

## **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL NACIMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL, 1975-83**

*Charles Powell*

Historiador. Director Adjunto del Programa de Estudios Europeos, del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Como observara agudamente Juan J. Linz hacia 1975, España era por aquel entonces “un Estado para todos los españoles, una nación-estado para gran parte de la población, y sólo un Estado y no una nación para minorías importantes” <sup>(1)</sup>. De ahí que el tránsito de un régimen autoritario a otro democrático iniciado tras la muerte de Franco ofreciese a ciertos ciudadanos españoles no sólo la posibilidad de disfrutar de los derechos y libertades propios de toda sociedad democrática, sino también la de ver reconocidas unas identidades colectivas diferenciadas que habían sido negadas y re-

---

<sup>(1)</sup> IV Informe Foessa, pág. 534.

primidas de forma sistemática bajo la dictadura. Así, pues, desde el inicio mismo del proceso democratizador pudo constatarse que el éxito del mismo dependería en no escasa medida de su aceptación por parte de las fuerzas políticas que manifestaban una clara voluntad de autogobierno para sus comunidades respectivas; más aún, cabe afirmar que uno de los principales objetivos de la transición fue precisamente el de lograr la integración voluntaria y armónica de Cataluña y el País Vasco en el nuevo estado constitucional español. Al mismo tiempo, durante aquellos años también se constató un deseo ampliamente compartido —sobre todo por la nueva clase política democrática emergente— de acometer la transformación del estado unitario y centralista heredado del régimen franquista en uno más moderno, eficaz y descentralizado. Paradójicamente, mientras que el segundo de estos propósitos ha conocido un éxito notable, el primero no ha cosechado los resultados apetecidos, existiendo en la actualidad un notable contraste entre el desarrollo alcanzado por el estado autonómico y la escasa satisfacción que ello parece suscitar en las comunidades cuyas reivindicaciones motivaron en buena medida su creación. En opinión de numerosos autores, ello es atribuible en no poca medida a las circunstancias que rodearon la aparición del estado de las autonomías, episodio histórico que se analiza a continuación.

Al inicio del proceso democratizador existía una notable confusión en lo que a la futura organización te-

rritorial del Estado se refiere, si bien el deseo de romper con el estado unitario y centralista surgido bajo el franquismo fue uno de los objetivos que más contribuyó a la unidad de acción de la oposición democrática. A pesar de las tesis esencialmente jacobinas defendidas por sus máximos dirigentes durante casi toda la posguerra, las circunstancias del tardofranquismo indujeron a los partidos de izquierda a identificarse de forma crecientemente explícita con las aspiraciones de los nacionalismos periféricos. Así pues, la *Asamblea de Cataluña*, surgida en 1971 bajo el impulso del PSUC, incluyó entre sus objetivos fundacionales el restablecimiento provisional de las instituciones y los principios recogidos en el Estatuto de 1932 como “vía para llegar al pleno ejercicio del derecho de autodeterminación”. Fiel a este espíritu, en su Manifiesto-Programa de 1975, el PCE, sin duda el partido más importante de la oposición al régimen autoritario, reconoció “el carácter multinacional del Estado español” y el derecho a la autodeterminación para Cataluña, el País Vasco y Galicia, en la confianza de que ello conduciría a “la libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal”, lo cual supuestamente garantizaría “la unidad más estrecha y fraternal de los distintos núcleos nacionales de la gran familia española”. Según los comunistas, en dicha República Federal se establecerían además “las formas de autonomía adecuadas” para Baleares, Canarias, Navarra y el País Valenciano, así como los “órganos autónomos, políticos, administrativos y culturales, democráticamente elegidos, que completen la descentralización del Estado español”. De forma parecida, el

PSOE renovado surgido del Congreso de Suresnes en 1974 bajo el liderazgo de Felipe González se declaraba partidario de una "República Federal de las nacionalidades que integran el Estado español" y del reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas, a la vez que reconocía "la existencia de otras regiones diferenciadas que por sus especiales características podrán establecer órganos institucionales adecuados a sus peculiaridades". Por último, la *Platajunta*, nacida en 1976 de la fusión de la Junta Democrática (dominada por el PCE) y la Plataforma de Convergencia Democrática (impulsada por el PSOE), exigió nada más constituirse "el pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y de las libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado español". En suma, y como ha observado Andrés de Blas, "el riguroso centralismo del franquismo sentenció la entusiasta vocación anticentralista de la oposición", a la vez que la persecución de los nacionalismos periféricos por parte del régimen "supuso el descubrimiento —paradójica 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" <sup>(2)</sup>. Obsérvese que antes de iniciarse la transición la oposición antifranquista ya utilizaba habitualmente la distinción entre 'nacionalidades' y 'regiones' recogida posteriormente en la Constitu-

---

<sup>(2)</sup> Andrés DE BLAS, El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE, *Revista de Estudios Políticos*, 4, 1978, pág. 155.

ción de 1978, a pesar de lo cual siempre fue reacia a explicar como pretendía plasmar dicha diferencia en términos institucionales y competenciales.

Por su parte, los reformistas que impulsaron el proceso democratizador desde el seno del propio régimen franquista se mostraron generalmente cautos y ambiguos en relación con el problema nacional-regional. A diferencia de la oposición, y por motivos obvios, rechazaban de plano el posible restablecimiento de los estatutos de autonomía aprobados bajo la II República, pero por lo general carecían de una estrategia alternativa. En este terreno se mostró especialmente atrevido el grupo *Tácito*, debido quizás a su orientación predominantemente democristiana, ya que todavía en vida de Franco, y sin duda influido por la terminología de la oposición antifranquista, se mostraba partidario del "reconocimiento de las peculiaridades regionales en función del hecho diferencial de la diversidad de pueblos que constituyen el Estado español". En escritos anteriores, *Tácito* había reconocido asimismo la existencia de "regiones históricas", a la vez que preveía que el desarrollo del fenómeno regional no se produciría de forma homogénea, si bien estimaba esencial respetar el principio de solidaridad <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Charles POWELL, La derecha reformista ante la crisis del régimen y la transición a la democracia; el caso de *Tácito*, en Guillermo Gortázar (ed.), *Nación y Estado en la España liberal*, pág. 298.

El primer gobierno de la Monarquía, creado en diciembre de 1975 bajo la presidencia de Carlos Arias Navarro, apenas tuvo ocasión de enfrentarse a estas cuestiones, si bien su declaración programática hizo referencia al reconocimiento institucional "de todas las (regiones) y en general de las autonomías locales". A instancias del ministro de la Gobernación, Manuel Fraga Iribarne, y en respuesta a una sugerencia de Juan Antonio Samaranch, presidente de la Diputación provincial de Barcelona, en febrero de 1976 se creó una Comisión para el Estudio de un Régimen Administrativo Especial para las cuatro provincias catalanas, que presidió Federico Mayor Zaragoza. Dicha comisión se mostró partidaria de la creación de una mancomunidad de servicios de las provincias catalanas como fórmula de descentralización administrativa, pretensión que suscitó el rechazo unánime de la oposición democrática en Cataluña. De forma parecida, bajo la presidencia de Luis Jordana de Pozas una comisión para estudiar un posible régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa, con el propósito de restablecer en ambas provincias un sistema foral análogo al de Álava y Navarra, que suscitó idéntica reacción.

Adolfo Suárez, nombrado presidente del gobierno en julio de 1976 tras el cese de Arias, nunca tuvo una estrategia global propia en relación con la reorganización territorial del estado. En un primer momento dedicó todos sus esfuerzos al propio proceso democratizador, negándose a discutir otras cuestiones de envergadura hasta después de la aprobación de la Ley para la Re-

forma, que se produciría en diciembre de 1976. Al parecer, su principal mentor durante aquellos meses, Torcuato Fernández-Miranda, era decididamente partidario de diferenciar institucionalmente entre las nacionalidades históricas y el resto de España, pero su dimisión en mayo de 1977 le privó definitivamente de la posibilidad de influir sobre el proceso político <sup>(4)</sup>. Algo parecido podría afirmarse del ministro de la presidencia, Alfonso Osorio, que constató personalmente el rechazo y la desconfianza que suscitaban en el presidente su postura favorable al reconocimiento de los derechos históricos vascos, y más concretamente, la derogación del decreto de julio de 1937 que había privado a Guipúzcoa y Vizcaya de sus conciertos económicos, y que al parecer contaba con el visto bueno del rey <sup>(5)</sup>. El entonces subsecretario técnico de la presidencia, José Manuel Otero Novas, también dice haber sido partidario de dotar de un estatuto especial a las regiones históricas, a la vez que se realizaba una descentralización po-

---

<sup>(4)</sup> "La extensión del problema autonómico, más allá de Cataluña y el País Vasco, a todas las regiones (fue) fruto de la voluntad de Adolfo Suárez en contra de la de Torcuato Fernández-Miranda", que era "partidario del reconocimiento de los hechos diferenciales reales y contrario a la fabricación política de hechos diferenciales". Pilar y Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, *Lo que el Rey me ha pedido*, págs. 114 y 221.

<sup>(5)</sup> El ministro anotó en su diario: "Adolfo Suárez no entiende el problema del País Vasco. Piensa que al hablarle de la restitución de los derechos económicos forales, por mi boca se exponen viejas ideas tradicionalistas y que defiendo a los capitalistas vascos que no quieren pagar impuestos". Alfonso OSORIO, *De orilla a orilla*, págs. 207-9.

lítico-administrativa general, mediante la creación de “algo así como unas Diputaciones regionales con amplias competencias” <sup>(6)</sup>.

A pesar del escaso entusiasmo del presidente, Osorio logró que estudiase un posible reconocimiento de la Generalitat en la persona de su presidente exiliado, Josep Tarradellas, y un emisario especial le visitó en Saint Martin-le-Beau en noviembre de 1976, informando favorablemente al respecto. A diferencia de la mayoría de los nacionalistas catalanes, Tarradellas no exigía la restauración del Estatuto de 1932, sino el restablecimiento de la Generalitat, a cambio de lo cual estaba dispuesto a reconocer públicamente a la monarquía. Sin embargo, los buenos resultados del referéndum sobre la Ley para la Reforma en Cataluña —donde la participación fue del 74%, frente al 54% registrado en el País Vasco— hicieron que Suárez perdiera interés por el *honorable*, y la posterior incorporación de Jordi Pujol a la *Comisión de los Nueve* en representación de la oposición catalana —que irritó profundamente a Tarradellas, defensor a ultranza de que las negociaciones entre ésta y el gobierno se realizaran por separado— pareció abrir una vía más segura <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> José Manuel OTERO NOVAS, *Nuestra democracia puede morir*, pág. 38.

<sup>(7)</sup> Salvador SÁNCHEZ TERÁN, *De Franco a la Generalitat*, págs. 282-84.



Tras la aprobación de la Ley para la Reforma, Suárez accedió a negociar con los representantes de la oposición para garantizar su participación en las primeras elecciones, pero algunas de las condiciones exigidas por la *Comisión de los Nueve* fueron rechazadas por temor a que prejuzgasen el resultado del futuro proceso constituyente. Entre ellas cabe destacar la institucionalización política de “todos los países y regiones integrantes del Estado español”, asunto que Suárez prefirió no abordar hasta después de las elecciones. El documento elaborado por la *Comisión* al respecto exigía el reconocimiento del carácter “multinacional y multiregional” del Estado español, y distinguía claramente entre las “nacionalidades” con rasgos históricos propios (mencionando explícitamente a Cataluña, el País Vasco y Galicia), y las demás “regiones” de España. En relación con las primeras, la oposición exigía el restablecimiento de sus respectivos estatutos de autonomía, o al menos la creación de órganos de poder ejecutivo (*Generalitat*, *Diputación General*, *Xunta*) que garantizaran la eventual concesión de una autonomía plena. En cambio, el documento nada decía sobre como debían plasmarse los derechos de los demás territorios, ni sobre la naturaleza del sistema resultante <sup>(8)</sup>.

Como ya sucediera bajo la II República, las exigencias de las principales fuerzas políticas catalanas obli-

---

<sup>(8)</sup> Documento inédito, titulado *Nacionalidades y Regiones*, fechado el 3 de febrero de 1977, y firmado por La Comisión Negociadora. Archivo de Joaquín Satrústegui.

garon al gobierno central a realizar importantes concesiones antes de la elaboración de la nueva constitución. Contra todo pronóstico, en las primeras elecciones democráticas la izquierda catalana (PSC-PSOE, PSUC y Esquerra) se impuso ampliamente, al obtener 24 de los 47 escaños en juego en el Congreso, y 19 de los 33 escaños de la provincia de Barcelona, mientras que la candidatura unitaria para el Senado, L'Entesa dels Catalans, lograba la mayoría en las cuatro circunscripciones catalanas. Sorprendentemente, el PSC-PSOE fue el partido más votado (con el 28% de los sufragios), seguido del PSUC (con el 18%), relegando a un tercer puesto a CiU, que recibió el 17%, quedando a muy pocos votos de UCD, la cuarta fuerza más votada. En cambio, en el País Vasco resultó ganador el PNV (con el 29% de los votos), aunque a poca distancia del PSOE (que recibió el 28%), quedando tercero el partido del gobierno (con el 13%). En opinión del entonces ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, estos resultados demostraron que "la cuestión autonómica no era el primer problema para el pueblo español, y dentro de él, para el catalán y el vasco", pero parece más razonable concluir que, en lo que a Cataluña se refiere, el 75% de los votantes había optado por partidos que se manifestaban partidarios del restablecimiento inmediato del Estatuto de 1932 <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Rodolfo MARTÍN VILLA, *Al servicio del Estado*, pág. 175; Borja DE RIQUER Y Joan CULLA, *El franquisme i la transició democràtica, 1939-1988*, págs. 428-29.

El triunfo de la izquierda y los pobres resultados de CIU obligaron al gobierno a cambiar de estrategia, optando por Tarradellas en detrimento de Pujol. Ante el temor a que la iniciativa política pasara a la recién creada Asamblea de Parlamentarios Catalanes, dominada por unos partidos que exigían no sólo el restablecimiento del Estatuto sino también la creación de un gobierno provisional catalán, se decidió reactivar la relación con Tarradellas, que acudió a Madrid el 27 de junio para entrevistarse con Suárez y el rey. La visita hizo posible un comunicado conjunto que reconocía la posibilidad de restablecer provisionalmente la Generalitat aprovechando la Ley de Bases del Régimen Local aprobada en 1975, todavía en vida de Franco, que contemplaba la creación de entidades de ámbito territorial distinto al de la provincia. A cambio, Tarradellas aceptó "la irrenunciable unidad de España", así como el derecho a la autonomía de otras regiones españolas.

La negociación entre Tarradellas y el representante del gobierno, el ex gobernador civil de Barcelona Salvador Sánchez-Terán, se inició en París el 10-11 de agosto de 1977. Suárez accedió fácilmente al restablecimiento provisional de la Generalitat con Tarradellas como presidente, así como a la derogación de la ley de 1938 que había puesto fin a la vigencia del Estatuto de 1932. En cambio, no podía consentir la disolución de las diputaciones provinciales inicialmente exigida por el veterano político catalán, aunque sí aceptó que pasaran a depender de la Generalitat. (De ahí que, hasta que se elaboró el nuevo estatuto, el presidente de la Generali-

tat lo fue también de la diputación de Barcelona). Para Tarradellas lo esencial era que se le permitiera nombrar un Consell (consejo ejecutivo) propio, que presidiría él mismo; en cambio, no tenía intención alguna de institucionalizar la asamblea de parlamentarios, en lo cual coincidía plenamente con el planteamiento del gobierno <sup>(10)</sup>.

A pesar de los esfuerzos de Tarradellas por excluirla de la negociación, la asamblea de parlamentarios creó un comité de seguimiento que procuró modificar los términos del acuerdo alcanzado en París. Ante todo, los parlamentarios exigían que el nombramiento del Consell se realizara de acuerdo con la Asamblea, y que fuesen las instituciones de la Generalitat (incluida la Asamblea) las que redactaran el futuro estatuto de autonomía. En vista de la insistencia de los parlamentarios catalanes, a mediados de agosto Suárez consideró brevemente la posibilidad de poner fin a las negociaciones y posponer un acuerdo sobre la Generalitat hasta después de la redacción de la futura constitución. Sin embargo, sus asesores hicieron que reconsiderase su actitud con el argumento de que el restablecimiento provisional de la Generalitat sólo afectaría a Tarradellas y al Consell, pero en ningún caso supondría una insti-

---

<sup>(10)</sup> SÁNCHEZ-TERÁN, *ob. cit.*, págs. 286-93. Para el veterano político catalán, "las asambleas de parlamentarios constituidas a raíz de las elecciones no eran nada. Respondían a un entusiasmo derivado de la victoria electoral, pero no tenían fuerza política ni jurídica alguna". Josep TARRADELLAS, *Ja soc aquí*, pág. 127.

tucionalización de la Asamblea; además, sería la futura constitución la que determinaría quien redactaría el estatuto. Tras una segunda ronda de conversaciones con Sánchez-Terán a finales de agosto, Tarradellas accedió a la propuesta del gobierno, lo cual provocó el enfado de los parlamentarios de la Asamblea, que se desplazaron a Madrid para exigir un mayor reconocimiento institucional. Por su parte, el gobierno se comprometió a reconocer el derecho de los parlamentarios a ser consultados por el Consell en algunos asuntos, que la Asamblea se apresuró a interpretar como un reconocimiento de su legitimidad como representantes del pueblo catalán <sup>(1)</sup>.

Se ha sostenido en ocasiones que fue la participación de más de un millón de personas en la Diada celebrada el 11 de septiembre de 1977, la más numerosa de la historia política de Cataluña, la que indujo al gobierno a restablecer la Generalitat, cuando en realidad Suárez, Tarradellas y los parlamentarios catalanes ya habían alcanzado un acuerdo básico al respecto. Este se formalizó en Perpignan el 28 de septiembre, tras acceder el gobierno a aumentar el tamaño del Consell para que doce de sus 16 miembros representaran a los partidos políticos, lo cual conllevaba la presencia en el mismo del PSUC. Superado este último escollo, y tras restablecerse provisionalmente la Generalitat por decreto-ley de 29 de septiembre, el 23 de octubre Tarradellas hizo su regreso

---

<sup>(1)</sup> *Ibíd.*, págs. 134-35.

triumfal a Barcelona, poniendo fin a un exilio de treinta y ocho años con su memorable "*Ja sóc aquí*" <sup>(12)</sup>.

El restablecimiento provisional de la Generalitat fue un ejercicio de ingeniería política muy característico de la transición española, en el que se mezclaron elementos reformistas y rupturistas. Entre los primeros cabe destacar la negativa del gobierno a restaurar el estatuto de 1932, como había pretendido la oposición catalana, y la aceptación del *statu quo* surgido de la Ley para la Reforma por parte de Tarradellas. A ello habría que añadir el uso que se hizo de la Ley de Bases del Régimen Local, aprobada por las Cortes orgánicas en 1975, que actuó como una ley-puente entre el estado unitario y el de las autonomías. En cambio, la creación de la asamblea de parlamentarios (que se reunió en lo que había sido la sede del Parlament Català durante la II República), supuso un elemento rupturista, ya que carecía de base jurídica en la legalidad entonces vigente. Es indudable, por otro lado, que el regreso de Tarradellas, que había participado activamente en la Guerra Civil como *conseller* de la Generalitat, conllevaba un cierto reconocimiento de la legitimidad de las instituciones abolidas por Franco en 1938. En otras palabras, a través de su presidente, la Generalitat restaurada en 1977 enlazaba en cierta medida con el Estatuto que había otorgado a Cataluña el autogobierno en 1932.

---

<sup>(12)</sup> *Ibíd*, págs. 145-46.

El inminente restablecimiento provisional de la Generalitat dio lugar a un importante debate en la cúpula directiva de UCD sobre la futura organización territorial del estado, como resultado del cual se acordó que lo que se estableciese para Cataluña se podría extender a otras regiones, como así se hizo constar en el preámbulo del real decreto-ley correspondiente. No obstante, el administrativista Manuel Clavero Arévalo, que había sido nombrado ministro para las Regiones por Suárez tras las elecciones de 1977, no tardó en llegar a la conclusión que "para algunos esta posición era simplemente una pura estrategia para sacar adelante la preautonomía de Cataluña", ya que "lo que realmente se pensaba era yugular el proceso tan pronto se resolvieran los casos del País Vasco y Galicia" <sup>(13)</sup>.

Sin embargo, y como ya sucediera en 1932, el restablecimiento de la Generalitat tuvo un notable efecto-demostración en el resto de España. En el caso del País Vasco, nadie puso en duda que la normalización política de dicho territorio requería una operación de envergadura similar a la realizada en Cataluña. Sin embargo, el presidente del gobierno vasco en el exilio, el veterano peneuvista Jesús María de Leizaola, no quiso seguir los pasos de Tarradellas, por entender que las negociaciones con el gobierno Suárez debían ser protagoniza-

---

<sup>(13)</sup> El preámbulo afirmaba que el restablecimiento de la Generalitat no significaba un privilegio ni impedía que "fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España". Manuel CLAVERO ARÉVALO, *España, desde el centralismo a las autonomías*, pág. 35.

das por la asamblea de parlamentarios vascos constituida en junio en la Casa de Juntas de Guernica. Paradójicamente, ello privó al PNV —el partido más votado en las elecciones de 1977— del control del proceso al crearse un frente común entre los partidos de ámbito nacional. De ahí que el primer presidente del Consejo General del País Vasco, elegido en diciembre de 1977 con el apoyo de UCD, fuese el veterano socialista Ramón Rubial, y no Juan Ajuriaguerra, como habían pretendido los nacionalistas <sup>(14)</sup>. También irritó a los peneuvistas la oposición frontal de los parlamentarios de UCD elegidos por Navarra a su integración en el País Vasco, pretensión que había contado inicialmente con el apoyo del PSOE. Por ello, si bien el decreto-ley de 4 de enero de 1978 por el que se estableció el régimen preautonómico vasco contemplaba la posible incorporación de Navarra, una ley adicional especificaría que ello exigiría el acuerdo del órgano foral navarro que surgiese de las primeras elecciones municipales, así como la ratificación del mismo mediante referéndum.

La presión ejercida por los partidarios del autogobierno en Cataluña y el País Vasco no tardó en ser emulada por los diputados y senadores de otras zonas de España, que se apresuraron a constituir sus propias asambleas parlamentarias en función de sus afinidades territoriales. En

---

<sup>(14)</sup> En opinión del entonces ministro del Interior, Rubial “no era la persona adecuada para presidir el Consejo General. Podría decirse que en aquellos decisivos momentos al País Vasco le faltó un Tarradellas”. Además “los socialistas demostraron carecer de sentido del Estado y de una visión mínimamente coherente de las autonomías”. MARTÍN VILLA, *ob. cit.*, pág. 178.



Galicia, región que también había elaborado un estatuto de autonomía propio durante la II República (que fue plebiscitado en junio de 1936 sin llegar a ser aprobado por las Cortes), se produjo a partir de 1975 una situación similar a la ya vivida en los años treinta, es decir, un florecimiento de manifestaciones culturales de identidad propia, compatible con una cierta debilidad organizativa del nacionalismo político. En Andalucía, donde el sentimiento regional tampoco había tenido nunca una traducción política consolidada, el regionalismo se convirtió en el asunto central de la vida política tras la muerte de Franco. Así se comprobó el 4 de diciembre de 1977, jornada en la que un millón y medio de andaluces se manifestaran a favor de su autonomía. Otras regiones de España donde jamás habían existido movimientos políticos regionalistas ni nacionalistas no tardaron en sumarse a esta demanda generalizada de autonomía, de tal manera que entre enero y octubre de 1978 el segundo gobierno de Suárez accedió a la creación por real decreto-ley de entes preautonómicos, que serían gestionados por los parlamentarios recién elegidos en Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> A principios de 1978, y a raíz de unas declaraciones de Fernando Abril Martorell, pareció que el gobierno tenía intención de limitar las preautonomías a Cataluña, el País Vasco y Navarra para dar tiempo a que avanzaran los trabajos constituyentes. Clavero Arévalo pensó que sería cesado con motivo de la remodelación ministerial que se produjo tras la dimisión de Enrique Fuentes Quintana en febrero, pero no fue así, y en marzo se aprobaron los decretos-ley correspondientes a Galicia, Aragón, Canarias y País Valenciano. CLAVERO ARÉVALO, *ob. cit.*, pág. 52.

Como ha subrayado Santos Juliá, lo que estaba en juego en este proceso, aunque casi nunca se discutiera de forma expresa, era "si la organización 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" <sup>(16)</sup>. Algunos autores —y no pocos actores políticos— han sostenido que la proliferación de entes preautonómicos se fomentó desde el gobierno con el propósito evidente pero inconfesable de diluir la autonomía que acababa de concederse a Cataluña y al País Vasco, sin tener suficientemente en cuenta las consecuencias que podrían derivarse a medio y largo plazo <sup>(17)</sup>. También se olvida en ocasiones que si el gobierno accedió a la creación de las preautonomías antes de la aprobación de la nueva constitución ello se debió en alguna medida a la necesidad de institucionalizar a las asambleas parlamentarias surgidas como por arte de magia tras las elecciones, fenómeno que desconcertó profundamente al ejecutivo <sup>(18)</sup>. Es sin duda

---

<sup>(16)</sup> Juan Pablo FUSI, *El desarrollo autonómico*, en Javier TUSELL y Álvaro SORO, *Historia de la transición*, págs. 444-49. Santos JULIÁ, *Sociedad y Política*, en Manuel TUNÓN DE LARA y otros, *Transición y Democracia*, 1973-1985, págs. 100-101.

<sup>(17)</sup> Con motivo de la creación de la asamblea de parlamentarios catalanes en julio de 1977, el Rey comentó a Laureano López Rodó que "Adolfo Suárez piensa contrarrestar las peticiones de los catalanes moviendo, a través de sus amigos abulenses, a los castellanos a pedir un Estatuto para Castilla y con tal fin se está preparando una reunión de Parlamentarios Castellanos en Villalar". Laureano LÓPEZ RODÓ, *Claves de la transición. Memorias IV*, pág. 329.

<sup>(18)</sup> Según el ministro para las Regiones, "el fenómeno logró canalizarse a través de las preautonomías en cuanto que tales asambleas eran los órganos encargados de negociar con el ministro

significativo que los diputados y senadores de UCD participaran con entusiasmo en estas iniciativas, incluso en aquellas asambleas parlamentarias donde gozaban de una cómoda mayoría. Posiblemente ello se debiese en parte a la necesidad que muchos sentían de hacer olvidar al electorado su vinculación anterior con el régimen autoritario (o al menos una placentera convivencia con este), mediante la adquisición de credenciales regionalistas o autonomistas que tenían el valor añadido de diferenciarles de la derecha más conservadora, representada por Alianza Popular <sup>(19)</sup>. Por otro lado, es evidente que en el seno de UCD nunca existió un acuerdo ampliamente compartido al respecto. El ministro para las Regiones, Clavero Arévalo, temía que el afán de algunos por limitar la autonomía a las nacionalidades históricas —tendencia que él tildaba entonces de ‘centralista’, por entender que “respondía a la idea de conceder sólo lo inevitable”— sólo lograría hacerle el juego a quienes pretendían separarlas del resto de España <sup>(20)</sup>. (De ahí que, sorprendentemente, el propio go-

---

para las Regiones el establecimiento de los sistemas provisionales de autonomía”. Posteriormente, la Constitución les encargaría la elaboración de los estatutos de autonomía. CLAVERO ARÉVALO, *ob. cit.*, pág. 30

<sup>(19)</sup> Recuérdese que 17 de los 51 candidatos que encabezaron las listas de UCD al Congreso de los Diputados habían sido procuradores en las Cortes orgánicas, y que el 20% de los concejales gallegos del partido gubernamental elegidos en las elecciones municipales de 1979 lo habían sido antes bajo el régimen franquista.

<sup>(20)</sup> *Ibíd.*, págs. 32-33.

bierno le excluyese por completo de la negociación que condujo al restablecimiento de la Generalitat). En opinión de Miguel Herrero de Miñón, dicho ministro impulsó la generalización de las preautonomías con el propósito evidente de “crear un hecho consumado que se impusiera a las propias opciones abiertas por el constituyente”. Pueda atribuirse ello o no a los desvelos del político sevillano, es innegable que en la práctica el proceso preautonómico prejuzgó en buena medida el resultado del debate constitucional, y a finales de 1978 resultaba casi impensable que alguna de las 14 preautonomías ya existentes pudiese renunciar al autogobierno tras la aprobación de la Constitución <sup>(21)</sup>.

Como ha señalado Juan Pablo Fusi, aquella pudo parecer una fórmula útil y hasta necesaria para normalizar la vida política regional durante el periodo constituyente, pero respondía a una idea que no era la dominante sobre la reestructuración territorial del Estado <sup>(22)</sup>. Por un lado, dicha solución no satisfizo a los nacionalistas catalanes y vascos, que vieron en la “tabla de quesos” diseñada por Clavero Arévalo un intento de rebajar el contenido futuro de sus respectivas autonomías, cuando no una burla a la supuesta especificidad histórica de sus *nacionalidades*. Tampoco agradó a los defensores del modelo federal, entre ellos la mayoría de

---

<sup>(21)</sup> Eliseo AJA, *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, págs. 46-50.

<sup>(22)</sup> FUSI, ob. cit., pág. 452.

los dirigentes del PSOE y del PCE, ya que las preautonomías hacían difícil, si no imposible, un proceso de federalización clásico. Por último, la política auspiciada por Clavero (con el visto bueno de Suárez) no tardó en debilitar la de por sí escasa unidad interna de UCD, donde como ya se ha visto convivían actitudes muy dispares en relación con la futura organización territorial del Estado <sup>(23)</sup>.

## I. LAS AUTONOMÍAS DURANTE LA FASE CONSTITUYENTE

El reto al que se enfrentaba el constituyente en relación con la organización territorial del Estado consistía, por un lado, en articular una nueva unidad política de España que permitiese la plena incorporación de los pueblos más diferenciados, es decir, aquellos que poseían lenguas y tradiciones políticas y legales propias, que estaban parcialmente representados por fuerzas políticas distintas de las generales, y que habían elaborado Estatutos de Autonomía durante la II República. Al mismo tiempo, se trataba de sustituir un Estado unitario altamente centralizado, que no reconocía otra realidad territorial que la de la provincia, por un sistema de gobierno descentralizado que diera respuesta a las demandas de autogobierno que se venían manifestando

---

<sup>(23)</sup> Miguel HERRERO DE MIÑÓN, *Memorias de estío*, págs. 148-51.

con distintos grados de intensidad y urgencia a lo largo y ancho de la geografía española <sup>(24)</sup>.

La dificultad radicaba en que convivían entonces en las Cortes, como en el seno de la propia sociedad, visiones muy dispares de la realidad española. Así se comprobó de inmediato con motivo del debate surgido en torno al término "nacionalidades", propuesto al alimón por Miquel Roca y Miguel Herrero de Miñón en agosto de 1977, con el apoyo de socialistas y comunistas y la oposición cerrada de Fraga <sup>(25)</sup>. Para el político catalanista, la inclusión de dicho término en el título preliminar de la constitución suponía el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado español, lo cual representaba una ruptura no sólo con el pasado autoritario inmediato, sino con varios siglos de centralismo y uniformidad impuestos. Para AP y algunos sectores de UCD, en cambio, 'nacionalidad' era sinónimo de nación, e incompatible, por tanto, con la existencia misma de una única nación española. La izquierda, por su parte, admitía la primera parte de esta argumentación, pero extraía de ella la conclusión de que España era una 'Nación de naciones'. A pesar de que, en un esfuerzo

---

<sup>(24)</sup> Eliseo AJA, *Balance polémico. La España de las Autonomías*, Historia 16, 200, 1992, pág. 51.

<sup>(25)</sup> Según el ponente catalán, yo propuse nación, y entonces Herrero dijo: "Hombre, nación no, pero nacionalidad sí". En su opinión, "de las aportaciones que hizo la Constitución ésta es la más importante desde el punto de vista de su significado". Entrevista de Carles Pastor a Miquel Roca Junyent, en VVAA, *Memoria de la transición*, pág. 325.

hercúleo por contentar a los más aprensivos, la versión final del artículo 2 matizaría el alcance simbólico de esta innovación mediante el reconocimiento de "la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles", la presencia del término "nacionalidades" hizo imposible la aprobación de la Constitución para buena parte de los parlamentarios de AP <sup>(26)</sup>.

Al iniciarse el proceso constituyente no se había despejado la confusión reinante sobre la futura organización territorial del Estado, hasta el punto de carecer los principales partidos políticos de modelos claramente perfilados. Ello era especialmente cierto en el caso de UCD, partido que "nunca tuvo oficialmente un texto constitucional que considerara propio", a decir de Herrero de Miñón. Además, el criterio de éste, favorable al reconocimiento de la singularidad de Cataluña y el País Vasco, y de su diferenciación respecto de los demás territorios que aspiraban a cierto grado de autogobierno, suscitaba el rechazo de la gran mayoría de sus correligionarios, incluidos los otros dos ponentes centristas, Gabriel Cisneros y José Pedro Pérez Llorca, así como la del ministro Clavero Arévalo <sup>(27)</sup>. La confusión

---

<sup>(26)</sup> Sobre la redacción del artículo 2, "verdadera síntesis de todas las contradicciones existentes en el periodo constituyente", ver Jordi SOLÉ TURA, *Nacionalidades y nacionalismos*, págs. 94-101.

<sup>(27)</sup> En una reunión convocada por Suárez con asistencia de algunos ministros, parlamentarios y miembros de la ejecutiva de UCD para analizar esta cuestión, Clavero Arévalo se quedó solo

en el seno de UCD en torno al futuro título octavo llegó a tal extremo que en la primera quincena de marzo de 1978 los ponentes centristas presentaron en el transcurso de pocos días dos versiones radicalmente distintas del mismo, lo cual llevó a Herrero a declararse en rebeldía y a votar en contra de su propio partido, con el consiguiente enfado del gobierno, que se vio obligado a retirarle la confianza <sup>(28)</sup>.

A diferencia de los demás títulos de la Constitución, que quedaron perfilados por la ponencia en el texto publicado el 5 de enero de 1978 sin sufrir después grandes cambios, la redacción del título octavo experimentó múltiples vaivenes a lo largo del proceso. El texto original de la ponencia, que reflejaba las preferencias de socialistas y comunistas, diseñaba un sistema general de autonomías de corte claramente federal, pero su publicación provocó tal alud de críticas que el gobierno (que no estaba especialmente satisfecho con él) tuvo que acceder a flexibilizarlo a fin de ofrecer una solución inmediata a los problemas más urgentes (Cataluña, País Vasco y Galicia, por el precedente republicano), dejan-

---

“frente a los que defendían un sistema de autonomía plena para Cataluña, el País Vasco y Galicia y una fórmula parecida a la de mancomunidad interprovincial de la ley de régimen local de 1975 para las demás regiones. Afortunadamente, cuando al día siguiente Salvador Sánchez Terán defendió el proyecto ante el grupo parlamentario de UCD, fue rechazado casi unánimemente”. CLAVERO ARÉVALO, *ob. cit.*, pág. 104.

<sup>(28)</sup> Emilio ATTARD, *La Constitución por dentro*, págs. 77-83. HERRERO DE MIÑÓN, *ob. cit.*, págs. 210-11.



do a las demás regiones en una cierta indefinición. Como es sabido, el resultado final fue una fórmula híbrida, abierta, que garantizaba el "derecho a la autonomía" de las "nacionalidades y regiones" sin definir las ni enumerarlas, estableciendo dos procedimientos alternativos para ejercitarlo, pero sin obligar a hacerlo ni configurar el contenido final de ese derecho en términos diferenciales. Al mismo tiempo, la solución finalmente adoptada daba facilidades a las comunidades que habían aprobado un estatuto de autonomía bajo la II República para emplear el procedimiento más complejo, pero sin negar su utilización a otras regiones. En suma, la Constitución no imponía solución alguna, pero hacía posibles muchas <sup>(29)</sup>.

A pesar de reconocer sus máximos dirigentes que la nueva Constitución era mejor que la de 1931 en muchos aspectos, incluido el autonómico, el PNV no encontró motivos suficientes para hacerla suya, como tampoco hizo entonces. Los nacionalistas plantearon desde el primer momento la reintegración y actualización de los poderes e instituciones forales abolidos por la monarquía liberal en 1839 y 1876 mediante la fórmula del pacto con la Corona, lo cual suscitó el rechazo tanto de la derecha (con algunas excepciones) como de la izquierda, por considerarla anacrónica e incompatible con la soberanía del pueblo español representado en las Cortes constituyentes. En un momento de los de-

---

<sup>(29)</sup> FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, págs. 37 y ss.

bates, el portavoz del PNV, Javier Arzalluz, pareció aceptar el texto de lo que luego sería la disposición adicional primera, que “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, a la vez que contempla su posible actualización “en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, rechazándolo poco después por exigencia de la dirección de su partido <sup>(30)</sup>.

## II. HACIA LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Inmediatamente después de las segundas elecciones legislativas, celebradas en marzo de 1979, el gobierno inició la negociación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco. De acuerdo con el procedimiento contemplado en la Constitución, en los territorios donde se hubiesen plebiscitado afirmativamente en el pasado proyectos de estatutos de autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia), sería la asamblea de parlamentarios la encargada de elaborar un proyecto de estatuto, remitiéndolo posteriormente a la comisión constitucional del Congreso, que lo examinaría con la asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. En opinión de

---

<sup>(30)</sup> Según Garaikoetxea, “Arzalluz no resistió la presión ambiental que existía en las Cortes y tuvo la debilidad de aceptar en la Comisión Constitucional una fórmula sobre los derechos históricos que el PNV había rechazado expresamente”. VVAA, *Memoria de la transición*, págs. 425-26.

Martín Villa, este método de negociación demostró ser “muy negativo”, ya que las posturas del partido gubernamental, mayoritario en la comisión constitucional, tendieron a identificarse automáticamente con la intransigencia centralista, y las de los parlamentarios de las respectivas asambleas, con la defensa de los legítimos intereses de la comunidad en cuestión. Por ello, en su opinión quizás hubiese sido preferible proceder al simple restablecimiento de los estatutos catalán, vasco y gallego elaborados bajo la II República, como le propuso a Suárez el nuevo ministro de Administración Territorial, Antonio Fontán, que sustituyó a Clavero en abril de 1979, iniciativa que no prosperó a pesar de que, según Martín Villa, “hubiera proporcionado un excelente compás de espera” <sup>(31)</sup>.

En el País Vasco, la asamblea de parlamentarios había iniciado la elaboración del proyecto de estatuto antes incluso de que la Constitución fuese sometida a referéndum, logrando aprobarlo en Guernica el 29 de diciembre de 1978. Tras la pausa impuesta por las elecciones generales y municipales de 1979, en junio el proyecto comenzó a ser estudiado por una comisión mixta compuesta por miembros de la comisión constitucional del Congreso y de la asamblea de parlamentarios vasca, que elaboró el texto definitivo a lo largo de la primera quincena de julio, superando momentos de gran tensión como el provocado por el atentado padecido por un ex ponente constitucional de UCD, Cisneros, a manos de ETA. Al ser el PNV el partido

---

<sup>(31)</sup> MARTÍN VILLA, ob. cit., págs. 176, 182.

mayoritario en la asamblea de parlamentarios <sup>(32)</sup>, como lo era UCD en la comisión constitucional, las negociaciones en torno al proyecto fueron de carácter esencialmente bilateral, contando con la participación activa de Suárez y del flamante presidente del Consejo General Vasco, el peneuvista Carlos Garaikoetxea, en sus tramos más complejos. La discrepancia fundamental consistió en que el proyecto atribuía el Estatuto a una soberanía nacional vasca preexistente (sin referencia alguna a España), que el gobierno estimó incompatible con la afirmación constitucional de que la soberanía residía en el pueblo español. Por ello, la redacción definitiva del artículo primero haría referencia a la constitución de la comunidad autónoma vasca “dentro del Estado español”, eliminándose el artículo segundo del proyecto, según el cual “los poderes del País Vasco emanan del pueblo”. El gobierno también se opuso a la disposición adicional del proyecto, según la cual la aceptación del estatuto “no implica renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que, como tal, le puedan corresponder en virtud de su historia y de su voluntad de autogobierno”, cuya versión definitiva, mucho más cauta, haría referencia a los derechos “que le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico” <sup>(33)</sup>.

---

<sup>(32)</sup> En las elecciones generales de 1979, el PNV había recibido el 28% de los votos, frente al 19% del PSOE y el 16% de UCD.

<sup>(33)</sup> Ver Virginia TAMAYO SALABERRÍA, *La Autonomía Vasca Contemporánea. Floralidad y estatutismo (1975-79)*, págs. 651 y ss. Según José Pedro Pérez Llorca, el principal negociador de UCD

A pesar de estas y otras modificaciones de entidad, el texto definitivo fue aprobado por la comisión constitucional del Congreso de los Diputados el 21 de julio de 1979 con los votos favorables del PNV y de todos los partidos de ámbito nacional, salvo AP. El Estatuto de Guernica contemplaba la existencia de un presidente del consejo de gobierno (o lehendakari) que lo sería también de la comunidad, una cámara legislativa, un tribunal superior de justicia y una fuerza de policía autónoma, así como el restablecimiento del concierto económico. El PNV no tuvo objeción en reconocer que todo ello suponía una mejora notable respecto del estatuto de 1936, y el propio Garaikoetxea afirmaría que “la virtud de este Estatuto es que es de todos”. Sin embargo, no lo entendieron así los *abertzales* de HB, que propugnaron la abstención en el referéndum estatutario celebrado el 25 de octubre de 1979, a pesar de lo cual acudió a votar casi el 60% de la población, haciéndolo a favor el 90,2% y sólo el 5,2% en contra, de tal manera que el Estatuto recibió el apoyo del 54% de la población censada. En cambio, sí reconoció la legitimidad del Estatuto el gobierno vasco en el exilio, que accedió finalmente a su disolución en diciembre de 1979. Según un estudio realizado a raíz de la aprobación del estatuto, el 41% de los vascos se declaraba partidario de la autonomía,

---

“nadie jamás ha hecho nunca un cotejo entre el texto original presentado por los vascos y el definitivo porque... sale muy mal el PNV en ese cotejo. Nosotros les ayudamos a vender que el éxito era de ellos, que era lo que nos pedían”. Citado en Silvia ALONSO-CASTRILLO, *La apuesta del centro: historia de UCD*, pág. 363.

el 21% lo era de la independencia, el 16% del centralismo y el 13% del federalismo <sup>(34)</sup>.

Paradójicamente, UCD fue la gran perdedora de las primeras elecciones autonómicas vascas, celebradas el 9 de marzo de 1980, en las que sólo obtuvo el 8,5% de los votos y seis escaños, pasando a ser la cuarta fuerza política de la comunidad. En vez de procurar capitalizar su contribución a la aprobación del Estatuto, el partido gubernamental apenas hizo campaña, resignándose de antemano a un rotundo triunfo nacionalista, quizá con la esperanza de que ello animase al PNV a superar definitivamente su ambigüedad. Como se esperaba, el ganador indiscutible fue el PNV, con el 38% de los votos y 25 escaños, mientras HB ocupaba el segundo lugar con 16,5% y once escaños, y el PSOE, un decepcionante tercer puesto con el 14% y nueve escaños. La negativa de los *abertzales* de HB a incorporarse al parlamento vasco otorgó al PNV una mayoría absoluta de hecho, lo cual le permitió formar un gobierno monocolor presidido por Garaikoetxea, el primero surgido de las urnas en la historia del País Vasco. A pesar de ello, entre enero y septiembre de 1980 el PNV se ausentó del Congreso de los Diputados en protesta contra la lentitud del gobierno central a la hora de transferir competencias a las nuevas instituciones autonómicas, y todavía pasarían varios años sin que el gobierno vasco condenara públicamente el terrorismo de ETA.

---

<sup>(34)</sup> Juan J. LINZ, *Conflicto en Euskadi*, pág. 43.

Aunque el Estatuto vasco fue el primero en aprobarse, los parlamentarios catalanes habían sido los más madrugadores a la hora de elaborar su proyecto, que se comenzó a estudiar en el parador de Sau, cerca de Vic, en septiembre de 1978, aprobándose dos meses después. Al igual que en el caso vasco, la interrupción causada por las elecciones de 1979 provocó cierta irritación, como puso de manifiesto una gran manifestación celebrada en Barcelona en abril. Por otro lado, Tarradellas no tenía prisa por abandonar la presidencia de la Generalitat, como tampoco la tenía Suárez por verle marchar. Una vez remitido el proyecto a la comisión constitucional, se inició una negociación con el partido gubernamental que resultó más compleja y lenta que la anterior debido a su carácter multilateral, ya que, a diferencia de lo ocurrido con los parlamentarios vascos, los socialistas desempeñaron un papel central. En esta ocasión la negociación giró en torno a la cooficialidad del catalán (tras rechazar el gobierno la pretensión de que solamente el catalán gozase de este status), la modificación a la baja del criterio que regiría la participación de la Generalitat en los ingresos del estado, y la competencia del gobierno autónomo en materia de educación, que se pretendía "exclusiva" y quedó en "plena". En opinión del historiador Albert Balcells, el Estatuto de 1979 era superior al de 1932 en lo referido a las competencias en enseñanza y medios de comunicación, pero inferior en el ámbito de la justicia, el orden público y la administración local <sup>(35)</sup>. Sea como fuere, el Estatuto obtuvo el apoyo

---

<sup>(35)</sup> Albert BALCELLS, *El nacionalismo catalán*, págs. 187-88.

de todas las fuerzas políticas catalanas (a excepción de AP), y en el referéndum del 25 de octubre de 1979 mereció la aprobación del 88% de los votantes, si bien sólo participó el 59% de la población censada, lo cual situó a Cataluña en niveles de abstencionismo comparables a los del País Vasco. Según un estudio de la época, el 41% de los catalanes era partidario de la autonomía, el 22% del centralismo, el 16% del federalismo, y el 15% de la independencia.

Como ya había sucedido en los comicios vascos, en las primeras elecciones autonómicas catalanas, celebradas el 20 de marzo de 1980, los partidos nacionalistas mejoraron sus resultados a expensas de los dos grandes partidos de ámbito nacional. El ganador indiscutible fue la coalición nacionalista de Pujol, CiU, que obtuvo el 28% de los votos, mientras el PSC-PSOE lograba el 22%, el PSUC, el 19%, y ERC, el 9%. A pesar de que, a diferencia de las elecciones vascas, el propio Suárez hizo campaña en Cataluña, UCD quedó relegada al cuarto lugar con el 11% de los sufragios. Así pues, en contra de lo que parecían vaticinar los resultados electorales de 1977 y 1979, el primer presidente electo de la Generalitat no fue un representante de la izquierda catalana, sino del nacionalismo moderado, que obtuvo la investidura con el apoyo de UCD y ERC. Pujol ofreció inicialmente una coalición de gobierno al PSC-PSOE, que los socialistas rechazaron por temor a poner en peligro la unidad interna de su partido, que a punto estuvo de romperse poco después en su 2º congreso, como resultado de la pugna entre *obreristas* y *catalanistas*, en la que se impusieron estos últimos. Ello permitió a Pujol protagonizar en solitario —y en tensión casi permanente con un gobierno



central que necesitaba su apoyo en el Congreso— el desarrollo de las nuevas instituciones autonómicas, marginando a los demás partidos catalanes del proceso.

La derrota del PSC-PSOE en las elecciones de 1980, y el comportamiento de un electorado que a partir de entonces otorgaría el poder autonómico a CiU sin privar a los socialistas de su condición de primera fuerza política en las elecciones generales y municipales merece sin duda un comentario. Ante todo, es evidente que, a medio y largo plazo, la decisión de Suárez de negociar el restablecimiento de la Generalitat con Tarradellas y no con los partidos más votados en las elecciones de 1977 representados en la asamblea de parlamentarios redundó en beneficio de Pujol y en detrimento de la izquierda, y ello a pesar de la total ausencia de sintonía política y personal entre ambos dirigentes catalanes. El resultado de 1980 también ha sido atribuido al abstencionismo de una franja del electorado socialista compuesto mayoritariamente por inmigrantes residentes en las ciudades del entorno de Barcelona, escasamente identificados con el proyecto autonómico, así como a la presentación de candidaturas por parte del Partido Socialista de Andalucía, que obtuvo el 2,6% de los votos. A estos factores habría que añadir el impacto de los problemas surgidos en el campo socialista a la hora de digerir la fusión de tres partidos con tradiciones y culturas políticas muy diversas en el nuevo PSC-PSOE, así como el escaso atractivo electoral de su candidato a la presidencia de la Generalitat, Joan Reventós, que posiblemente se tradujera en una fuga de votos socialistas hacia ERC. Por último, cabe atribuir el espectacular incremento del voto a

CiU al retroceso experimentado por UCD, reflejo a su vez de la crisis interna del partido gubernamental <sup>(36)</sup>.

El hecho de que tanto el PNV y CiU fuesen los partidos más votados en sus comunidades en 1980, lo cual les permitió protagonizar en buena medida el desarrollo inicial de sus respectivos procesos autonómicos, no debe ocultar la existencia de importantes diferencias entre Cataluña y el País Vasco en lo que a la cuestión nacional se refiere. Por aquellas fechas, el 35% de los habitantes de Cataluña se consideraban tan españoles como catalanes, mientras que en el País Vasco solamente el 26% se sentían tan vascos como españoles. Por otro lado, si en Cataluña sólo un 15% se consideraba exclusivamente catalán, y un 31% solamente español, en el País Vasco se sentían sólo vascos el 35%, declarándose exclusivamente españoles el 25%. En otras palabras, a principios de los años ochenta la sociedad catalana estaba mucho menos polarizada en torno a la cuestión de la identidad nacional que la vasca, siendo mayoría quienes creían posible y deseable una doble identidad <sup>(37)</sup>.

Una vez aprobados los estatutos del País Vasco y Cataluña, el gobierno y las principales fuerzas políticas volvieron a enfrentarse al dilema central que planteaba la

---

<sup>(36)</sup> Pere YSAS, *Democracia y Autonomía en la transición española*, en Manuel Redero San Román (ed.), *La transición a la democracia en España*, pág. 104.

<sup>(37)</sup> Goldie SHABAD, *After Autonomy*, en Stanley Payne (ed.), *The politics of democratic Spain*, págs. 129, 154.

reorganización territorial del Estado, debiendo optar entre un sistema que estableciese una distinción clara entre nacionalidades y regiones, y uno en el cual todas las regiones en las que se hubiesen creado entes preautonómicos (o que habían pretendido hacerlo) pudiesen alcanzar el mismo nivel de autogobierno que aquellas. Dados los excelentes resultados obtenidos por la izquierda en las elecciones municipales de 1979, y el protagonismo que la Constitución atribuía a municipios y diputaciones provinciales en la iniciativa del proceso autonómico, ese hubiese sido el momento idóneo para intentar alcanzar un pacto de estado con los demás partidos políticos, o al menos con el PSOE, pero por motivos difíciles de precisar, Suárez prefirió no hacerlo. No obstante, alarmado por la dinámica política desatada por las negociaciones de dichos estatutos, y decepcionado por la escasa participación ciudadana en los referendos celebrados en octubre de 1979, el partido gubernamental se mostró cada vez más partidario de imponer por su cuenta una cierta racionalización del proceso autonómico. Inspirándose en un informe de Martín Villa sobre el futuro del estado de las autonomías que le había encargado Suárez, en enero de 1980 el comité ejecutivo de UCD acordó reconducir la aprobación de los demás estatutos por la vía ordinaria del artículo 143, que desembocaba en un nivel inferior de competencias durante un periodo inicial de cinco años. Según el informe del ministro, de no ser así el proceso autonómico podía desembocar en un caos administrativo y un crecimiento incontrolado del gasto público difícilmente compatibles con el objetivo de la consolidación democrática. Por si fuera poco, en un plazo de dos años tendrían que cele-

brarse una veintena de referendos (pre y postestatutarios), lo cual podría dar lugar a un aumento espectacular del abstencionismo. Obsérvese que Martín Villa no pretendía crear comunidades autónomas de 'primera' y de 'segunda', como adujeron sus críticos, sino evitar la complejidad de la vía del artículo 151, "ya que aquello a que éste último artículo obligaba, el 143 lo permitía, aunque con otro ritmo" <sup>(38)</sup>. En todo caso, esta decisión marcó el punto de no retorno en el proceso de definición de la futura reorganización territorial del Estado.

Como era de esperar, estos argumentos no impresionaron a los concejales y parlamentarios que deseaban emular a toda costa a sus compañeros vascos y catalanes, incluidos muchos políticos centristas <sup>(39)</sup>. El rechazo se manifestó con especial virulencia en Galicia, que al igual que Cataluña y el País Vasco tenía constitucionalmente reconocido el derecho a alcanzar el nivel competencial superior, y en cuya asamblea parlamentaria UCD gozaba de una amplia mayoría. Durante un largo año el gobierno intentó condicionar la autonomía de Galicia a lo que

---

<sup>(38)</sup> MARTÍN VILLA, ob. cit., págs. 183-84. Emilio ATTARD, *Vida y muerte de UCD*, pág. 142.

<sup>(39)</sup> La decisión de la UCD de optar por la generalización, uniformización y aceleración del proceso autonómico fue denunciada en su día por Otero Novas como una huida hacia delante, ya que "quiebra el modelo previsto en la Constitución, hace renacer el problema de los territorios históricos, y como se trata de uniformizar por máximos y no por mínimos (pues los Estatutos de las comunidades históricas están aprobados), el Estado quedará extremadamente debilitado". OTERO NOVAS, ob. cit., pág. 44.

entonces se denominó la “cláusula competencial”, es decir, la subordinación de las competencias reconocidas en el Estatuto de Autonomía a la aprobación de las leyes correspondientes por las Cortes, de tal manera que aquellas no emanarían directamente del Estatuto sino de una ley estatal. Sin embargo, el gobierno tuvo que renunciar finalmente a este objetivo, lo cual tendría importantes consecuencias para las demás comunidades autónomas, ya que condujo a la esencial igualdad de naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía <sup>(40)</sup>. Ni que decir tiene que también tuvo un elevado coste político para la UCD, cuyo intento de racionalizar el proceso autonómico a expensas de la autonomía gallega suscitó un amplio rechazo en dicha comunidad. Tras arduas negociaciones, el estatuto gallego se sometió finalmente a referéndum el 21 de diciembre de 1980, registrándose una abstención del 71%, que fue atribuida al desconcierto suscitado por la política gubernamental <sup>(41)</sup>. En las primeras elecciones gallegas, celebradas en octubre de 1981, el 48% de los votos obtenidos por la UCD en las elecciones generales de 1979 quedaron reducidos a un mero 27%, viéndose relegado el partido gubernamental a un segundo puesto, por detrás de Alianza Popular.

---

<sup>(40)</sup> Según Martín Villa, “la actitud de Fraga, deseoso de alcanzar para su tierra los mismos logros previamente conquistados por vascos y catalanes, y la cerrazón y ceguera de los socialistas, unidas a los notorios problemas internos de UCD, aquejada ya por el faccionalismo y la disidencia, lo impidieron”. MARTÍN VILLA, *ibíd.*, pág. 183.

<sup>(41)</sup> AJA, *El Estado Autonómico*, pág. 21.

El conflicto surgido en Andalucía fue más grave si cabe, tanto para el futuro del estado autonómico como para la propia UCD. En la primavera de 1979, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales de Andalucía habían comenzado a votar a favor de la vía reforzada y del máximo nivel competencial, tal y como preveía el artículo 151 de la Constitución, ejemplo que no tardaron en seguir las autoridades municipales y provinciales de Canarias y el País Valenciano. A pesar de solicitar reiteradamente a los órganos centrales de su partido que se pronunciasen al respecto, Clavero Arévalo, entonces ministro de Cultura y presidente provisional de la UCD andaluza, no obtuvo respuesta alguna, en vista de lo cual ordenó a los concejales y diputados provinciales que secundasen dichas iniciativas. En el otoño de 1979, al cumplir los municipios y diputaciones andaluzes los requisitos exigidos por el artículo 151, el PSOE se mostró dispuesto a llegar a un acuerdo global con el gobierno, pero sólo a condición de que Andalucía pudiese acceder a la autonomía por la 'vía rápida', fórmula que no fue aceptada por el ejecutivo. A pesar de que Clavero Arévalo, partidario acérrimo de la vía del artículo 151, había sido confirmado en la presidencia de la UCD andaluza en noviembre de 1979, tras la aprobación del informe de Martín Villa, en enero de 1980 los dirigentes centristas decidieron recomendar la abstención en el referéndum autonómico. La postura del ejecutivo provocó la indignación de la izquierda y la dimisión del ministro de Cultura, Clavero Arévalo, que abandonó la UCD para poder hacer campaña a favor del sí junto con las demás fuerzas políticas andaluzas, salvo AP. A pesar de los esfuerzos del gobierno, que no supo argumentar convincentemente su

decisión, la abstención sólo alcanzó el 36%, proporción apenas inferior a la registrada en las recientes elecciones municipales, e inferior a la de Cataluña y el País Vasco en los referendos de 1979. Así, pues, el resultado del referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980 fue claramente favorable a la vía reforzada y al máximo nivel competencial, y a pesar del problema que planteó Almería, donde los votos a favor sólo alcanzaron el 42%, y que se resolvió de forma un tanto dudosa, ésta fue la opción finalmente adoptada. El gobierno, que en un primer momento siguió negándose a permitir que Andalucía transitara por la vía del artículo 151, propuso en marzo de 1980 que las comunidades autónomas que siguiesen la vía del artículo 143 podrían contar con una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, un consejo de gobierno y un tribunal superior de justicia, con la esperanza de que ello indujese a las fuerzas políticas andaluzas a aceptar esta alternativa. Aunque el gobierno cedió finalmente a las pretensiones del PSOE, permitiendo el acceso de Andalucía a la autonomía por la vía del artículo 151, lo importante a nuestros efectos es que, mientras tanto, y de forma casi fortuita, se había dotado al artículo 143 de un contenido institucional y competencial que la Constitución no había precisado. Todo ello resultó de gran importancia para el desarrollo futuro del estado autonómico, ya que la aprobación del estatuto andaluz supuso la extensión del máximo nivel competencial a una comunidad no contemplada en la disposición transitoria segunda, y por tanto, la imposibilidad de distinguir cualitativamente entre las comunidades históricas y las demás. En palabras de Clavero Arévalo,

“Andalucía rompió la barrera entre las nacionalidades históricas y el resto de España” <sup>(42)</sup>.

De todo lo anterior se deduce fácilmente que la lucha partidista desempeñó un papel determinante en el desarrollo y desenlace final de ambos conflictos autonómicos. A menudo se olvida que, al otorgar la iniciativa autonómica a los ayuntamientos y diputaciones, la Constitución había cedido el protagonismo efectivo de todo el proceso a los partidos políticos, que se encontraban todavía en vías de consolidación. En el caso andaluz, es indudable que la disputa sobre la vía de acceso a la autonomía fue ampliamente explotada por el PSOE con el propósito de erosionar electoralmente al partido del gobierno, que logró en buena medida sus propósitos. Así, pues, si en las elecciones generales de 1979 la UCD había ganado en Andalucía con el 32% de los votos, superando de nuevo a los socialistas en las municipales del mismo año, en las primeras elecciones andaluzas, celebradas en mayo de 1982, los centristas recibieron tan sólo el 13% de las papeletas, pasando a ser la tercera fuerza más votada de la comunidad.

### III. HACIA LA LOAPA

Las tensiones y disputas provocadas por el desarrollo del estado autonómico jugaron un papel decisivo en la cri-

---

<sup>(42)</sup> CLAVERO ARÉVALO, ob. cit., págs. 121-36. ATTARD, *Vida y muerte de UCD*, págs. 109-10.



sis interna de UCD y la dimisión de Suárez en enero de 1981. Aunque de forma indirecta, también contribuyeron a hacer posible la intentona golpista del 23 de febrero de 1981 <sup>(43)</sup>. Superada ésta, el gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo buscó un acuerdo estable con el PSOE que permitiese reorientar el proceso. Inspirándose en el ejemplo del Informe Kilbrandon de 1973, al poco tiempo de su nombramiento el presidente encargó a una comisión de expertos presidida por el administrativista Eduardo García de Enterría la elaboración de un informe sobre el desarrollo autonómico. Debidamente pertrechado de los argumentos aportados por la comisión, el presidente del gobierno buscó el apoyo del PSOE, descubriendo en Felipe González a un interlocutor que parecía compartir su preocupación por el desarrollo desordenado e imprevisible del proceso autonómico. De este diagnóstico compartido surgieron los pactos autonómicos firmados por el gobierno y el PSOE el 31 de julio de 1981, que pretendían determinar las comunidades que se aceptarían y el procedimiento a seguir para la aprobación de sus estatutos. Como principio general se acordó limitar el acceso a la autonomía por el artículo 151 a las cuatro comunidades donde ya se habían celebrado referendos (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), dejando para las demás la vía del artículo 143. Dado que Canarias y la Comunidad Valenciana ya habían iniciado la

---

<sup>(43)</sup> La sesión plenaria del 23 de febrero tuvo lugar porque Calvo Sotelo se había quedado a siete votos de la mayoría absoluta en la votación celebrada tres días antes. El acuerdo con Pujol no fue posible porque pretendía que el gobierno dejase de impugnar la Ley de Diputaciones recientemente aprobada por el parlamento catalán, que luego sería declarada inconstitucional.

vía del artículo 151 antes de firmarse los pactos, se acordó reconducirles por la vía ordinaria, a cambio de lo cual recibirían el máximo nivel de competencias mediante sendas leyes orgánicas aprobadas a la vez que sus respectivos estatutos. Los pactos también propugnaban la creación de instituciones comunes a todas las comunidades (asamblea legislativa, presidente y gobierno), no obstante lo cual se mantendrían dos niveles de competencias diferentes: siete comunidades (País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Andalucía, Comunidad Valencia y Canarias) gozarían del máximo nivel competencial, manteniéndose las diez restantes en un nivel algo inferior durante unos años. Calvo Sotelo pensó inicialmente que una ordenación del proceso autonómico de esta naturaleza, que no afectaba formalmente a los estatutos ya aprobados, no tenía por que suscitar el recelo de los nacionalistas catalanes y vascos, ya que podía incluso facilitar la institucionalización de una España autonómica de 'dos velocidades', como la que éstos pretendían. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos reiterados por convencer tanto a Pujol como a Arzallus que nada tenían que temer, los nacionalistas interpretaron los pactos como un 'parón autonómico'. Por motivos diversos, tampoco quisieron sumarse a ellos ni AP ni el PCE <sup>(44)</sup>.

Con el único pero decisivo apoyo del PSOE, el gobierno inició el trámite parlamentario de la Ley Orgánica de

---

<sup>(44)</sup> Leopoldo CALVO SOTELO, *Memoria viva de la transición*, págs. 104-10.

Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) en las Cortes en el otoño de 1981, aprobándose finalmente en julio de 1982 con 208 votos a favor y la oposición enconada de los nacionalistas catalanes y vascos. Alertados de antemano de la intención de estos de recurrir la ley ante el Tribunal Constitucional, Calvo Sotelo y González acordaron suspender su aplicación hasta que éste se hubiese pronunciado, cosa que hizo en agosto de 1983, cuando UCD ya no se encontraba en el gobierno. A pesar de que buena parte del Título I de la LOAPA y su carácter orgánico y armonizador fueron declarados inconstitucionales por entender el Tribunal que no le correspondía al Parlamento interpretar la Constitución, los pactos que la inspiraron y lo sustancial de su articulado (que luego fue declarado expresamente constitucional) permitieron consensuar la aprobación de los estatutos de autonomía todavía pendientes <sup>(45)</sup>. Así pues, entre diciembre de 1981 y agosto de 1982 se aprobaron por consenso los estatutos de autonomía de Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, y Navarra, de tal manera que al decretarse la disolución de las Cortes en el verano sólo faltaban por tramitar los correspondientes a Baleares, Castilla y León, Extremadura y Madrid, todos los cuales pasarían por las

---

<sup>(45)</sup> En su afán por animar al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre la LOAPA, el presidente consideró seriamente la posibilidad de que el propio Gobierno interpusiera un recurso previo de inconstitucionalidad; como él mismo reconoce, tan rebuscada iniciativa hubiese parecido "extrañamente autocrítica y penitencial", *ibíd.*, págs. 116-18.

Cortes sin dificultades en la siguiente legislatura. Como reconocería con ironía un diputado del PNV, con la LOAPA había sucedido lo contrario que con El Cid; si éste ganaba batallas después de muerto, aquella las había ganado incluso antes de nacer.

Tras las elecciones legislativas de 1982, uno de los objetivos prioritarios del gobierno socialista fue el desarrollo del Estado de las Autonomías de acuerdo con los principios pactados con UCD en julio de 1981, y plasmados posteriormente en la LOAPA. Cuando el PSOE accedió al poder cuatro comunidades autónomas ya operaban con normalidad, otras nueve tenían estatuto pero funcionaban en régimen preautonómico, y cuatro carecían todavía de estatuto. En febrero de 1983 se aprobaron los estatutos correspondientes a Extremadura, Baleares, Castilla-León y Madrid, lo cual permitió cerrar finalmente el mapa autonómico y dar por zanjadas las disputas surgidas en relación con provincias como Segovia, León, Cantabria, y Madrid. En mayo se celebraron elecciones autonómicas en las trece comunidades que aún no las habían convocado, tras las cuales pudieron constituir sus parlamentos, elegir presidentes, formar gobiernos e iniciar la construcción de sus respectivas administraciones. A partir de ese momento el territorio español quedó configurado en 17 comunidades autónomas con las mismas instituciones pero con dos niveles competenciales distintos: siete de ellas habían alcanzado un nivel superior (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias), mientras las otras diez, que se habían incorporado al sistema por la vía del artículo 143, tendrían,

durante al menos cinco años, un nivel inferior <sup>(46)</sup>. Ya entonces, la solución al problema regional/nacional contemplado en la Constitución y planteado durante la fase preautonómica parecía gozar de un notable apoyo popular, a pesar de que en muchas comunidades las instituciones autonómicas apenas habían iniciado su andadura. Según un estudio de 1982, el 47% de los españoles decía apoyar la autonomía, el 28% era partidario del centralismo, el 11% se decantaba por el federalismo, y el 4%, por la independencia de su comunidad.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En ocasiones se atribuye a la naturaleza pactista del proceso español las dificultades experimentadas por el nuevo sistema democrático a la hora de encauzar adecuadamente el problema de la organización territorial del Estado. Sin embargo, resulta un tanto aventurado presuponer que una salida rupturista (o una no condicionada por una supuesta amenaza involucionista) hubiese permitido alcanzar un acuerdo definitivo y ampliamente consensuado en éste terreno. Es posible que una ruptura radical con el pasado autoritario hubiese proporcionado a vascos, catalanes y gallegos la posibilidad de ejercer el derecho a la autodeterminación en sendas consultas populares en las que se planteara explícitamente la opción independentista, aunque es muy probable que ello hubiese provo-

---

<sup>(46)</sup> AJA, *El Estado Autonómico*, págs. 61-68.

cado graves desacuerdos en el propio campo rupturista, fundamentalmente entre la izquierda de ámbito nacional y los nacionalistas periféricos. Aun en el caso de no ser así, y con independencia de su posible resultado, no parece excesivamente arriesgado pensar que este tipo de consulta habría provocado gravísimas fracturas sociales, de consecuencias imprevisibles. Por otro lado, y en vista de las aspiraciones irredentistas de ETA en relación con Navarra y el País Vasco francés, sería muy ingenuo suponer que ello habría garantizado automáticamente el fin de la violencia terrorista.

Algunos autores (y no pocos actores políticos) han lamentado la generalización del derecho a la autonomía que se produjo durante la transición, llegando a comparar desfavorablemente el estado autonómico actual con el modelo supuestamente contemplado en la Constitución de 1931, por entender que este distinguía claramente entre las comunidades históricas y las demás. Sin embargo, conviene recordar en este sentido que, si bien es imposible saber a ciencia cierta qué habría sucedido de no haberse declarado la guerra civil en 1936, no debe descartarse la posibilidad de una generalización del principio autonómico similar al que se produciría durante la segunda transición democrática del siglo. Aunque bajo la II República sólo fueron promulgados los estatutos de Cataluña, el País Vasco y Galicia (este último fue sometido a referéndum pero no llegó a ser aprobado por las Cortes), Andalucía, Valencia, Baleares y Canarias también iniciaron la elaboración de los suyos, y es probable que otras regiones

hubiesen seguido su ejemplo de haberse consolidado el régimen republicano <sup>(47)</sup>.

Por otro lado, cabe recordar que, a pesar de tratarse de un proceso democratizador iniciado y controlado 'desde arriba', tras las elecciones legislativas de 1977 el gobierno central no pudo evitar la proliferación de las asambleas parlamentarias, formadas por diputados y senadores que se unieron en función de sus afinidades regionales (a pesar de haber sido elegidos en circunscripciones provinciales), para exigir la creación de los catorce entes preautonómicos que vieron la luz a lo largo del año siguiente. Una vez restablecida la Generalitat, medida a la que Suárez no pudo negarse dada la presión ejercida por la casi totalidad de las fuerzas políticas catalanas, y muy especialmente por los partidos de izquierda que habían ganado las elecciones, la creación de dichas asambleas, sin duda uno de los aspectos más rupturistas del proceso democratizador, generó una dinámica política imparable. Es posible que un pacto previo entre UCD y el PSOE, similar al firmado en 1981, hubiese permitido posponer este proceso hasta después de la aprobación de la Constitución, evitando (o encauzando de otra manera) conflictos como los surgidos poco después en Galicia y Andalucía. Sin embargo, en aquellos momentos la consolidación de los dos grandes partidos se encontraba todavía en una fase incipiente, y habría podido verse gravemente afectada por

---

<sup>(47)</sup> José María SOUVIRON, *El Estado de las Autonomías: entre la historia y su propia dialéctica*, pág. 20.

un acuerdo de esta naturaleza, como no tardaron en descubrir los centristas andaluces. Aunque formalmente no existió vínculo alguno entre los entes preautonómicos y la Constitución, ésta no podía dejar de reconocer la generalización del derecho a la autonomía, fenómeno que escapaba al control del gobierno central. Por lo tanto, no cabe atribuir a UCD el abandono de un supuesto modelo asimétrico que en realidad no gozó jamás del favor mayoritario de unas fuerzas políticas entonces emergentes.

En última instancia, la lección más importante que nos ofrece el caso español posiblemente sea que, en estados donde existen fuertes corrientes centrífugas, la pretensión de crear simultáneamente un nuevo sistema de partidos y un modelo territorial políticamente descentralizado plantea retos de muy difícil solución. Como ha recordado Linz, uno de los factores que más pueden influir en el desenlace de un proceso de este tipo es la secuencia en la que se celebran las sucesivas consultas electorales <sup>(48)</sup>. En el caso que nos ocupa, el gobierno central tuvo buen cuidado de convocar un total de cuatro consultas populares de ámbito nacional (los referendos de 1976 y 1978 y las elecciones legislativas de 1977 y 1979) antes de dar paso a las primeras consultas de ámbito subestatal (las elecciones municipi-

---

<sup>(48)</sup> Juan J. LINZ, Alfred STEPAN y Richard GUNTHER, *Democratic transition and consolidation in Southern Europe, with reflections on Latin America and Eastern Europe*, en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle, eds., *The politics of democratic consolidation. Southern Europe in comparative perspective*, pág. 90.



pales y los referendos autonómicos de 1979, así como las elecciones autonómicas celebradas en Cataluña y el País Vasco en 1980). Ello permitió a los partidos de ámbito nacional (y a sus dirigentes) darse a conocer e implantarse en los territorios con rasgos identitarios propios, asegurándose una presencia política significativa en todos ellos <sup>(49)</sup>. Así, de la misma manera que los partidos nacionalistas tuvieron una representación suficiente en las Cortes que elaboraron la Constitución, las fuerzas no nacionalistas estuvieron presentes en las asambleas parlamentarias que negociaron los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña con el gobierno central. Dado que los partidos nacionalistas y regionalistas han solido cosechar mejores resultados en las elecciones celebradas en su ámbito territorial que en las generales, parece razonable aventurar que, de haberse convocado las primeras antes que las segundas —como pretendieron inicialmente algunos partidarios de la ruptura democrática— el peso de los partidos de ámbito nacional en Cataluña y el País Vasco habría sido menor, y la polarización resultante, mayor, complicando considerablemente tanto el nacimiento del estado de las autonomías como la propia consolidación del nuevo sistema democrático.

---

<sup>(49)</sup> No obstante, recuérdese que, a pesar de los recursos de los que disponía como partido de gobierno, UCD no pudo presentar candidaturas en la provincia de Guipúzcoa en las elecciones legislativas de 1977.

