

# DEL FEDERALISMO A LAS AUTONOMÍAS. PERSPECTIVA HISTÓRICA

TOMÁS PÉREZ DELGADO  
JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ ESTÉVEZ

Departamento de Historia Medieval  
Moderna y Contemporánea  
de la Universidad de Salamanca

Hace unos meses, cuando en un celebrado artículo Francis Fukuyama analizaba «¿El fin de la Historia?», señalaba: «Si admitimos por el momento que el comunismo y el fascismo, rivales del liberalismo, han muerto, ¿queda algún oponente ideológico?... Dos posibilidades saltan a la vista: la religión y *el nacionalismo* ... Desde luego, es cierto que desde la batalla de Iena, gran parte de los conflictos tienen su base en este...»<sup>1</sup>. Un movimiento que dominó gran parte del siglo XIX y las primeras décadas del siglo actual, apareció incluso en países europeos consolidados como forma de conciencia racial o cultural diferenciada, que reclamaba diversos grados de autonomía para algunas regiones y que vuelve a perfilarse como «uno de los más poderosos movimientos individuales que funcionan en el mundo actual...» (Sir Isaac Berlin, 1979); sobre todo a raíz del reciente derrumbe del centralismo comunista en la Europa del Este.

Hoy —lo estamos viviendo— no resulta exagerado:

1º Asistir a las rupturas de las integridades de esas naciones, con la «balkanización» del antiguo sistema soviético y sus «hinterland» de influencia; mientras se robustece una «Mitteleuropa» al amparo del potencial económico alemán<sup>2</sup>.

2º Replantear el modelo federalizante de unificación europea para que admita en su seno no sólo a los Estados-nación o macroestados, sino a las étnias y pueblos que diversifican internamente a los propios países de la CEE y socios futuros<sup>3</sup>.

---

1 Fukuyama, F.: «¿El fin de la Historia?» Rvt<sup>a</sup>. CLAVES de razón práctica. N° 1. Abril de 1990, pp. 85-96. Madrid, p. 93.

2 Brzezinski, Z.: «El nacionalismo postcomunista. «EL INDEPENDIENTE», grandes temas, domingo 28 de enero de 1990, pp. 2-4.

3 Heraud, G.: «Por una Europa de las etnias». En LA CRISIS DEL ESTADO Y EUROPA. IIº Congreso Mundial Vasco. HAEE-IVAP. 1988. Oñate, p. 81.

Evidentemente, a los viejos bloques militares y sus correlatos ideológico-políticos sucede un mundo policéntrico que exige el reconocimiento de las identidades nacionales e intrarregionales, si queremos evitar que aquéllas, «combinadas con frustraciones económicas y sociales, constituyan una mezcla explosiva que, en cualquier momento, pueden avivar inextricables conflictos de soberanía y fronteras...»<sup>4</sup>.

Esta renovada actualidad del fenómeno nacionalitario, sin entrar en el debate de sus componentes históricos, culturales, burgueses o revolucionarios<sup>5</sup>, puede encontrar en nuestro País importantes referencias: España, marcada a lo largo y ancho de su territorio por diversidades geofísicas, socioeconómicas, étnicas, incluso políticas, ha acumulado suficientes experiencias/frustraciones sobre los binomios opuestos: centralismo/descentralización, estado único/modelo federal, unidad/diversidad, etc, como para terminar acuñando esa hibridación denominada «Estado de las Autonomías» que, tratando de compatibilizar los derechos de nacionalidades y regiones hispanas con el Estado-nación, puede resultar de utilidad para solventar las rupturas internas de los, hasta hace poco, denominados países del «segundo mundo» del Este europeo<sup>6</sup>.

### *I. Federalismo y nacionalismo en España*

Sabido es que el nacionalismo, tal como se desarrolló desde la crisis del Antiguo Régimen y el fenómeno napoleónico, «es una forma específicamente moderna de identidad»<sup>7</sup> que cuestionando los pactos protonacionales de los viejos estados absolutistas, cristalizó en fórmulas diversas: desde el derecho de toda etnia-pueblo con rasgos socioculturales propios a la autodeterminación e independencia políticas, al más suave mantenimiento de las variadas idiosincrasias históricas en el marco —diferenciado y diferencial— del Estado nacional, liberal-burgués<sup>8</sup>. En los últimos dos siglos, las propuestas de integración, asimilación, discriminación, pluralismo desigual o trato paritario, han venido constitucionalizándose discontinuamente, dentro de los países plurales, y marcando su organización territorial/administrativa o la redistribución de los poderes públicos.

---

4 Julien, Cl.: «Alerta: nacionalismos». LE MONDE DIPLOMATIQUE, año 4, n° 35, ed. en español. Enero-febrero de 1990, p. 1.

5 Gellner, E.: «Cultura, identidad y política. El nacionalismo y los nuevos problemas sociales». GEDISA. 1989. Barcelona. También: Carpani, R.: «Nacionalismo revolucionario y nacionalismo burgués». ZYX. 1976. Madrid.

6 Leguineche, M.: «La primavera del Este. 1917-1990: La caída del comunismo en la otra Europa». Plaza & Janés/Cambio 16. 1990. Madrid.

7 Haberman, J.: «Identidades nacionales y postnacionales». Tecnos 1989. Madrid, p. 89.

8 Entre Nación y nacionalidad, «la única diferencia radica en el hecho de que la Nación posee un Estado propio...» (Rodríguez-Aguilera, C. Rvt<sup>a</sup> SISTEMA 74. (set. 1986). Sec. crítica de Libros, p. 139).

En la España de la Edad Moderna, la Monarquía Católica de los Austrias integraba, bajo el peculiar «modo de imperar castellano», un conjunto de países y pueblos con diferentes grados de vinculación al aparato central<sup>9</sup>. El catolicismo y los sentimientos dinásticos fueron los elementos ideológicos que dieron «cohesión a la nación o protonación española desde el surgimiento de la monarquía absoluta hasta la quiebra del Antiguo Régimen»<sup>10</sup>. Es evidente pues, que a pesar del proceso de abolición de los derechos de Aragón, por los Decretos de Nueva Planta y los otros elementos de centralización borbónicos, en el siglo XVIII no aparece todavía un nacionalismo español moderno y menos se pueden rastrear ya los antecedentes «a ulteriores reacciones del espíritu regionalista frente a un fracasado ideal unitario...»<sup>11</sup>, como algunos pretenden.

Bien es verdad que antes de la contemporaneidad, se podía señalar alguna unión de comunidades sociopolíticas sobre espacios organizados administrativamente y que, incluso en el interior de los estados del despotismo ilustrado, las diferencias regionales eran obviamente sentidas; pero hasta que no se asienta el Estado-Nación liberal, el problema centralismo/federalismo no queda ligado al libre ejercicio de los derechos individuales y comunitarios. En España hubieron de crecer las ideologías laicas, prosperar la burguesía, integrarse los mercados y economías interiores o comarcales, aumentar los medios de comunicación y una cultura asimilacionista estatal, para que del largo proceso histórico de expansión de la maquinaria del Leviatán surgiese «un sistema nacional cohesivo y unitario»<sup>12</sup>, contestado por los federalistas y otros partidarios de la diversidad regional, compatible con la supranacionalidad hispánica. Es más, por una serie de factores socioeconómicos e ideológicos, el componente nacionalista fue débil en la formación y desarrollo tardío del Estado liberal<sup>13</sup>; paradójicamente, las propuestas centrífugas fueron relativamente tempranas. He aquí algunas razones:

a) En el siglo XIX cristalizan la provincia y los ayuntamientos como centros importantes de la vida comarcal y regional que, ocasionalmente y de forma intermitente, se suelen convertir en vertebradores del «federalismo instintivo» que condicionará la implantación de la propia administración central<sup>14</sup>.

---

9 Koenigsberger, H.G.: «La práctica del Imperio», Rvt<sup>a</sup>. Occte. 1975.

10 Juaristi, J.: «El ghetto vacío», LETRA INTERNACIONAL, 7 (otoño del 87), pp. 24-31. Madrid, p. 26.

11 Fernández Almagro, M.: «Orígenes del régimen constitucional en España». Ed. Labor. 1928. Barcelona, p. 15.

12 Fusi, J.P.: «España. Autonomías». Espasa Calpe. 1989. Madrid, p. 17.

13 Payne, S.: «Historia de España. La España Contemporánea». Edit. Playor. 1987. Madrid, pp. 159-160.

14 Fusi, J.P.: Op. Cit. pp. 19-23.

b) pese a que buena parte de la historiografía oficial intentará imponer la visión de la «marcha unitaria» hacia un indiferenciado Estado español, el localismo, la debilidad de las élites culturales cosmopolitas y el lento desarrollo de los programas educativos «nacionales», diluyen las tendencias centrípetas del intelectualismo madrileño castellanista.

c) Si bien entre el liberalismo predomina el sentido centralista y uniformador del racionalismo ilustrado anterior, pronto a los progresistas de las primeras décadas del siglo XIX —enfrentados a las resistencias absolutistas— la clásica doctrina de la división horizontal de los poderes no les resultará suficiente para quebrantar las persistencias antiguorregimentales; de ahí que intenten la ruptura de la compacta estructura territorial, generando «núcleos de resistencia» que autónomamente pudiesen oponerse, llegado el caso, a la opresión absorbente del centralismo autocrático. En el proyecto de Constitución que redactó un liberal tan consecuente como Flórez Estrada, se habla de unos «Congresos Provinciales» con facultades fiscales, administrativas, hasta legislativas menores, cuyo parecer unánime podría incluso suspender una ley del Congreso Nacional Soberano<sup>15</sup>. Añadamos el interés de progresistas y demócratas por hacer de cada entidad local auténticos bastiones radicales contra el moderantismo:

«Cada ayuntamiento debe formar una pequeña democracia independiente de los demás, y soberana tan sólo en cuanto a sus intereses locales y privativos; cada distrito o provincia igualmente; lo mismo cada estado o república que se forme con la agregación de varios distritos o provincias; y sólo el congreso central que se componga de todos los representantes de las federaciones, decidirá acerca de los intereses generales de la unión o de las disputas entre dos o más estados...»<sup>16</sup>.

Vigente la Constitución moderada del 45 —uniformadora, centralizante y antiautonomista—, se irán consolidando en los sectores más abiertos de la oposición las tendencias liberal-federalistas y republicanas<sup>17</sup>. Faltaba la creciente industrialización diferencial de Cataluña y Vascongadas, para que se añadieran elementos nacionalistas desde la periferia:

«Cuando el pueblo quiere conquistar sus derechos debe empuñar en masa las armas al grito de ¡Viva la República!

15 Flórez Estrada, A.: «En defensa de las Cortes». Ed. Ciencia. Nueva. 1967. Madrid, p. 52.

16 «El Huracán». Madrid, 17 de diciembre de 1840. Cfrd<sup>o</sup>. en: Elorza, A. y López Alonso, C.: «Arcaísmo y modernidad. Pensamiento político en España, ss. XIX y XX». Historia 16. 1989. Madrid, p. 71.

17 En España el concepto moderno de federación se liga tempranamente al republicanismo. Ver, Maravall, J.A.: «El Federalismo español». Rvt<sup>a</sup>. Historia 16, n<sup>o</sup> 19. Enero de 1977, pp. 47-55.

Entonces será ocasión de cantar en Cataluña...»<sup>18</sup>.

Hasta La Gloriosa revolución del 68, a la tradición romántico-populista se irán incorporando los ideales radical-democráticos e igualitarios propios del intelectualismo federal-republicano, que pugnará por no confundir tres hechos:

- la unidad política de España,
- la aparición del Estado moderno
- y la constitución de un Estado nacional-liberal y monárquico, en principio más avanzado respecto al carlismo, pero que se mostraba incapaz de ahormar un proyecto plural, integrador y vertebrador de las diversas fuerzas sociales y «sensibilidades» territoriales.

Por ello, *la República Federal* se presentará como un ensayo de modernización alternativo o sustitutorio del central-unitario:

«...es la institución llamada, por la inflexible ley del progreso, a poner fin al horrible fraccionamiento de las instituciones monárquicas, feudales y semi-bárbaras...»<sup>19</sup>.

Y adquiere dos vertientes:

1ª El «autonomismo histórico», basado en la realidad orgánico-plural de las regiones hispanas, y en que como «España es hoy día una sola nación, no existen en ella Estados soberanos que puedan ligarse celebrando el contrato federal... (Este) existirá desde el momento en que los Estados (recreados) acepten la Constitución Federal...»<sup>20</sup>.

2ª El «autonomismo sinalagmático» de raíz proudhoniana, con tres unidades jerárquico-territoriales: municipios, provincias o regiones y naciones que pueden reducirse, a la vez, a Estado municipal, regional y nacional, según se arbitren pactos federativos de tipo conmutativo o bilateral entre tales unidades. Así, el catalanista V. Almirall promovió el Pacto de Tortosa (del 18-mayo-1869) declarándose la unión de Cataluña, Aragón, Valencia y Mallorca como primeras alianzas hacia la España federada.

Sin embargo, en la práctica, el proyecto político resultó sumamente débil al tratar de articular diversos intereses de clase: desde los sectores obreristas de un Fernando Garrido, algún núcleo radical de la burguesía industrial —la lectura que hace P. Vilar del catalanismo como deseoso de encabezar esa modernización del Estado español es muy sugerente—, hasta una parte relativamente importante

18 «El Republicano» de Barcelona, 28 de oct. de 1842. Cfrdº en Elorza, A. y López Alonso, C.: Op. cit. p. 71.

19 Garrido, F.: «La federación y el socialismo». Ed. Labor, 2ª ed. 1975. Barcelona, p. 44.

20 Torrent Orri, R.: «Dos federalismos y su pugna en España». Ed. DOPESA. 1974. Barcelona, p. 38.

de las clases medias, pequeña burguesía e intelectuales avanzados. Tampoco doctrinalmente el federalismo, un tanto abstracto, llegó a penetrar intensamente en las culturas populares regionales. Finalmente, el intento de «pacto sinalagmático» durante la Iª República de 1873, conducido por Pi y Margall, obtendrá un balance negativo:

A) Desde el punto de vista del Constitucionalismo histórico, en unas Cortes de tipo «cuasi convencional» —porque concentraban el ejecutivo y el legislativo (Sánchez Agesta)—, se discutió un proyecto novedoso, nunca aprobado:

«Componen la nación española los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla La Nueva, Castilla La Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas». (Proyecto de Constitución Federal de la República Española, presentado a las Constituyentes el 17-julio-1873, Título I, artículo 1º).

Como organismos políticos se establecían, de abajo-arriba: «El Municipio, el Estado Regional y el Estado Federal o nación que ostentan su propia soberanía, sólo limitada por los derechos de la personalidad humana» (artículo 43).

Evidentemente, «El Municipio reconoce los derechos del Estado, y el Estado de la Federación», a la que correspondían ciertos poderes públicos (Título Vº).

De los dos cuerpos colegisladores, el Congreso representaba a todos los habitantes del Estado federal a razón de un diputado por cada 50.000 habitantes y el Senado contaba con cuatro senadores por cada Estado federado (la semejanza con la Constitución norteamericana es patente). Estos entes territoriales podían y tenían «facultad de darse una constitución política» (Art. 93); eso sí, «sujetos al juicio y sanción de las Cortes federales». (art. 102).

B) Ideológicamente, el proyecto constitucional y político de la Iª República tenía el sello de Castelar, pero con muchas concesiones al pactismo de Pi y Margall, quien se verá obligado a reconocer:

«Si el procedimiento de abajo arriba era más lógico y adecuado a la idea de federación, era, en cambio, el de arriba abajo mas propio de una nacionalidad ya formada como la nuestra, y en su aplicación mucho menos peligroso...»<sup>22</sup>.

Era una segunda versión del federalismo que realmente trataba de reconocer y conferir el derecho a la autonomía política «dando a cada región y municipio el

---

21 La Comisión redactora presentó el proyecto a las Cortes el 17-julio-1873; comenzó la discusión el 11 de agosto, quedó inacabada tres días después, invertidos en señalar los peligros que suponía la desmembración nacional/estatal.

22 Cofrdº. por Torrent Orri, R.: Op. Cit. p. 42.

Era una segunda versión del federalismo que realmente trataba de reconocer y conferir el derecho a la autonomía política «dando a cada región y municipio el derecho de constituirse como quiera...»<sup>23</sup>, pero evitando la escalada de pactos —desde los municipios a los estados regionales y al Federal— que proponían los intransigentes:

«El Pacto de las actuales provincias constituirá el cantón, teniendo en cuenta la proximidad geográfica y las relaciones naturales y económicas. El pacto de los cantones constituye la federación». (Contraproyecto extremista, art. 61).

Esta última acepción radicalizada del acuerdo sinalagmático llevó a la revolución cantonal que, amenazando la misma unidad del Estado español, trajo el contrapunto autoritario del Presidente Castelar (setiembre-1873 a enero de 1874) y el epílogo de un régimen presidencial ejecutivo del General Serrano, antes de la definitiva Restauración monárquica que puso fin —a comienzos de 1875— a esta experiencia de profundización democrática llevada a cabo por un espectro sociológico que abarcaba desde la mediana-pequeña burguesía hasta sectores populares urbanos y del campesinado.

C) Políticamente, algunas cuestiones y conclusiones quedaban relativamente clarificadas, si bien sufrirían un aplazamiento de varios lustros:

En primer lugar, se había intentado llevar a cabo un modelo de articulación territorial de los poderes vinculado a la idea de que la radicalización democrática del régimen liberal exigía —además de la ampliación de derechos y garantías, el sufragio universal, el recorte de los poderes ejecutivos, etc.— la ruptura con el modelo centralista del moderantismo isabelino.

A niveles más concretos, se había tratado de reconocer legal e institucionalmente toda la rica diversidad regional hispana con sus variables lingüísticas, culturales, sociohistóricas, étnicas y, de manera implícita, se había considerado artificiosa la división en provincias, que había sido la cortapisa a la autonomía administrativa y política de los antiguos países del conjunto español.

Pero la vieja utopía federalizante, en línea proudhoniana, se había devorado a sí misma, en la atomización y la anarquía localista, quedando descartado el pactismo sinalagmático para las futuras propuestas constitucionales. Seguirán en liza, además del nacionalismo españolista conservador, las aspiraciones autonomistas basadas en la «unidad en la diversidad» de las distintas regiones y los simples principios de la descentralización racional-administrativa.

Advirtamos finalmente, que el virage democratizador de la pequeña burguesía e intelectuales había alcanzado su techo liberal, plural y social durante la experiencia republicana de 1873; de ahora en adelante, a la burguesía —que

---

23 De Azcárate, G.: «Municipio y Regionalismo» IEAL. 1979, p. 145.

deviene conservadora en sus sectores altos y medios, según Martínez Cuadrado— se opondrán los movimientos obreristas y sociales.

El federalismo va a tardar en desaparecer y lo hará por otros derroteros: los nacionalismos periféricos de Cataluña, Vascongadas y Galicia. Y el republicanismo tendrá que esperar al fracaso del regeneracionismo y del revisionismo noventaochistas para ir cobrando fuerza en la cadena de crisis que el régimen de la Restauración sufrirá durante el reinado de Alfonso XIII. Precisamente se presentará primero como «alternativa frente a la monarquía, pero no frente al centralismo...»<sup>24</sup>. Es mas, no será infrecuente encontrar a prestigiosos intelectuales republicanos, líderes socialistas, etc., bastante recelosos hacia las burguesías catalana o vasca, hasta que bien entrado el siglo XX sectores importantes de la clase obrera y capas medias recuperen las tradiciones federalistas como alternativa al oligarquismo caciquil que imperaba en muchas zonas, bajo el turno liberal/conservador.

## II. *El anticentralismo durante la Restauración*

Con los antecedentes descritos, «el tema dominante durante la Restauración de la Monarquía es el de la unidad política de la nación...»<sup>25</sup>; claramente reflejada en:

- El articulado del Título X: «De las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos», de la Constitución del 30 de junio de 1876.
- En las denominadas «Leyes provinciales» de los años de 1877 y 1882.
- Y en la fuerte y compleja red organizativa de los poderes centrales.

No obstante, serán las mismas características propias del sistema canovista y la evolución sociocultural o económica, los elementos que generen dos líneas de alternativa al centralismo unitario de la Monarquía borbónica:

a) En primer lugar, cuando en torno a la fecha de 1889 se agota el programa del Partido Liberal-fusionista y, en cierto modo, culmina la construcción de un modelo defectuoso de Estado nacional-liberal, aparecen los movimientos nacionalistas periféricos en Cataluña y el País Vasco, ambos «tanto en sus orígenes, como en su estructura, como su desarrollo ulterior muy diferentes...»<sup>26</sup>. El cata-

---

24 Solé Tura, J.: «Nacionalidades y...» Ed. cit. pp. 29-30.

25 López-Aranguren, E.: «La conciencia regional en el proceso autonómico español». C.I.S. 1983. Madrid, p. 73.

26 Solé Tura, J.: «Autonomías, federalismo y autodeterminación». En «Forum Deusto» ciclo 1º. p. 177-203. Univ. de Deusto. 1990. Bilbao. p. 186.

lanismo político, con raíces muy claras en la identificación entre intereses industriales y nacionalismo económico <sup>27</sup>, concretó pronto sus aspiraciones en tres puntos:

— la reivindicación autonómica, «per medi de l'organització regionalista, que consisteix en la unió federativa de les antigues nacionalitats espanyoles» <sup>28</sup>.

— la unidad nacional catalana frente «al amodorramiento de las regiones, que están tan degeneradas como las castellanas» <sup>29</sup>.

— y la proyección del modelo industrial-burgués catalán en la modernización del «podrit monstre de l'administració centralista» <sup>30</sup>.

En el nacionalismo vasco, confesional y tradicional, la aspiración de regenerar el Estado liberal es sustituida por la trilogía: raza, lengua y costumbres frente «toda idea y todo afecto españolista» <sup>31</sup>.

Ambos movimientos nacionalistas cuyos marcos geopolíticos de referencia son zonas desarrolladas industrialmente, que contaban con una burguesía urbana económicamente fuerte y frustrada políticamente, coincidirán en varios puntos: percepción de los denominados «hechos diferenciales», de las disparidades y desequilibrios socioestructurales, evaluación del Estado liberal-centralista como ineficaz y pernicioso, «estado de inmoralidad pública» vivido en el régimen artificial de la Restauración, etc. Y también estos nacionalismos terminarán generando, en respuesta a su puesta en cuestión del poder central monárquico, el unitarismo reaccionario españolista.

b) Desde el fin de siglo, la crisis del Estado hispano tiene como componente básico «el nacionalismo problemático» unamuniano <sup>32</sup> y de los ensayistas regeneracionistas, que advierten una contradicción inherente y esencialista a la realidad nacional:

«¿Qué es el regionalismo? —dirá M. Picavea—Es la aspiración de las *naturales regiones* españolas a constituirse en órganos de la vida nacional, ya social,

27 Vilar, P.: «La Cataluña industrial». En *Industrialización europea*. pp. 172-191. Ed. Crítica. Barcelona 1981. También, Fontana, J.: «La burguesía española, entre la reforma y la revolución (1808-1868)» en *Revueltas y revoluciones en la historia*. Ed. Univ. Salamanca 1990.

28 Pere Muntanyola y Prat de la Riba en el «Compendi de la doctrina catalanista». Cfrdº. en Elorza, A. y López Alonso, C.: Op. Cit. pp. 28 y 29.

29 Almirall, V.: «El catalanismo». Ibidem, p. 145.

30 Domenech y Montaner, Ll.: En la primera asamblea de la Unión Catalanista, 27 de marzo de 1892. Ibidem, p. 146.

31 Arana Goiri, Sabino. Recogido en: Elorza, A. y López Alonso, C.: Op. Cit., p. 152

32 Fundamentalmente se encuentra en sus escritos del 1895, «En torno al casticismo» y en «Paisajes del Alma» (recopilación de la CEGAL. 1986, Madrid).

ya políticamente, gobernándose con autonomía en su actividad interior y privada, y con subordinación a la Nación misma en lo general y conjunto, de suerte que el influjo sea mutuo y recíproco; es decir, influyendo ellas en la Nación, y la Nación en ellas, pues que la pertenecen» («El problema nacional». IEAL, 1979, Madrid, p. 341).

Precisamente, de esas «naciones interiores» orteguianas podría venir la propia restauración histórico-política del País mismo; pero en el conflicto total que vivirá nuestra España del siglo XX, el nacionalismo españolista no cuajará en grandes movimientos de masas al estilo fascista, de asumir el compromiso interno de yugular las reivindicaciones autonómicas, siendo el ejército el encargado con dos graves consecuencias:

— la jerarquía militar «acabó convirtiéndose en el depositario fundamental y casi exclusivo de la defensa de la idea de nación española única y excluyente, y del viejo nacionalismo español de las glorias imperiales»<sup>33</sup>.

— los nacionalismos periféricos reaccionarán en determinadas regiones rompiendo el sistema estatalista de partidos, «introduciendo en la política española lenguajes altamente retóricos y emotivos, contrarios por definición a toda estabilización»<sup>34</sup>, y sobre todo tras la dictadura del General Primo de Rivera, con un componente radical-nacionalista de «doble alma», independentista y regionalista, al que se sumarán los deseos de revolución o transformación profunda de la sociedad propios de la izquierda política.

Así, en las postrimerías de la Monarquía alfonsina, sentimientos autonomistas, particularistas y anticentralistas operan no sólo en Cataluña y País Vasco, sino en Galicia, Valencia, Andalucía, Canarias o Aragón; mientras que en Castilla predomina un regionalismo «a la contra», entendido como reacción aglutinante patriótica, más que como manifestación de sus peculiaridades específicas<sup>35</sup>.

Será la II<sup>a</sup> República el primer régimen que intente abrir una vía conciliadora retomando la opción regional autonomista en clave regeneracionista. Para J.R. Recal «No es que los nacionalismos destruyan la unidad nacional. Es, por el contrario, que el fracaso de la nación española los provoca»<sup>36</sup>. De ahí que los

33 Solé Tura, J.: En *Forum Deusto*, ed. cit. p. 187.

34 Fusi Aizpurúa, J.P.: «Una enfermedad crónica. Perspectiva histórica del caso español». En *Temas de Nuestra Epoca*: «El vigor del nacionalismo». Diario «EL PAIS», jueves 2 de junio de 1988, p. 3.

35 El doctor M. Bañuelos avanza un proyecto de bases para un estatuto regional donde:

«Castilla y León se constituyen en región autonómica para defender a España y su imperio espiritual y para defender sus derechos, en régimen de igualdad con las demás regiones autónomas de España». (Base 1<sup>a</sup>. EL NORTE DE CASTILLA, 22 de mayo de 1936).

36 Recalde, J.R.: «La construcción de las naciones». Ed. Siglo XXI, 1982, Madrid, p. 379.

gobernantes más representativos de la República insistieran en que dentro del proyecto global de reconstrucción nacional, además de las grandes reformas —agraria, militar, educativa, social— se hubiera de abordar el que «cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso»<sup>37</sup>.

### III. *El Regionalismo en el Estado Integral Republicano*

En efecto, otra vez la alternativa democrático-republicana en España afronta la transformación del Estado centralista: «cuando Eibar, Vigo y Barcelona proclaman la III República española unas horas antes que en Madrid en aquel histórico 14 de abril, hicieron algo más que adelantarse al Gobierno Provisional... Se trataba de un acto cargado de simbolismo, en el que la naciente República aparecía ligada indisolublemente a la causa de las nacionalidades periféricas del Estado español»<sup>38</sup>. Y aún más, «el encauzamiento de Cataluña» sobre todo iba a significar la conversión del nacionalismo diferencial en un garante más de la gran causa liberal-modernizadora frente al arcaísmo unitario<sup>39</sup>.

A la hora de trazar el nuevo modelo de Estado, los constituyentes de 1931 rechazaron «tanto el unitarismo como el federalismo (que) están en franca crisis teórica y práctica...» Y optaron por «un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones... Unas querrán seguir unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado...»<sup>40</sup> Esta fórmula de «tertium genus» se concretaba en dotar al Poder «de mecanismos adecuados para encauzar la voluntaria integración de las regiones dotadas de autonomía en la dinámica estatal»<sup>41</sup>.

Las elecciones de abril de 1931 también supusieron un «giro copernicano» en estas cuestiones, porque la Esquerra había resultado el partido hegemónico en

37 Jiménez de Asúa, L.: «Discurso presentando el texto o proyecto de Constitución». Citado en Elorza, A. y López Alonso, C.: «Arcaísmo y modernidad». T. II, historia 16, 1989, Madrid, p. 187.

38 González Casanova, J.A.: «La Generalitat de Catalunya (1931-1938)» Rvt<sup>a</sup>. HISTORIA 16, n° 1 (mayo de 1976), pp. 65-70. Madrid, p. 65.

39 Es bien conocida la postura de Manuel Azaña: «La República sin una Cataluña republicana, sería una república claudicante y débil; pero Cataluña, sin una República liberal como la nuestra, sería mucho menos libre de lo que puede ser; de suerte que está vuestra libertad y la República y la República y las libertades catalanas indisolublemente unidas...» («Obras completas», II, Edición de Juan Marichal, 1966. México, p. 426)

40 Jiménez de Asúa, L.: Discurso... del 27 de agosto de 1931. Ed. cit. p. 187.

41 Tomás y Valiente, F.: «El Estado integral: Nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», pp. 175-190. En «Códigos y constituciones». Alianza Univ. 1989, Madrid, p. 189.

Cataluña y la Generalitat provisional elaboró un régimen estatutario que —en cierto sentido— predeterminó las tesis realistas de la Constitución:

«Si una o varias regiones limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político administrativo dentro del Estado español, presentarán su estatuto...»; el cual tienen que proponerlo «la mayoría de los ayuntamientos...», ser plebiscitado «por lo menos las dos terceras partes de electorado inscrito en el censo de la Región», y finalmente «que lo aprueben las Cortes» (Artículos 11 y 12 de la Constitución del 9 de diciembre de 1931).

Y a la hora del reparto competencial se optó por una fórmula moderada, flexible y tripartita: estatales, de las regiones y del Estado pero susceptibles de ejecución regional<sup>42</sup>. El Tribunal de Garantías resolvería los conflictos entre poderes regionales y Estado central.

En definitiva, la fórmula «integradora» de los constitucionalistas R. Smend y H. Heller aplicada en la Segunda República, era un híbrido: «ni la constitución fue federal, ni tampoco se consagró el autonomismo regional. Tan sólo se afirmó la compatibilidad de la unidad del Estado con la existencia de regiones autónomas. Pero éstas no veían garantizada su autonomía por la Constitución. Eran las Cortes las que tenían el poder de otorgar los Estatutos...»<sup>43</sup>. Debido a ello se presentaron dos tipos de problemas en la praxis política:

1º El Estatuto de Nuria, basado en la autodeterminación y la soberanía catalana, resultaba prácticamente incompatible con esa idea de Estado regional y a lo largo de las discusiones en las Cortes —entre mayo y setiembre de 1932— no sólo recibió la oposición de «las derechas»<sup>44</sup>, sino de sectores de la intelectualidad abierta: «Aparte de Unamuno, habitualmente poco simpatizante de los nacionalismos periféricos, Ortega declaró... vista la diferencia de puntos de partida, que el problema era irresoluble y que sólo se podía conllevar. Por su parte los socialistas exigieron inicialmente, por boca de Prieto, una mayoría semiaclaratoria para la aprobación... y tampoco los radicales mostraron ningún entusiasmo»<sup>45</sup>. Al final, Cataluña resultó constituida en «región autónoma» por propia iniciativa, y la Generalitat disponiendo de amplias competencias con facultades legislativas y ejecutivas en hacienda, economía, educación, cultura, transportes, comunica-

---

42 Jiménez de Asúa, L.: «La Constitución de la democracia española y el problema regional». Buenos Aires, 1946.

43 González Casanova, J.A.: «La Generalitat...» Ed. Cit. p. 68. En este sentido J.P. Fusi hace un interesante análisis de la visión azañista del tema regional. Véase: «España. Autonomías». Ed. cit. p. 34-36.

44 De Luis Martín, F.: «El grupo monárquico de ABC (1931-33)». Ed. de la Univ. de Salamanca Public. Univ. de Extremadura. 1987, p. 138.

45 Tusell, J.: «Historia de España. Siglo XX». Ed. Historia 16. Madrid, 1990, pp. 348-49.

Y la Generalitat disponiendo de amplias competencias con facultades legislativas y ejecutivas en hacienda, economía, educación, cultura, transportes, comunicaciones e, incluso, orden público; si bien el entusiasmo nacionalista pudo reducir la virulencia de la lucha de clases<sup>46</sup>, desde la derecha se seguirá invocando, frente a Cataluña, el «principio unitario y totalitario» (Gil Robles), conforme la situación se radicalice.

2º Varias cuestiones, no menos serias, presentaban los que podríamos denominar «otros regionalismos». La mayoría de los prohombres republicanos, creían que dentro de la supranacionalidad hispana coexistían tres pueblos culturalmente diferenciados: además de Cataluña, Euzkadi, que por una serie de problemas específicos no obtendrá su autonomía hasta el 1 de octubre de 1936, y Galicia, que llegó a refrendar su Estatuto el 28 de junio de 1936. Sin embargo, como ya hemos advertido, en esa omnicompreensiva nacionalidad castellana (por lengua) definida negativamente como suma de todo lo que en España no se correspondía con esas tres regiones<sup>47</sup>, resurgirán aspiraciones autonomistas, de muy diversa índole, sobre todo a raíz del triunfo del Frente popular en febrero de 1936, que, aún sin estar respaldada por fuertes movimientos de masas, sembraban la inquietud en la derecha monárquica y tradicional, en el ejército y exacerbaban la reacción centralista.

Pues bien, sea por «la apropiación progresiva del nacionalismo español por parte de las opciones ideológicas más antidemocráticas...», o porque la izquierda —jacobina en el fondo— no dio otra alternativa global al problema<sup>48</sup>, entre las causas de la Guerra Civil no cabe duda que la cuestión regional jugó un importante papel.

La victoria militar del franquismo y los 40 años de asimilacionismo, y unitarismo centralista consiguientes, sólo sirvieron para aplazar un asunto y renovar su sentido: «Todo el movimiento antifranquista en Cataluña y en el País Vasco... ligó la lucha por el establecimiento de la democracia... a la lucha por el reconocimiento o por la restauración de las autonomías perdidas... De modo que cuando

---

46 De Sola Cañizares, F.: «Luchas sociales en Cataluña». ZYX, 1970, Madrid, pp. 56 y ss. Precisamente se ha discutido bastante acerca de si la radicalización de la Generalitat en Octubre del 34 —que causará la suspensión del Estatuto— se debió, en parte, al temor de ser desbordada por la Alianza Obrera y los cenetistas.

47 Carretero y Jiménez, A.: «Las nacionalidades españolas» Hyspamérica Ediciones, S.A. 3ª ed. San Sebastián. 1977, p. 397.

48 Borja de Riquer i Permanyer confronta sus tesis con J.P. Fusi en: «Sobre el lugar de los nacionalismos-regionalismos en la historia contemporánea española». Rvt<sup>a</sup>. Historia Social, n° 7 (primavera-verano de 1990), pp. 105-126. UNED. Valencia.

se inició realmente la transición a la democracia éste era un problema vivo, presente, que ninguna fuerza política que quisiera estabilizar la democracia podía eludir»<sup>49</sup>.

#### IV. *Epílogo: el Estado de las Autonomías en la historia constitucional española*

En efecto, un fenómeno imbricado profundamente en la recuperación de las libertades ciudadanas fue «la efervescencia nacionalista que rodea el proceso constituyente y tiene su punto álgido en las elecciones legislativas de 1979»<sup>50</sup>. Por entonces, ya la nueva carta magna había tratado de aunar dialecticamente la supranacionalidad hispana, las nacionalidades «históricas» y las entidades regionales también avaladas por un pasado propio. Ahora, las diferencias con anteriores procesos son las siguientes:

1. Mientras que en la Constitución de 1931 se hablaba de «regiones autónomas», en el art. 2 de la actual Constitución se sitúa la «indisoluble unidad de la Nación española» junto al reconocimiento del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran». Fórmula ambigua —fruto de un difícil consenso a derecha e izquierda del arco parlamentario— pero que al no entrar en debate acerca de qué es nacionalidad o qué es región<sup>51</sup> evitaba la refundación del Estado por un «pacto federativo» que pudiera concitar viejos demonios. Así, la voluntad de descentralizar o desconcentrar en dos sentidos, administrativo y político, generó un auténtico empate: «Tanto la Autonomía como principio estructural del Estado como la autonomía derecho de nacionalidades y regiones, lejos de ser un contrapunto, son garantía de la unidad del Estado (que) no se identifica, por eso, con la unidad de los órganos centrales, sino que es resultado de la confluencia o concurrencia... de la actividad de los órganos generales y centrales y de la actividad de los órganos autonómicos...»<sup>52</sup>.

2. Aunque se realizaron acuerdos preautonómicos que adelantaron el proceso en Cataluña y Euzkadi, la teoría de la «tabla de quesos» del ministro Clavero Arévalo, concediendo órganos ejecutivos al resto de las regiones cuyas Asambleas de Parlamentarios lo solicitaran, evitó ciertos recelos y agravios his-

49 Solé Tura, J.: «Autonomías, federalismo y autodeterminación». Ed. cit. p. 188.

50 De Blas Guerrero, A.: «La izquierda española y el nacionalismo. El caso de la transición». *Leviatán*, N° 31, 1988, Madrid, p. 79.

51 Solé Tura, J.: Op. Cit. p. 190.

52 González Encinar, J.J.: «El Estado Unitario-Federal». Tecnos. 1985. Madrid, p. 61.

tóricos. Con todo, la constitucionalización del «modelo italiano» de acceso a la autonomía y la recepción de competencias por algunas regiones a través de una vía lenta y gradualista (art. 143) así como el procedimiento especial para las nacionalidades históricas (Art. 151), no ha dejado de ser esgrimido por algunos líderes regionales para reclamar la equiparación competencial de las primeras con Cataluña, Euzkadi, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias<sup>53</sup>, puesto que el sistema sigue abierto.

3. Quizás, la aportación decisiva del actual Estado de las Autonomías haya sido el final de la confrontación entre las dos líneas de nuestro constitucionalismo histórico: la una apoyada en la soberanía popular, el republicanismo y autonomismo; la otra en la soberanía compartida y el centralismo monárquico<sup>54</sup>. Queda reformar el Senado como Cámara territorial, dar mayor elasticidad a las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en sentido federalizante y corregir desigualdades interregionales; pero el ejemplo para una Europa «Casa Común», está servido.

*Salamanca, Diciembre 1990*

---

<sup>53</sup> Estas seis comunidades obtuvieron los techos competenciales comunes, previstos en el art. 148, materias del art. 149.3 y facultades estatales vía art. 150.2.

<sup>54</sup> Pueden verse las obras de Sánchez Agesta, Jorge de Esteban, J. Solé Tura, J.A. González Casanova, A. Torres del Moral, Etc.