, además, para el análisis de las reivindicaciones nacionales en Cataluña y en el País Vasco, y de reivindicaciones autonómicas en otras regiones, no es posible obviar la historia contemporánea española, tal y como hace uno de los más notables estudiosos del tema, Andrés de Blas Guerrero, a pesar de afirmar que el «problema nacional-regional de España» se relaciona «en muy buena medida con la guerra civil, la dictadura franquista y la transición política», aun-

¹ TUSELL, JAVIER, *La transición española a la democracia*, Madrid, 1991, p.11.

que precisando a continuación que «de estos tres momentos, me parece especialmente importante el tercero y los últimos años de la dictadura» 2. Tampoco es especialmente fructífero partir de la rotunda afirmación que «el caso español constituye un claro ejemplo de nación de signo político, resultado de la acción de un pionero Estado moderno y de la dinámica económica, social, cultural y política de casi cinco siglos de historia»; y que si «esa realidad nacional adquiere una clara conciencia de tal en fecha relativamente tardía del siglo pasado», ello es resultado de la «solidez del Estado (...), de la ausencia de serias impugnaciones a su viabilidad a lo largo del siglo XIX y de la inexistencia de otros factores exógenos o endógenos que fueren a la movilización nacionalista de signo español», concluyendo que los «nacionalismos periféricos, irrelevantes en términos políticos antes de la crisis finisecular, tienen un significado limitado en cuanto a la impugnación de una idea nacional española en el primer tercio del siglo xx» 3.

Más fecundas siguen siendo las reflexiones de Pierre Vinar sobre los fundamentos de las estructuras nacionales, o sobre Estado y Nación en las conciencias españolas 4, y son más sugerentes los recientes trabajos de Borja de Riquer para quien la nacionalización española del siglo XIX «fue débil y estuvo nena de contradicciones», «el mensaje nacionalizador español y sus instrumentos no tuvieron ni la capacidad de penetración ni la eficacia jacobina y, quizás más por omisión que por acción, acabaron por despertar los policentrismos pre-existentes, facilitando el resurgir de las culturas nacionales y regionales. La nacionalización española fue débil porque no acabó con las identificaciones y lealtades regionales y sectoriales. Las patrias regionales no se diluyeron en un nuevo marco de la patria-nacional. Y el resultado de todo ello se evidenció en 1898 cuando aparecieron escisiones y rechazos de esa supuesta conciencia nacional». En conclusión, para Borja de Riquer, «fue el fracaso del nacionalismo español,

² DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «El problema nacional-regional en la transición», en TEZANOS, JOSÉ FÉLIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, 1989, p. 588. Véase del mismo autor «Estado de las autonomías y transición política», en COTARELO, RAMÓN (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España* (197.5-1986), Madrid, 1992.

³ DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «El problema nacional-regional en la transición», en TEZANOS, JOSÉ FÉLIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS (eds.), *op cit.*, p. 588.

⁴ VILAR, PIERRE, *Estat, nació, socialisme. Estudis sobre el cas espanyol*, Barcelona, 1982.

evidenciado en la crisis finisecular, 10 que provocó por reacción el surgimiento político de los nacionalismos y regionalismos alternativos»; fue «la escasa capacidad de convicción del proyecto nacionalizador español 10 que obligó a buscar alternativas de futuro enraizadas en los particularismos. Frente a una España-nación vista como una ficción, se produjo un repliegamiento a la realidad, hacia el propio país»⁵. Así, al inicio de los años treinta del siglo XX, Cataluña y el País Vasco se habían configurado como «espacios nacionales propios tanto en el terreno político como en el cultural»⁶.

Queda fuera del alcance del presente artículo profundizar en la historia española anterior a la dictadura franquista, y mucho menos ocuparse de problemas conceptuales en torno a los significados de *nación*, *patria*, *pueblo* o *nacionalidad*. Pero, en cambio, resulta imprescindible referirse brevemente a la primera experiencia democrática española en el siglo XX, y a la resolución de las aspiraciones de autogobierno de catalanes, vascos y gallegos. El 14 de abril de 1931, horas antes de la proclamación de la República en Madrid, Lluís Companys izaba la bandera tricolor en el balcón del Ayuntamiento de Barcelona y Francesc Macià proclamaba la República Catalana «integrante de la Federación Ibérica», en el Palacio de la Generalitat». La significación de los hechos es clara: para las fuerzas políticas catalanas triunfantes en las urnas la democracia se identificaba con la República y con el autogobierno de Cataluña.

Macià presidió un gobierno provisional de la Generalitat de amplia base —de Acció Catalana a UGT y al Partido Radical, lógicamente con mayoría de Esquerra Republicana de Catalunya y de sus aliados de Unió Socialista de Catalunya— y paralelamente se proce-

⁵ DE RIQUER, BORJA, *Nacionalidades y regiones en la España Contemporánea. Reflexiones, problemas y líneas de investigación sobre los movimientos nacionalistas y regionalistas*. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ilistoria Contemporánea de España, organizado por la Asociación de Ilistoria Contemporánea, Salamanca, 1992, p. 21. Véase también del mismo autor «Reflexions en torn de la dèbil nacionalització espanyola del segle XIX», *L'Avenc*, núm. 170, 1993, y «La debole nazionalizzazione spagnola del XIX secolo», *Passato e Presente*, núm. 30, 1993. Hace ya más de veinte años JUAN J. LINZ se había referido al «fracaso de España y de sus élites de hacer una nación (única), cualquiera que fuera su éxito en errear un Estado». Véase LINZ, JUAN J., «Early State-Building and late peripheral nationalisms against the state: The case of Spain», en EISENSTADT, S. N., Y HOKKAN, STEIN, *Building States and Nations*, Beverly Hills (California), 1973.

⁶ DE RIQUER, BORJA, *op. cit.*, *Nacionalidades y regiones...*, p. 37.

dió la elaboración de un Estatuto de Autonomía que, sometido a plebiscito el 2 de agosto, fue aprobado por el 99 por 100 de los votantes, con una elevada participación del censo electoral. El Estatuto elaborado en Núrria apostaba por un régimen federal para la República española, de acuerdo con una arraigada tradición de la izquierda republicana catalana, pero la Constitución de la Segunda República se inclinó por un «Estado integral» que admitía autonomías regionales. La lenta y sobre todo tortuosa discusión en las Cortes del Estatuto catalán acabó con su aprobación final en septiembre de 1932, pero con importantes mutilaciones. No obstante, la experiencia republicana afianzó en la conciencia de la mayoría de la población de Cataluña la identidad entre democracia y autonomía.

Frente a la casi unanimidad catalana, la elaboración de un estatuto para el País Vasco fue especialmente compleja, por una parte como consecuencia de la dura escisión de la sociedad vasca ante los planteamientos de los nacionalistas; por otra por la presencia de cuestiones altamente conflictivas de diversa naturaleza, como las relaciones con la Iglesia Católica, o la inclusión de Navarra en el régimen autónomo vasco. Todo ello se tradujo en dispares proyectos de autonomía; en primer lugar en el proyecto aprobado en Estella el 14 de junio de 1931 por 427 alcaldes de Vizcaya, Guipúzcoa, Alava y Navarra, fruto del acuerdo entre el Partido Nacionalista Vasco y la Comunidad Tradicionalista, pero que topó con la hostilidad de socialistas y republicanos que lo calificaron de antiliberal y reaccionario, acusando a sus promotores, en palabras de Indalecio Prieto, de pretender el establecimiento de un «Gibraltar vaticanista». Un segundo proyecto preparado por las comisiones gestoras de las diputaciones de las cuatro provincias, controladas por republicanos y socialistas, eliminó los elementos confesionales y más tradicionalistas y, sometido a votación de los municipios en la asamblea de Pamplona de junio de 1932, fue aceptado por una amplia mayoría de los de Vizcaya y Guipúzcoa, solamente la mitad de los alaveses, pero fue rechazado por una mayoría de los navarros, que abandonaron el proceso hacia la autonomía vasca. Una nueva reunión de municipios ya solamente de las tres provincias vascongadas en Vitoria, en agosto de 1933, aprobó un tercer proyecto de estatuto.

La aprobación definitiva del Estatuto no fue más fácil que su elaboración, tanto como consecuencia de la extraordinaria distancia política entre la mayoría republicano-socialista de las Cortes del primer

bienio y la mayoría católico-tradicionalista del País Vasco y Navarra **-que** contrastaba con la sintonía de las fuerzas mayoritarias en las Cortes y en Cataluña-- como de la agitada y cambiante vida política española del período 1933-1936 y del acusado tacticismo de todas las fuerzas políticas. En noviembre de 1933 un plebiscito en Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, después de una agitada campaña con posiciones encontradas y con numerosas acusaciones de irregularidades, aprobó el Estatuto, que no obstante quedó bloqueado en las Cortes hasta la primavera de 1936, tras el triunfo electoral del Frente Popular, y no fue aprobado hasta octubre, ya en plena guerra civil, formando gobierno José Antonio Aguirre con nacionalistas, republicanos, socialistas y comunistas ⁷.

También en Galicia la proclamación de la República permitió que emergiera la voluntad autonomista de amplios sectores de la sociedad, aunque el proceso fue también lento. A finales de 1932 una Asamblea Regional de Municipios aprobó el proyecto de Estatuto, plebiscitado afirmativamente en junio de 1936 por casi la totalidad del 75 por 100 de los votantes, y presentado al presidente de las Cortes el 18 de julio.

Pero si en Cataluña y en el País Vasco el régimen democrático republicano permitió institucionalizar las aspiraciones de autogobierno sustentadas en **amplias**, aunque desiguales, conciencias nacionales, y en Galicia sólo el inicio, la guerra civil y la pérdida del territorio pudo impedirlo, en muchas regiones surgieron y se desarrollaron con distinta intensidad movimientos y organizaciones autonomistas, e incluso proyectos de estatutos, que parecían extender a buena parte del territorio español el binomio democracia/autonomía ⁸.

Ni la autonomía catalana ni los proyectos de estatutos suponían una amenaza a la existencia de una unidad española tal y como la configuraba el texto constitucional republicano, aunque sí amenazaban una concepción nacionalista española basada en la uniformidad **-política, cultural, lingüística-**, en el centralismo político y administrativo, y en la negación de identidades nacionales y regionales distintas a la *España una*. La rebelión cívico-militar de 1936 tenía como objetivo la destrucción de la República como concreción de un régimen democrático que para los sectores más reaccionarios de la socie-

⁷ DE LA GHANJA, JOSÉ LUIS, *República y guerra civil en Euskadi*, 1990.

⁸ FUSI, JUAN PABLO (dir.), *España. Autonomías*, Madrid, 1989.

dad española había abierto las puertas a la amenaza revolucionaria mediante una triple ruptura: de la *unidad nacional*, por la aceptación de las autonomías regionales que conducían inevitablemente al «separatismo»; de la *unidad religiosa*, por la separación del Estado y la Iglesia y por el desarrollo de una legislación laica; y, sobre todo, del *orden social*, por el ataque a la gran propiedad agraria y por la aceptación de movimientos obreros y campesinos que, además de reivindicar mejores condiciones de vida, cuestionaban radicalmente el orden burgués.

1. Franquismo y antifranquismo

El Estado Nuevo franquista se configuró originariamente como un régimen fascista que tenía como una de las piezas esenciales de su ideario un españolismo radical, construido en muy buena medida para hacer frente al «separatismo» vasco y catalán, y llevó a cabo unas duras políticas que pretendían la absoluta erradicación de identidades nacionales o regionales consideradas incompatibles con su idea de nación española. Y, a pesar de la necesidad de adaptarse al final de la Segunda Guerra Mundial a un escenario internacional muy diferente al de 1939, ni el ideario ni las prácticas políticas de los vencedores de la guerra civil se modificaron sustancialmente, más allá de la promoción de un regionalismo tradicionalista y folklórico, expresión de la máxima diversidad tolerada.

La política franquista respecto a Cataluña fue paradigmática: el 5 de abril de 1938, iniciada la ocupación de tierras catalanas, Franco firmó la ley que derogaba el Estatuto de Autonomía: «El Alzamiento Nacional -afirmaba el preámbulo-- significó en el orden político la ruptura de todas las instituciones que implicasen negación de los valores que se intentaba restaurar»; por tanto, «el Estatuto de Cataluña, en mala hora concedido por la República, dejó de tener validez en el orden jurídico español, desde el 17 de julio de 1936». No obstante, el inicio de la ocupación de Cataluña exigía la derogación formal del Estatuto y el restablecimiento de «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»⁹. Dos años y medio

⁹ Ley de 5 de abril de 1938 de derogación del Estatuto de Cataluña.

más tarde, el 15 de octubre de 1940, era fusilado en el castillo de Montjuïc de Barcelona el presidente de la Generalitat, Lluís Companys. Entre ambas fechas los nuevos gobernantes desplegaron su política anticatalanista, que en algunos aspectos era simplemente anticatalana: el primer gobernador civil de Barcelona, concluido el «régimen especial de ocupación», consideraba que su misión principal era «la reespañolización cultural de Cataluña», y el aplastamiento de toda oposición, porque el «Caudillo vino aquí en marcha triunfal a vencer, pero no a convencer a los enemigos de España»¹⁰. En consecuencia, suprimido el Estatuto y destruidas las instituciones autonómicas, así como los movimientos políticos, sociales y culturales catalanistas, democráticos e izquierdistas, el Nuevo Estado desató una represión sistemática contra todos los signos de identidad nacional catalana —desde la bandera cuatribarrada a la denominación de calles y plazas y a todo tipo de rotulaciones, del himno *Els Segadors* a los monumentos públicos—, contra la cultura y especialmente contra la lengua catalana, que se quiso reducir exclusivamente al ámbito doméstico, apartándola de la esfera pública. En el País Vasco, además, se castigó a las provincias «traidoras» de Guipúzcoa y Vizcaya con la privación del régimen de conciertos económicos, mientras Alava y Navarra lo conservaban.

Pretender minimizar la represión franquista en Cataluña y en el País Vasco, singularmente la represión cultural y lingüística y su impacto social —especialmente en Cataluña donde la lengua catalana era absolutamente hegemónica— como hace Andrés de Blas¹¹ no puede menos que obnubilar análisis y errar conclusiones.

Ciertamente a partir del inicio de los años sesenta la represión cultural y lingüística se suavizó, pero ello no fue consecuencia de un incremento gratuito de la tolerancia franquista, sino de las necesidades exteriores de la dictadura y, sobre todo, de una creciente presión interna, singularmente dinámica y multiforme en Cataluña.

Si el franquismo representaba la negación de identidades distintas a la nacional española en su versión más reaccionaria, así como una represión cultural, adicional a la política y social que imperaba en todo

¹⁰ Citado por BENET, JOSEP, *Catalunya sota el regim franquista*, Barcelona, 1978, pp. 290-291.

¹¹ DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «El problema nacional-regional español en la transición», en TEZANOS, JOSÉ FÉLIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS, *op. cit.*, pp. 593-594, 597.

el territorio español, el antifranquismo recogió la identidad democracia/autonomía que había cristalizado en los años treinta. Por ello en los programas de las organizaciones antifranquistas desde los primeros años de la dictadura aparece, aunque sea con distintas formulaciones, el reconocimiento del derecho al autogobierno de nacionalidades y regiones. En el nuevo escenario dibujado al final de la Segunda Guerra Mundial se creó clandestinamente en España la Alianza Nacional de Fuerzas Democráticas, integrada por republicanos, socialistas, libertarios y, más tarde, comunistas, propugnando el restablecimiento del «orden republicano» y con él de los regímenes autonómicos de Cataluña y del País Vasco; en Cataluña se formaron dos organismos con voluntad unitaria —la Aliança Nacional y el Consell Nacional de la Democracia Catalana— que agruparon a la casi totalidad de grupos antifranquistas, y que coincidían en una opción democrática y autonómica, aunque con diferencias en aspectos programáticos y tácticos 12.

Paralelamente en el exilio se reconstruyeron las instituciones republicanas: el gobierno de la República integrado por republicanos, socialistas, nacionalistas catalanes y vascos, y libertarios y comunistas más tarde; y los gobiernos catalán y vasco, también de amplia representación. El gobierno vasco, dirigido por el PNV, fue el responsable en última instancia de la convocatoria de huelga general el 1 de mayo de 1947 «contra el régimen causante de que España perdiera su República y Euzkadi, nuestro pueblo, sus tradicionales libertades»¹³, que fue una de las acciones antifranquistas más importantes de la postguerra.

El fracaso de la alternativa de restauración republicana, el fracaso también de la alternativa monárquica, la aceptación internacional de la dictadura franquista y la solidez de sus apoyos sociales e institucionales, explican la profunda crisis del antifranquismo a partir de finales de los años cuarenta y su difícil travesía de la década de los cincuenta. Pero desde el inicio de la década de los sesenta los cam-

¹² HEINE, HAHTMIIT, *La oposición política al franquismo*, Barcelona, 1983; FEHNÁNDEZ VARGAS, VALENTINA, *La resistencia interior en la España de Franco*, Madrid, 1981; VILAR, SERGIO, *Historia del Antifranquismo 1939-1975*, Barcelona, 1984, y MOLINERO, CAHMEN, e YSÀS, PERE, *L'oposició antifeixista a Catalunya (1939-1950)*, Barcelona, 1981.

¹³ Véase GONZÁLEZ PORTILLA, MANUEL, y GAHMENDIA, JOSÉ M.a, *La posguerra en el País Vasco. Política, acumulación, miseria*, San Sebastián, 1988, y LORENZO, JOSÉ M.a, *Rebelión en la Ría. Vizcaya, 1947: obreros, empresarios y falangistas*, Bilbao, 1988.

bios económicos, sociales, culturales y generacionales, crearon las condiciones para un resurgimiento del antifranquismo. En esta nueva etapa y hasta el inicio de la transición se profundizaría notablemente la identidad democracia/autonomía.

En Cataluña debe destacarse, en primer lugar, la aparición y expansión de un movimiento cultural catalanista que, forcejeando continuamente con las autoridades franquistas, alcanzó una extraordinaria proyección social: creció la producción editorial en lengua catalana, aparecieron diversas revistas en catalán, con contenidos críticos hacia la realidad socio-política y difusoras de valores democráticos, se iniciaron ambiciosos proyectos, como la Gran Enciclopedia Catalana, se crearon entidades para promover la cultura catalana y se desarrollaron campañas cívicas de reivindicación de la lengua catalana, aunque en este punto la posición de la dictadura no sólo se mantuvo intransigente, sino que recurrió a la represión para silenciarlas. No obstante la presión cívica fue creciendo de tal modo que, en los últimos años del franquismo, las autoridades estaban cada vez más a la defensiva, como mostró en marzo de 1975 la rectificación gubernamental ante la protesta ciudadana por el voto contrario de la mayoría de concejales del Ayuntamiento de Barcelona a una propuesta de subvención para la enseñanza de la lengua catalana. Además la «Nova Cançó» se convirtió en un fenómeno de masas de carácter antifranquista y catalanista, y algunas canciones en vías de expresión de protestas y reivindicaciones colectivas.

Sin ese movimiento cultural que fundía antifranquismo, catalanismo y progresismo, no podría explicarse la trayectoria de la oposición política catalana, particularmente su articulación unitaria y su proyección social. Tampoco podría explicarse sin la creciente confluencia de sectores políticos y culturales de tradición laica con sectores católicos sensibilizados y comprometidos con la lucha por la defensa de los derechos humanos y contra la injusticia social.

En el antifranquismo catalán el PSUC jugó un papel esencial, netamente superior al del PCE en toda España. En el segundo congreso de los comunistas catalanes, celebrado en diciembre de 1965, se aprobó una propuesta con voluntad unitaria que propugnaba la Constitución de un Consell Provisional de la Generalitat y el restablecimiento del Estatuto de 1932 para el período de transición que debería culminar con la elección, por sufragio universal y con un sistema proporcional, del Parlamento de Cataluña, que elaboraría un proyecto

de Estatuto que sería sometido a plebiscito y ratificado por las Cortes constituyentes españolas. La creación en 1966 de la Taula Rodona, que agrupó a comunistas del PSUC, socialistas del Moviment Socialista de Catalunya y del Front Obrer de Catalunya, nacionalistas del Front Nacional de Catalunya, y demócrata-cristianos de Unió Democràtica de Catalunya, las fuerzas más dinámicas de la oposición a la dictadura, fue el punto de partida de una acción unitaria antifranquista que continuaría en 1969 con la creación de la comisión Coordinadora de Forces Polítiques de Catalunya y que culminaría en 1971 con la formación de la Asamblea de Catalunya ¹⁴. Formada por los grupos políticos ya citados -excepto el desaparecido FOC-, más Esquerra Republicana, el Partit Socialista d'Alliberament Nacional, Bandera Roja, la Federación Catalana del PSOE, Comisiones Obreras, Asamblea de Intelectuales, y grupos sindicales, culturales, cívicos y profesionales, la Asamblea de Catalunya se convirtió en la pieza esencial de la política unitaria antifranquista -con continuadas incorporaciones-, eficaz vehículo de difusión de valores y de propuestas democráticas en amplios sectores sociales, y notable instrumento de movilización ciudadana. Sus cuatro puntos programáticos fueron ampliamente difundidos:

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 ¹⁵.

La significación de la Asamblea de Catalunya ha sido con frecuencia mal interpretada y sus documentos y acciones escasamente analizados. Así Julio Gil Pecharrmán cuando considera como el fenómeno más destacado de la oposición al franquismo desde los años

¹⁴ Véase COLOMER, .TosEP M., *Assemblea de Catalunya*, Barcelona, 1976, y BATISTA, ANTONI, y PLAYÀ, .TosEP, *La Gran conspiració. Crònica de l'Assemblea de Catalunya*, Barcelona, 1991.

¹⁵ Comunicado de la primera sesión de la Asamblea de Catalunya, 7 de noviembre de 1971.

sesenta, junto con el crecimiento de las Comisiones Obreras, «la maduración de un conjunto de *partidos nacionalistas* que en determinadas regiones, como en el País Vasco o Cataluña, encontraron un masivo apoyo popular»¹⁶. Incluso dejando aparte la naturaleza y la composición de la Asamblea de Catalunya, hay que resaltar que su discurso político no puede interpretarse, en rigor, como expresión de una ideología nacionalista; sus propuestas eran la manifestación de un movimiento democrático que consideraba el autogobierno de Cataluña una pieza esencial de la recuperación de las libertades negadas por la dictadura franquista. Efectivamente en su seno había partidos nacionalistas, aunque minoritarios; además algunos sectores nacionalistas mantuvieron siempre un notable recelo hacia la Asamblea de Catalunya.

Jaume Lorés ha contrapuesto el proyecto de la Asamblea de Catalunya con el posterior nacionalismo de Convergencia Democrática de Catalunya:

El nacionalisme definit per l'Assemblea era ple de contingut, extret de l'anàlisi de la realitat social i històrica de Catalunya, que el vinculaven fortament al progressisme social i que feien de les forces socialistes i comunistes necessaris —però no exclusius— protagonistes de la futura reconstrucció nacional. Al contrari, la Catalunya pujolista, muntada a corre-cuita sobre les possibles motivacions sentimentals dels electors i la retòrica pratiana, esdevenia una realitat metafísica, colorejada l'any 1977 per gotes de socialdemocràcia, però sense continguts concrets, més enllà del bé i del mal, de la crítica i de la justificació, viables sobretot a nivell de voluntarisme i emotivitat¹⁷.

La trayectoria del antifranquismo vasco fue sustancialmente distinta. En primer lugar hay que señalar la notable continuidad de identificaciones y apoyos, aun desde la pasividad política, hacia el PNV, el mantenimiento continuado de unas mínimas estructuras orgánicas en la clandestinidad, y su predominio en las instituciones exiliadas, lo que explicaría su rápida reorganización al inicio de la transición. En segundo lugar hay que destacar el papel de la Iglesia vasca en el rechazo a la dictadura franquista y en la preservación y propagación

¹⁶ GIL PECUARROMÁN, JULIO, «Cuarenta años de franquismo», en RAMOS GASCÓN, ANTONIO (ed.), *España hoy. Sociedad*, Madrid, 1991, p. 23. La cursiva es mía.

¹⁷ LORÉS, JAUME, *La transició a Catalunya* (1977-1984), Barcelona, 1985, pp. 29-30.

de la identidad comunitaria e incluso del ideario nacionalista. Así para Carcía de Cortázar y Azcona

la Iglesia fue durante largos años el único ámbito de libertad en el País Vasco y fue allí donde su importante sector de nacionalismo tornó cuerpo, más aún, en el marco de la oposición a la injusticia franquista y sin apenas debate teórico sobre la licitud del ejercicio de la violencia, un sector de la Iglesia vasca fomentó y, cuando menos, amparó la explosión violenta del sentimiento nacional oprimido, haciéndolo convergente con emociones religiosas y con una visión excluyente de la realidad ¹⁸.

El fenómeno más relevante de la oposición vasca fue, sin duda, la aparición de ETA a partir de sectores juveniles nacionalistas, y su opción a favor de la lucha armada, materializada desde finales de los años sesenta. Ello supuso también la elaboración de un nuevo discurso, impregnado de nuevas aportaciones ideológicas. Curutz Jáuregui ha subrayado como frente al modelo nacionalista de las minorías étnicas europeas, con una estrategia de reestructuración y remodelación de los estados nacionales europeos cara a la consecución de una Europa federal de los pueblos, ETA optó por el nacionalismo tercermundista que

basa toda su estrategia en un antagonismo radical y absoluto entre la metrópoli y la colonia, de tal modo que la solución del conflicto deba pasar, imprescindiblemente, por la expulsión violenta del colonizador y la sustitución del viejo poder colonial por un nuevo poder autóctono.

Esta opción enlazaba con los planteamientos de Sabino Arana de considerar Euskadi un país ocupado por España, si bien los modificaba por la aproximación al marxismo impulsada por la creciente conflictividad obrera. Para Jáuregui la estrategia tercermundista resultó efectiva, ya que el franquismo «hacia “casi” real el “espejismo colonial” de ETA, hasta el punto de que las descripciones de teóricos del anticolonialismo (...) eran perfectamente aplicables, en no pocos aspectos, a la situación de Euskadi» ¹⁹.

¹⁸ GARCÍA DE CORTÁZAR, FERNANDO, y AZCONA, JOSÉ MANUEL, *El nacionalismo vasco*, Madrid, 1991, pp. 114-115.

¹⁹ JÁUREGUI, CURUTZ, «ETA: Causas de su nacimiento, génesis ideológica y evolución estratégico-política», en TUSELL, JAVIER; ALTED, ALICA, Y MATEOS, ABDÓN, *La oposición al régimen de Franco*, t. 1, vol. 1, Madrid, 1990, pp. 357-358. Véase del mis-

La acción etarra acabó condicionando la vida sociopolítica vasca: sus acciones violentas provocaron una durísima represión que, con frecuencia, no golpeó solamente a ETA y a su entorno, sino que fue masiva e incluso indiscriminada, provocando una amplia solidaridad vecinal, un reforzamiento de la identidad comunitaria, y la extensión del rechazo no sólo al régimen franquista, sino al conjunto de instituciones estatales. Completa el cuadro del antifranquismo vasco la importante movilización obrera, especialmente a partir de 1970, con un creciente peso de las acciones solidarias y las reacciones ante la represión política y policial, y de las reivindicaciones políticas, entre ellas las de carácter nacional.

La intensidad de las reivindicaciones nacionales vascas y catalanas en el contexto de las más amplias reivindicaciones democráticas, y las formulaciones de la oposición catalana, su práctica unitaria y su capacidad de movilización, influyeron muy notablemente en las posiciones y propuestas programáticas de las organizaciones más importantes del antifranquismo español, especialmente en los partidos comunistas, socialistas y demócratacristianos.

2. Propuestas y programas en el inicio de la transición

Desde una interpretación muy distante a la que se sostiene en este artículo, Andrés de Blas ha destacado, sin embargo, el mismo fenómeno: «El riguroso centralismo del franquismo sentenció la entusiasta vocación anticentralista de la oposición»; el enfrentamiento del franquismo con los nacionalismos que Andrés de Blas considera «de signo desintegrador», «supuso el descubrimiento -paradójico en ocasiones- de una íntima solidaridad de la izquierda española con cualquier reivindicación nacionalista siempre que no tuviese el carácter de nacionalismo de base en la nación española»²⁰.

El Manifiesto-programa del PCE, aprobado por la II Conferencia celebrada en septiembre de 1975 expresaba claramente los análisis y las propuestas predominantes en el antifranquismo. En primer lugar se valoraba positivamente la trayectoria de los «modernos movimien-

mo autor *Ideología y estrategia de ETA. Análisis de su evolución entre 1959 y 1968*. Madrid, 1981.

²⁰ DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE Y PCE», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, 1978, p. 155.

tos 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». Sólo bajo la II República «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 del franquismo significó una reafirmación brutal del centralismo reaccionario, reafirmación que fue acompañada de una feroz represión contra todas las expresiones de la personalidad nacional de estos pueblos», pero que no obstante «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»²¹. En consecuencia, en el programa para la «democracia política y social» que propugnaba el PCE se especificaba 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 de autodeterminación para Cataluña, Euskadi y Galicia». En ese marco los comunistas propugarían «la libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal». Además, en la República Federal se establecerían, «conforme a la voluntad libremente expresada por sus respectivos pueblos, las formas de autonomía adecuadas» para Navarra, País Valenciano, Baleares y Canarias; finalmente 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.»²² En los puntos de convergencia antifranquista presentados por el PCE en el marco de la Junta Democrática, junto con la amnistía, las libertades políticas, la formación de un gobierno provisional y las elecciones a Cortes constituyentes, se explicitaba el «reconocimiento de la personalidad nacional específica de Cataluña, Euskadi y Galicia, mediante la aplicación provisional de los Estatutos de Autonomía puestos en vigor o plebiscitados en los años 30» y la «autonomía para las regiones»²³.

²¹ Segunda Conferencia del PCE, *Manifiesto Programa del Partido Comunista de España*, editado por el Comité Ejecutivo del PSUC, 1975, pp. 106-107.

²² *ibid.*, p. 118.

²³ *ibid.*, p. 131.

Por su parte el XIII Congreso del PSOE, celebrado en octubre de 1974, aprobó que «la definitiva resolución del problema de las nacionalidades que integran el Estado español parte indefectiblemente del pleno reconocimiento de derecho de autodeterminación de las mismas, que comporta la facultad de que cada nacionalidad pueda determinar libremente las relaciones que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español». El PSOE optaba también por la «Constitución de una República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español 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», y reconocía igualmente «la existencia de otras regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos institucionales adecuados a sus peculiaridades»²⁴. En el XIV Congreso celebrado en noviembre de 1976 el PSOE defendía 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...»²⁵.

Posiciones y propuestas semejantes, con formulaciones más radicales o más moderadas, aparecen en todos los documentos programáticos del abanico antifranquista, desde los grupos marxistas-leninistas hasta la oposición democrata-cristiana progresista, pasando por los grupos socialistas regionales.

En marzo de 1976 con una importante movilización popular en favor de la amnistía y la democracia, las dos plataformas que agrupaban a la oposición antifranquista, la Junta Democrática liderada por el PCE y la Plataforma de Convergencia Democrática integrada,

²⁴ Resolución sobre Nacionalidades y Regiones del XIII Congreso del PSOE, reproducida por DE BLAS, ANDRÉS, «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE Y PCE», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, 1978, p.161.

²⁵ *ibid.*, p. 164.

entre otros grupos, por el PSOE, Izquierda Democrática y el PNV, se unieron creando un nuevo organismo, Coordinación Democrática. La denominada *PLatajunta* rechazaba la tímida reforma iniciada por el gobierno Arias y propugnaba la «ruptura o alternativa democrática mediante la apertura de un período constituyente que conduzca a través de una consulta popular, basada en el sufragio universal, a una decisión sobre la forma del Estado y del Gobierno, así como la defensa de las libertades y derechos políticos durante este período». Entre los objetivos de Coordinación Democrática, junto a la amnistía y las libertades políticas y sindicales, aparecía «el pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y de las libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado Español»²⁶. Este punto alcanzaba mayor concreción a partir del encuentro entre la comisión ejecutiva de Coordinación Democrática y el secretariado de la comisión permanente de la Asamblea de Catalunya. En el comunicado conjunto, Coordinación Democrática manifestaba asumir «los planteamientos y reivindicaciones de la nacionalidad catalana que se concretan en el restablecimiento provisional de los principios e instituciones configurados en el Estatuto de Autonomía de 1932, y en la constitución de un gobierno provisional de la Generalitat de Catalunya desde el momento que se produzca la ruptura democrática». Ambas delegaciones coincidían en que la ruptura democrática «que ha de conducir al restablecimiento de las libertades políticas y nacionales, sólo es posible a nivel de todo el Estado y con el protagonismo del pueblo. La ruptura democrática implica, de manera consecuyente, el reconocimiento y el ejercicio de los derechos y libertades de todos los pueblos del Estado español»²⁷.

Entre 1974 y 1976 hubo tentativas unitarias en el País Vasco, Galicia y en algunas regiones, sobre todo propiciadas por la Junta Democrática, con la formulación de reivindicaciones de autogobierno a partir de la contraposición franquismo/centralismo por una parte, democracia/autonomía, por otra²⁸. En diciembre de 1975 se creó en Guernica la Asamblea Democrática de Euskadi, fundamentalmente con las fuerzas políticas integradas en la Junta Democrática, por tanto, sin la participación del PNV, que se negaba a colaborar con los

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

²⁷ Comunicado de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Democrática y del Secretariado de la Asamblea de Catalunya, Barcelona, 21 de mayo de 1976.

²⁸ Véase *Asalto al centralismo*, Avance/Intervención, Barcelona, 1976.

comunistas, y sin el PSOE, aliados ambos en el Gobierno vasco en el exilio, ni los grupos nacionalistas radicales. El programa democrático de la Asamblea incluía la restitución del Estatuto de 1936 y de sus instituciones. En Galicia se formó la Xunta Democrática, reivindicando el Estatuto de 1936, y más tarde se constituyó el Consello de Forzas Políticas Galegas. En el País Valenciano también se formó la Junta Democrática y un Consell de Forces Polítiques fusionados en la Taula de Forces Polítiques i Sindicals del País Valencià, y al mismo tiempo se elaboran distintos proyectos de Estatuto de Autonomía.

En diciembre de 1975 la Junta Democrática de Andalucía unía «a los esfuerzos por la conquista de las libertades democráticas, la reivindicación de la personalidad política de Andalucía y de un poder regional que permita al pueblo andaluz decidir libre y democráticamente el grado de autonomía que desea»²⁹. También se formaron organismos de la Junta Democrática, y más tarde de Coordinación Democrática, que formularon reivindicaciones autonomistas, en Aragón, Asturias, Islas Baleares, y agrupaciones políticas y cívicas y culturales levantaron la bandera autonomista en otras regiones.

La respuesta del primer gobierno de la Monarquía presidido por Arias Navarro, y conducido en este punto por Fraga, a las reivindicaciones catalanas y vascas fue la propuesta de creación de regímenes administrativos especiales como fórmula de descentralización administrativa y de *regionalismo bien entendido*. El presidente de la Diputación de Barcelona, Juan Antonio Samaranch, había presentado esta propuesta durante la primera visita del Rey a Cataluña argumentando que «la manera más efectiva y positiva de hacer realidad el reconocimiento de la personalidad cultural, administrativa, económica y política de Cataluña es el establecimiento de un régimen especial que dote al pueblo catalán de instituciones propias, tanto en el orden administrativo como en el económico y político»³⁰. El 20 de febrero un real decreto creó la Comisión para el estudio de un Régimen Administrativo Especial para las cuatro provincias catalanas, que sería presidida por Federico Mayor Zaragoza e integrada por representantes de las diputaciones provinciales y por técnicos. Cuando

²⁹ *ibid.*, p. 80.

³⁰ MOLINEHO, CARMEN, e YSÀS, PERE, «La Diputació de 1949 a 1977», en DE RIQUER, BOHJA (dir.), *Història de la Dipulació de Barcelona*, vol. III, Barcelona, 1988, p.97.

se iniciaron los trabajos de la Comisión, Mayor Zaragoza rechazó toda referencia al Estatuto de 1932 declarando que «comprendo y respeto las añoranzas que embargan a algunos», pero «el futuro de España y el de Cataluña no pueden establecerse sobre sistemas ya rebasados ampliamente». Por su parte Fraga fue contundente: «hablemos claro: en los trabajos de esta comisión tenemos una ocasión seria para arreglar cuanto haya que arreglar. No la hay, en cambio, en las confusas maniobras de este o aquel grupo o en sus inciertas alianzas. Sepamos aprovechar esta ocasión y hagámoslo recordando todo lo que no debe olvidarse. (...) Quede claro que al Gobierno del Rey España no se le va a romper entre las manos, y los que jueguen a ello, con una u otra etiqueta, que no se equivoquen sobre el desenlace, ni pretendan ignorar las consecuencias de su responsabilidad»³¹. La Comisión culminó sus trabajos en diciembre con unas propuestas de actuaciones inmediatas, fundamentalmente la creación de una mancomunidad de servicios de las cuatro diputaciones, y otras más complejas como la formación de un Consejo General de Cataluña. En febrero de 1977 el gobierno presidido por Adolfo Suárez pretendió poner en marcha ese Consejo General, pero la dinámica política posterior, como en tantos otros aspectos, desbordó ampliamente los limitados objetivos del reformismo gubernamental.

Por otra parte, el proceso unitario de la oposición antifranquista culminó con la formación en octubre de 1976 de la Plataforma de Organismos Democráticos a partir de Coordinación Democrática y los organismos unitarios de Cataluña, País Valenciano, Baleares, Galicia y Canarias, y con la incorporación de grupos de tendencia liberal y socialdemócrata. La Plataforma reiteró el programa democrático de la oposición, incluyendo la restauración de los estatutos de autonomía, pero en ese momento la iniciativa del proceso de cambio estaba claramente en manos del gobierno de Adolfo Suárez, quien lograría en noviembre minimizar los efectos de la huelga general convocada para el día 12 por la Coordinadora de Organizaciones Sindicales, y la aprobación por las Cortes de la Ley de Reforma Política pocos días después³². Ello no significaba que la reforma impulsada por Suárez fuese un proyecto acabado, cerrado e impermeable a las presiones

³¹ *Ibid.*, p. 98.

³² El texto de la Lcy para la Reforma Política puede consultarse en el trabajo de REDERO SAN ROMÁN, MANUEL, *Transición a La democracia y poder político en La España postfranquista* (1975-1978), Salamanca, 1993.

«desde abajo», utilizando la formulación de José Ma Maravall, es decir, a las presiones sociales y de la oposición antifranquista³³, aunque era claro que, en la medida que había asumido el objetivo de una democratización real del poder político, lograba desactivar en forma notable la movilización social y política impulsada por la oposición democrática. También estaba claro que la perspectiva de formación de un gobierno provisional liderado por la oposición antifranquista había desaparecido del escenario político, y pronto se hizo evidente que la clave del proceso se situaba en las condiciones de realización de las elecciones generales a Cortes que debían convocarse y en sus resultados. La denominada Comisión de los Nueve, representativa de las fuerzas políticas de la oposición, sería la encargada de negociar con el Gobierno las garantías mínimas del proceso hacia las elecciones generales.

3. Las elecciones del 15 de junio y el proceso constituyente

El amplísimo triunfo del voto afirmativo a la Ley para la Reforma Política en el referéndum del 15 de diciembre de 1976 abrió una etapa decisiva de la transición española, etapa que culminaría el 15 de junio de 1977. La mayoría de fuerzas políticas democráticas hicieron una discreta campaña abstencionista; el rechazo fue especialmente significativo en el País Vasco, donde la participación sólo alcanzó el 53,9 por 100 de los electores; pero fue mucho menor en Cataluña, con una participación del 74,1 por 100, frente una media española del 77,7 por 100. El dato vasco es revelador de una notable radicalización política fruto, en muy buena medida, de la violencia etarra y de una acción gubernamental singularmente torpe y miope, especialmente en la actuación represiva de unas fuerzas policiales protagonistas de numerosos episodios de brutalidad. La radicalización de la situación política y social en el País Vasco constituiría una variable básica del proceso de transición.

De diciembre de 1976 a junio de 1977 se sucedieron momentos de gran tensión política, con considerables incertidumbres y con numerosos interrogantes sobre el proceso electoral. La legalización del PCE en abril cerró uno de los de mayor trascendencia; la norma elec-

33 MARAVALL, JOSÉ M., *La política de la transición*, Madrid, 1984.

toral, negociada con los grupos democráticos, fijó unas condiciones mínimamente aceptables para la oposición democrática. Finalmente la formación de la coalición Unión del Centro Democrático en torno a Adolfo Suárez acabó con las dudas en torno a la capitalización de la acción gubernamental y a la disputa del espacio del «centro político», aquel en el que se autoubicaba la fracción mayoritaria del electorado, según las encuestas.

Con el 34 por 100 de los votos y 165 escaños en el Congreso de los Diputados UCD obtuvo la mayoría relativa, seguida por el PSOE —28,9 por 100 y 118 escaños—, el PCE-PSUC —9,2 por 100 y 20 escaños- y AP —8 por 100 y 16 escaños-³⁴. Con esa composición del Congreso, los 11 diputados obtenidos por la coalición catalana Pacte Democràtic formada en torno a CDC, y en menor medida los 8 del PNV, permitían a nacionalistas catalanes y vascos un notable protagonismo en la vida parlamentaria española. Pero si el mapa político y electoral español se reproducía en la mayoría de regiones, con algunas variaciones derivadas de un mayor voto conservador —en Galicia, Extremadura, Castilla y León o Canarias y Baleares- o izquierdista —en Andalucía o País Valenciano-, en Cataluña y en el País Vasco las elecciones dibujaron mapas sustancialmente distintos. En Cataluña las listas más votadas fueron las de la coalición Socialistas de Cataluña —28,4 por 100—, seguidas por las del PSUC —18,2 por 100—, la coalición Pacte Democràtic per Catalunya —16,8 por 100- y UCD —16,8 por 100.

Del resultado electoral catalán hay que destacar, en primer lugar, el cuarto lugar de la coalición gubernamental y el escaso 3 por 100 obtenido por Alianza Popular; en segundo lugar, contra algunas interpretaciones simplistas conducentes al equívoco, hay que subrayar el carácter de coalición de la lista más votada —coalición formada por el Partit Socialista de Catalunya (Congrés), que aportó los líderes más conocidos y prestigiosos, y la Federación Catalana del PSOE-; en tercer lugar el importante voto comunista, que en la provincia de Barcelona alcanzó el 19,7 por 100, y, por último, el relativo fracaso de la opción nacionalista de centro-izquierda liderada por Jordi Pujol. En las elecciones al Senado la coalición Entesa del Catalans, formada por socialistas, comunistas, republicanos e indepen-

³⁴ Véase, entre otros, CACIAGLI, MARIO, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, 1986.

dientes procedentes de l'Assemblea de Catalunya, barrió a los candidatos centristas ya los nacionalistas del PDC. Pero los resultados electorales catalanes han sido en algunas ocasiones mal interpretados. Santos Juliá los ha considerado indicativos de que «el conflicto nacional tampoco se mostró acuciante»³⁵, parece que identificando las reivindicaciones de autogobierno con las opciones de ideología nacionalista, cuando la movilización social y política reclamando la restauración del Estatuto de Autonomía había sido protagonizada por la izquierda comunista y socialista. Como han indicado Borja de Riquer y Joan B. Cuila, «el fet incontrovertible és que més del 75 per cent dels votants catalans s'han pronunciat plebiscitariamente a favor del restabliment de les institucions i els principis de l'Estatut de 1932, i que un 50 per cent llarg ho han fet, a més, des de posicions d'esquerra»³⁶.

En el País Vasco la victoria fue para el PNV, que obtuvo el 29,1 por 100 de los votos, y para el P8E-PSOE, que logró el 28,2 por 100, seguidos por DeD con el 13,1 por 100, que obtuvo mayoría en Alava, Euzkadiko Ezkerra y AP. Otra derrota, no por previsible menos importante, de la coalición gubernamental, y un apoyo masivo a las opciones favorables al autogobierno vasco, con un equilibrio entre nacionalistas y socialistas. En Navarra, en cambio, DCD se alzó con la victoria con el 29,1 por 100 de los votos, seguida por los socialistas con el 21,2 por 100.

Los resultados electorales del 15 de junio decidieron definitivamente el carácter constituyente de las Cortes elegidas, y, por tanto, la ruptura definitiva con el régimen franquista, y, al mismo tiempo, forzaron una solución provisional para las reivindicaciones de autogobierno de catalanes y vascos. En Cataluña, inmediatamente después de las elecciones, se constituyó una Asamblea de Parlamentarios con mayoría socialista y comunista para articular una acción política dirigida a lograr la restauración del Estatuto de Autonomía.

³⁵ JULIÁ, SANTOS, «Sociedad y Política», en TUÑÓN DE LAHA, MANUEL, *et al.*, *Transición y democracia (1973-1985)*, Barcelona, 1992, p. 89. La misma conclusión la aplica JULIÁ al País Vasco aunque «el predominio de los partidos de ámbito estatal no fue tan manifiesto». En definitiva «el nacionalismo no se presentaba aún como factor capaz de cambiar, en sus respectivas comunidades, el signo de las tendencias predominantes en la generalidad de las regiones».

³⁶ DE RIQUER, BORJA, y CULLA, JOAN B., *El franquisme i la transició democràtica, 1939-1988*, Barcelona, 1989, pp. 428-429.

Pero el Gobierno Suárez reaccionó rápidamente neutralizando la iniciativa de los parlamentarios catalanes con la invitación a Madrid del presidente de la Generalitat en el exilio. Tosep Tarradellas, con quien ya se habían mantenido algunos contactos. Para Tarradellas se abría la oportunidad de legitimar toda su polémica trayectoria política, especialmente su presidencia en el exilio. Así, colocados ante una difícil disyuntiva, los parlamentarios aceptaron el protagonismo de Tarradellas, ¹⁰ que tendría importantes consecuencias en la transición catalana al minimizar e incluso diluir la hegemonía de la izquierda. No obstante, el 11 de septiembre, la *Diada Nacional* catalana, más de un millón de manifestantes culminaban en Barcelona de manera impresionante la movilización a favor del Estatuto de Autonomía y del restablecimiento de la Generalitat. El día 29 un decreto-ley restableció provisionalmente la Generalitat, derogando la ley del 8 de abril de 1938, pero sin restaurar el Estatuto de 1932, y el 17 de octubre un real decreto nombraba a Tarradellas presidente, quien, después de negociaciones no exentas de tensión, designó un gobierno de concentración. Más allá de las limitadas competencias de la institución autonómica debe destacarse el extraordinario valor simbólico de la restauración de la Generalitat y del político republicano que la presidía.

Una operación semejante propiciada por el Gobierno Suárez en relación con el País Vasco fracasó por el rechazo del presidente del Gobierno de Euskadi en el exilio, Jesús María de Leizaola, y su posición a favor del protagonismo de la Asamblea de Parlamentarios Vascos. Pero en la misma composición de la Asamblea se manifestó nuevamente el problema de la inserción de Navarra: así los parlamentarios de UCD, representantes de la lista más votada en aquel territorio, rechazaron incorporarse a la Asamblea de Parlamentarios. Por otra parte las negociaciones con el ministro para las Regiones -que había permanecido al margen de la negociación para el restablecimiento de la Generalitat- Manuel Clavero Arévalo, fueron lentas y difíciles. Al final la mayoría de los puntos de desacuerdo quedaron relegados en espera de la elaboración de la Constitución, creándose en diciembre de 1977 el Consejo General Vasco, presidido por el veterano dirigente socialista Ramón Rubial ³⁷.

³⁷ Para HODOLFO MAHTIN VILLA, entonces ministro del Interior, HUBIAL no era la persona adecuada para presidir el Consejo General y la experiencia preautonómica vas-

El restablecimiento de órganos de autogobierno en Cataluña y en el País Vasco estimuló las reivindicaciones autonomistas en muchas regiones, por una parte a partir de grupos aparecidos al final del franquismo y en el inicio de la transición, por otra por la misma actuación de la izquierda socialista y comunista, favorable a una estructura federal del Estado. El gobierno se encontró incluso con la presión de parlamentarios de la coalición uccdista. Así, a lo largo de 1978, mediante decretos-leyes se fueron estableciendo Juntas o Consejos Generales, a partir de los parlamentarios elegidos, en Galicia, País Valenciano, Aragón, Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha. Pero, como ha señalado Santos Juliá, «al no existir un plan previamente elaborado de organización final del Estado, se produjeron notables vacilaciones a la hora de definir los límites territoriales de algunas de estas autonomías y la relación que con ellas pudieran tener los territorios regionales uniprovinciales, como Santander, Navarra, Murcia y La Rioja». En cualquier caso, «lo que estaba en discusión con el comienzo de estos procesos (pero que nunca se discutió de frente y expresamente) era si la constitución final del Estado quedaría bajo la lógica federal o si las autonomías catalana y vasca —y tal vez gallega— serían las únicas aceptadas por la Constitución»³⁸.

Pero la elaboración del texto constitucional difícilmente podía suscribirse a la realidad política emergente. Uno de los miembros de la ponencia constitucional, el entonces portavoz comunista Jordi Solé Tura, ha reconocido que el Título VIII de la Constitución, dedicado a la organización territorial del Estado, «no es, desde luego, un modelo de rigor jurídico. Es un Título desordenado y algunos de los problemas fundamentales —como el de la distribución de competencias— están resueltos de manera deficiente». Las razones son fáciles de comprender: «ningún otro Título de la Constitución se elaboró en medio de tantos intereses contrapuestos, de tantas reservas y, en de-

ca fue negativa, «lo que no dejaría de influir en el mismo sentido en las posteriores fases del proceso». Además «los socialistas demostraron carecer de sentido del Estado y de una visión mínimamente coherente de las autonomías. No colaboraron con el gobierno de la nación, muy al contrario contribuyeron en gran medida a enturbiar el problema, cometiendo entre otros errores el de reivindicar la anexión de Navarra». MARTÍN VILLA, HODOLFO, *Al servicio del Estado*, Barcelona, 1984, p. 178.

³⁸ JULIÁ, SANTOS, «Sociedad y política», en TUDÓN DE LARA, *et al.*, *op. cit.*, pp. 100-101.

finitiva, de tantos obstáculos. El consenso peligró en muchas ocasiones, pero en ninguna como en el caso de las autonomías»³⁹.

Las discusiones en torno al artículo 2 de la Constitución permiten apreciar la diversidad de concepciones de las distintas fuerzas políticas y los límites del «consenso». El primer anteproyecto elaborado por la ponencia deefá que «la Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». Pero el considerable disenso en el seno de la UCD, la oposición radical de AP, y presiones públicas y privadas, especialmente contra la inclusión del término «nacionalidades», determinaron sucesivas modificaciones hasta la formulación final: «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 todas ellas.» Para Solé Tura este artículo «es una verdadera síntesis de todas las contradicciones existentes en el período 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 es un auténtico empate entre concepciones diferentes de la nación española. Pero, si bien se mira, 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»⁴⁰.

Desde una perspectiva muy distinta Rodolfo Martín Villa coincide con Solé Tura en la elevada conflictividad del tema autonómico; para el entonces ministro del Interior, en la elaboración del texto constitucional, «el tema de las autonomías sería, además de la novedad más importante, la pieza política capital». Desde su punto de vista

³⁹ SOLÉ TURHA, TòHDI, *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, 1985, p. 89.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 100-101.

se pudo lograr «un más satisfactorio ordenamiento constitucional de las autonomías, y si no se alcanzó fue única y exclusivamente porque VCD se encontraba (...) en minoría, y, por tanto, sin posibilidad real de imponer unos criterios racionales en asunto de tanta trascendencia. Por si fuera poco, los socialistas hacían gala de un furor nacionalista a todas luces impropio, perturbador e injustificado, actitud ésta en la que no le iba a la zaga el PCE. 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, VCD, 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» 41.

El Título VIII de la Constitución institucionalizó las Comunidades Autónomas, estableciendo los procesos de elaboración y aprobación de los estatutos de autonomía, las instituciones legislativas y ejecutivas y sus competencias. Además una disposición transitoria agilizaba el proceso en «los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía», es decir, en Cataluña, en el País Vasco y en Galicia.

Pero, a pesar del amplio consenso final, la no inclusión del PNV en la ponencia constitucional y la no constitucionalización de los derechos forales motivaron su abstención en la votación final del Congreso de los Diputados -junto con algunos diputados de AP y del Grupo Mixto; los votos en contra procedieron de AP y del diputado de EE- y su campaña abstencionista en el referéndum constitucional, ampliamente secundada en Guipúzcoa y Vizcaya, y que dejó la participación vasca en el 45,5 por 100 del censo electoral, frente al 67,7 por 100 del conjunto del censo español. A destacar el mantenimiento de sustanciales diferencias entre el País Vasco y Cataluña: en esta última Comunidad la Constitución fue aprobada con una participación idéntica a la media española y con un porcentaje de votos afirmativos —90,4 por 100— ligeramente superior al español—87,8 por 100— y mucho más elevado que el vasco —68,2 por 100—, y con menos votos negativos —4,6 por 100— que en el conjunto de España —7,9 por 100— y que en el País Vasco —23,8 por 100—, don-

⁴¹ MARTÍN VILLA, RODOLFO, *op. cit.*, *Al servicio...*, p. 180.

de una parte notable del nacionalismo radical rechazó el texto constitucional.

Aprobada la Constitución, se elaboraron rápidamente los estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco —con la plena participación del PNV y dejando al margen Navarra—, si bien las elecciones generales del 1 de marzo de 1979, que no modificaron sustancialmente los resultados de 1977, retrasaron algunos meses el proceso. Después de laboriosas y a veces tensas negociaciones los estatutos catalán y vasco fueron finalmente aprobados. Ambos estatutos asignaban al poder autónomo importantes competencias —en muchos casos exclusivas— en materias como lengua, cultura, medios de comunicación, enseñanza, ordenación territorial, obras públicas, transportes, turismo, sanidad, y trabajo, y más limitadas en orden público y justicia. Los mecanismos de financiación, en cambio, se perfilaron muy diferentes, el vasco mediante el sistema de conciertos económicos, el catalán fundamentalmente mediante la participación en los ingresos del Estado. En ambos casos los estatutos explicitaban su carácter restaurador: «En el proceso de recuperación de las libertades democráticas, el pueblo de Cataluña recobra sus instituciones de autogobierno», afirmaba el preámbulo del texto catalán. «El presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña y define sus instituciones y sus relaciones con el Estado en un marco de libre solidaridad con las restantes nacionalidades y regiones. Esta solidaridad es la garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España. (...) La libertad colectiva de Cataluña encuentra en las instituciones de la Generalitat el nexo con una historia de afirmación y respeto de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la persona y de los pueblos; historia que los hombres y mujeres de Cataluña quieren continuar para hacer posible la construcción de una sociedad democrática avanzada ⁴².»

La ligereza de algunos análisis de la transición aleanza niveles escandalosos en trabajos como el de Roberto Dorado e Ignacio Varela, que sostiene que el estatuto catalán fue negociado entre el gobierno de UCD y CDC, afirmación absolutamente insostenible dado el protagonismo de la izquierda, y singularmente de los socialistas catalanes, en todo el proceso negociador; contrariamente a la afirmación de Dorado y Varela **CNC** ha lamentado en diversas ocasiones su li-

⁴² Estatuto de Autonomía de Cataluña, 1979.

mitado peso político en el proceso de elaboración y negociación del Estatuto ⁴³.

Ambos Estatutos fueron aprobados en los referéndums celebrados el 25 de octubre de 1979, aunque con elevados porcentajes de abstención —40,3 por 100 en el País Vasco, 40,5 por 100 en Cataluña— no imputables a llamamientos abstencionistas, fenómeno que ya había aparecido con fuerza en las elecciones generales y municipales. En marzo de 1980 ambas comunidades eligieron por primera vez sus parlamentos de acuerdo con las disposiciones de los respectivos estatutos: en el País Vasco, con una abstención del 40,6 por 100 del censo electoral, el PNV consiguió el 38,8 por 100 de los votos alcanzando una sólida mayoría parlamentaria, el PSE-PSOE retrocedió hasta el 14,3 por 100, también retrocedió UCD, mientras la coalición nacionalista radical Herri Batasuna alcanzaba el 16,4 por 100, convirtiéndose en la segunda fuerza política —aunque ausente— en el Parlamento Vasco, y EE el 9,8 por 100. En Cataluña, también con una elevada abstención —37,9 por 100—, la coalición nacionalista CiU obtuvo la mayoría relativa con el 27,7 por 100 de los votos, desplazando a los socialistas que sufrieron un sensible retroceso que les dejó con el 22,3 por 100 de los votos; los comunistas del PSUC mantuvieron sus buenos resultados —18,7 por 100— mientras CC-UCD se hundía al 10,5 por 100, y ERC alcanzaba el 8,9 por 100. Con estos resultados Jordi Pujol pudo acceder a la presidencia de la Generalitat, aunque sólo gracias a los votos de la declinante IJCD y de ERC.

La derrota de la izquierda catalana en las elecciones de 1980, y la consolidación después —y al menos hasta 1993— de un compor-

⁴³ DORADO, ROBERTO, y VARELA, IGNACIO, «Estrategias políticas durante la Transición», en TEZANOS, JOSÉ FELIX; COTARELO, RAMÓN, y DE BLAS, ANDRÉS (eds.), *op. cit.*, p. 265. En el análisis de las elecciones generales de marzo de 1979 los errores de DORADO y VARELA son de bulto: afirman que DCD retrocedió electoralmente en el País Vasco y en Cataluña en favor del PNV y de CiD, cuando en realidad en ambas comunidades el partido centrista logró mejorar sensiblemente sus resultados de 1977 y fue CiU quien retrocedió, igual que el PNV, si bien este último logró consolidarse como la fuerza política más votada en el País Vasco como consecuencia de la importante pérdida de votos de los socialistas. Según estos autores, en el momento de la publicación del trabajo citado director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno el primero y director del Departamento de Análisis del mismo Gabinete el segundo, PNV y CiU también incrementaron su electorado a costa del PSOE, cuando en realidad en Cataluña las candidaturas del PSC-PSOE mejoraron ligeramente sus resultados.

tamiento del electorado que otorga el poder autonómico a CiU, pero que le impide desplazar a los socialistas de su condición de primera fuerza política en las elecciones generales y municipales, merece unas breves observaciones. En primer lugar, y como ya se ha apuntado, hay que considerar la pérdida de protagonismo de socialistas y comunistas en el proceso de restauración de la Generalitat y en la acción de gobierno de la institución presidida por Tarradellas, en muchos aspectos caracterizada por un elevado personalismo del veterano político. En segundo lugar, deben analizarse las causas del retroceso socialista -un 7 por 100 aproximadamente-, entre otras: el abstencionismo de una franja del electorado socialista -fundamentalmente el procedente de la inmigración más reciente instalado en las periferias de las ciudades del entorno de Barcelona- poco identificada con el proyecto autonómico; el desplazamiento de algunos sectores con planteamientos exclusivamente catalanistas hacia ERC; la debilidad del liderazgo y la falta de carisma del candidato presidencial socialista; y la presentación de candidaturas del Partido Socialista de Andalucía, que alcanzó el 2,6 por 100 de los votos y dos diputados. Debe destacarse, sin embargo, que el PSDC logró un excelente resultado electoral, superando ligeramente el porcentaje de votos de 1977 y sólo levemente inferior al de las elecciones municipales de 1979. En tercer lugar, el espectacular crecimiento del voto a CiD se corresponde casi exactamente con la caída del voto centrista -en torno al 9 por 100-; por otra parte no debe olvidarse que la mayoría parlamentaria de CiD era muy precaria, necesitada del apoyo indispensable de DCD y de ERC, o de una gran coalición con los socialistas -que éstos rechazaron.

En cuanto a la consolidación de CiD en el gobierno de la Generalitat a partir de su primera victoria electoral -a partir de 1984 disfrutando de la mayoría absoluta en el Parlament-, entre el conjunto de factores explicativos -algunos de los anteriores son válidos para las sucesivas convocatorias electorales- deberían destacarse los siguientes: la progresiva identificación del régimen autonómico en construcción con el gobierno de CiD y particularmente con su populista líder, Jordi Pujol; el control por CiD de la administración autonómica, también en construcción, incluyendo sus medios de comunicación; la actuación de la institución autonómica ante muchos ciudadanos como la única proveedora de servicios e impulsadora de inversiones sin la siempre impopular función recaudadora de las otras

administraciones; la crisis y desaparición de la DCD y la crisis permanente de la organización catalana de AP; la nueva política autonómica del PSOE, con su primera concreción en el acuerdo con DCD que alumbró la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que deterioró la imagen del PSC e incluso le provocó tensiones internas; el mismo acceso del PSOE al gobierno en 1982 y la en muchas ocasiones contradictoria posición del PSC, principal fuerza de oposición ante el gobierno catalán, pero corresponsable de la actuación del gobierno central; la crisis y ruptura del PSDC, que debilitó a la izquierda en su conjunto a pesar del trasvase de electores hacia el PSC.

La elaboración y aprobación del Estatuto gallego fue algo más tardía y, en general, menos conflictiva, puesto que la DeD era la fuerza mayoritaria en aquella comunidad, aunque ello no evitó tensas situaciones. Pero las primeras elecciones al Parlamento gallego, celebradas el 20 de octubre de 1981, constituyeron un auténtico descalabro para el partido gubernamental que sólo obtuvo el 27,8 por 100 de los votos y fue sobrepasado por una ascendente AP que alcanzó el 30,5 por 100; los socialistas obtuvieron el 19,6 por 100, mientras que las formaciones nacionalistas obtuvieron unos resultados muy modestos.

Aprobados los estatutos de las tres «nacionalidades históricas» una cuestión clave de la política española era la definitiva organización territorial. Intereses y posiciones, a veces contradictorios, en el seno de la DCD, las posiciones políticas del PSOE, además principal partido de la oposición e interesado en erosionar al Gobierno Suárez, las presiones autonomistas de grupos políticos y cívicos, el avance y consolidación del proceso autonómico en Cataluña, País Vasco y Galicia, determinaron finalmente la generalización de la institucionalización autonómica. Sin embargo, tampoco faltaron tentativas de diversa naturaleza para frenar esa generalización. Rodolfo Martín Villa ha explicado cómo, tras las elecciones legislativas de 1979, el nuevo ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, propuso la restauración de los estatutos republicanos para delimitar, al menos temporalmente, el proceso autonómico. La iniciativa no prosperó, pero el gobierno se propuso «racionalizar el proceso autonómico, que en el futuro debería ser conducido por la «vía lenta» del artículo 143 de la Constitución. Esta tentativa de disminución de la velocidad en el proceso autonómico fue interpretada por amplios sectores

políticos y sociales como un recorte del nivel final de autogobierno y desencadenó la movilización andaluza a favor del acceso a través de la «vía rápida» del artículo 151 de la Constitución, que logró un gran éxito en el referéndum de febrero de 1980, provocando el fracaso de la política gubernamental y una profunda erosión en el partido centrista.

Finalmente, el ministro de Administración Territorial, Martín Villa, propuso una negociación con todas las fuerzas políticas para regular y «armonizar» el proceso autonómico. En julio de 1981 el gobierno de la DCD y el PSOE firmaron los denominados «pactos autonómicos», rechazados por el resto de fuerzas políticas. La Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, después declarada parcialmente inconstitucional por sus pretensiones «armonizadoras» en detrimento de las competencias de las Comunidades Autónomas, sirvió, no obstante, para fijar el proceso de acceso a la autonomía de todas las demás regiones —a través del artículo 143—, la igualación de instituciones y competencias de todas las Comunidades y el cierre del «mapa autonómico» 44.

La transición española ha significado la resolución de forma considerablemente satisfactoria para la mayoría de los ciudadanos de Cataluña y del País Vasco de sus reivindicaciones nacionales básicas: el reconocimiento de su identidad nacional y la institucionalización del autogobierno. Ciertamente sectores minoritarios —más numerosos en el País Vasco que en Cataluña— ree hazan el marco constitucio nal y estatutario y propugnan una alternativa independentista; otros, más numerosos, consideran insuficiente el nivel de autogobierno alcanzado y propugnan su ampliación mediante el pleno desarrollo de las posibilidades del mareo constitucio nal y estatutario; muy pocos, en cambio, se han pronunciado a favor de reformas constitucionales. En cualquier caso, el actual marco democrático permite la defensa de todo tipo de opciones y son los ciudadanos quienes, en última instancia, determinan la realidad política.

Por otra parte la consolidación, por primera vez, de un régimen democrático en España ha permitido la resolución del «problema catalán» y del «problema vasco» tal como habían gravitado sobre la

⁴⁴ En Navarra la reforma y adecuación de las instituciones forales al marco constitucional culminó con la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982.

vida política española desde finales del pasado siglo. Los avatares de la vida política cotidiana, incluso la persistencia de la violencia etarra, no deberían distorsionar esta realidad. A esa resolución ha contribuido, al menos en parte, la asunción por toda la sociedad española de la identidad democracia/autonomía.

La transición española ha significado también una profunda modificación de la estructura territorial del Estado. Del secular estado centralista en diversas versiones se ha pasado a un Estado de las Autonomías, confuso y contradictorio en muchos aspectos, pero que ha ido mucho más allá de la simple descentralización administrativa, acercando el poder a los ciudadanos, y que tal vez culminará en un Estado plenamente federal.