

LA TENDENCIA ANTICENTRALISTA EN LA HISTORIA CONTEMPORANEA DE ESPAÑA

JUAN ANTONIO ALEJANDRE
Departamento de Historia del Derecho
Universidad Complutense

«La España debemos considerarla compuesta por varias repúblicas confederadas bajo el gobierno y protección de nuestros reyes. Cada villa la hemos de mirar como un pequeño reino y todo el reino como una villa grande» (León de Arroyal, *Cartas político-económicas al Conde de Lerena*, IV, 13 de julio de 1789).

* * *

«Hay quienes entienden que la libertad colectiva exige la separación, que la autonomía de Cataluña no es fórmula de libertad, que ésta exige la separación, sin tener en cuenta que una colectividad puede tener mil veces más garantizado el ejercicio de su libertad integrada en un gran Estado, que absolutamente independiente y expuesta a ser objeto de todas las codicias y concupiscencias de los grandes Estados extranjeros» (Francisco Cambó, *La solución autonomista del problema catalán*. Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1918, pág. 10).

Las pocas páginas que ofrezco al lector en este volumen de homenaje al Profesor Martínez Gijón pretenden ser, ante todo, un testimonio de afecto y recuerdo al maestro y al amigo en la feliz ocasión de sus primeros veinticinco años de docencia e investigación como Catedrático de Historia del Derecho. Y en segundo término, quieren ser manifestación escrita de ciertas reflexiones personales en torno de una cuestión actual, tal vez todavía más latente que expuesta al debate público, y sobre la cual la experiencia histórica puede resultar ilustrativa, sobre todo si es analizada profundamente por historiadores más versados en el tema que quien estas líneas escribe.

1. El punto de partida de estas reflexiones podría ser la siguiente interrogante: la configuración del Estado de las Autonomías que contempla y propicia el título VIII de la vigente Constitución, y que hoy resulta insatisfactoria a muchos sectores de opinión, ¿responde a una tradición, a unos fundamentos históricos, que explican en cierta medida su razón de ser?

Cuando quien se formula tales o similares cuestiones pertenece a la especie de quienes suelen atribuir a la herencia del pasado la responsabilidad de los acontecimientos y situaciones de cada presente, no es de extrañar el intento de justificar el actual mapa político, autonómico o regional, de España desde una perspectiva histórica, en función de una trayectoria centrífuga consolidada por la historia, que la Constitución no hace sino confirmar. En este contexto tiene lugar la aparición de una importante y reciente historiografía regionalista e incluso localista orientada a demostrar cómo a lo largo del tiempo se ha perfilado en cada ámbito geográfico una personalidad justificadora de la diferenciación política o administrativa ya reconocida o aún deseada.

Pero en seguida hay que advertir que en este punto ese propósito no sería posible en muchos casos sin forzar la interpretación histórica. Acerca de este peligro González Alonso ha llamado la atención recientemente: «El territorio de la Corona de Castilla —señala, a título de ejemplo—, delimitado con nitidez por una historia antiquísima, se ha desmembrado en numerosas «entidades regionales históricas» y son varias las zonas que, amalgamadas durante siglos por una historia común, subliman ahora signos diferenciales a veces discutibles, en detrimento y con palmario menosprecio de la savia que las recorrió a lo largo de centenares de años»¹. Y el mismo autor previene contra los abusos interpretativos a los que puede conducir el enfoque magnificador de la esfera regional, que, de una parte, supondría la mera «sustitución de la apología imperial por la alabanza al terruño, lo que en vez de mejorar las cosas, en cierto modo las empeoraría», en tanto que, de otro lado, «el establecimiento de unidades artificiales puede descoyuntar y viciar de raíz la reconstrucción histórica»².

En otro sentido, no menos aventurada resulta la tendencia de signo opuesto, pero de motivaciones próximas, que pretende mostrar como históricamente afines o unitarias comunidades cuyas respectivas historias presentan realmente tantos o más puntos de diferenciación que de identidad. Los esfuerzos de Sánchez Albornoz por llamar la atención sobre lo erróneo e intencionado de este tipo de planteamientos son sobradamente conocidos³.

Es cierto que, desde tiempos remotos, ha existido en España una tendencia anticentralista, disgregadora o centrífuga: el llamado «particularismo español», que encuentra su expresión máxima en el Medioevo y que algún autor ha referido especialmente a una época como la visigoda, de aparente

1. B. GONZÁLEZ ALONSO, «Renacimiento y miseria de la Historia institucional», en *Revista de Estudios Políticos*, 33, pág. 173.

2. B. GONZÁLEZ ALONSO, *op. cit.*, pág. 173. La preocupación por el avance de las mitologías regionales es manifestada por el mismo autor en «Reflexiones históricas sobre el Estado y la Autonomía regional en España», en *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, 1981, pgs. 236 y ss.

3. Vid., entre otras obras del autor, *Todavía. Otra vez de ayer y de hoy*, Barcelona, 1982, y *Origen y destino de Navarra. Trayectoria histórica de Vasconia*, Barcelona, 1984.

signo uniformista, es detectable en todos los períodos históricos. Pierre Vilar advierte al respecto que «el recuerdo de las gloriosas independencias medievales renace periódicamente». Pero no es menos cierto que en muchas ocasiones tales movimientos se explican en función y como reacción frente a los excesos centralistas que les han precedido, sin perjuicio de que a su vez aquéllos provoquen nuevos impulsos unificadores. La historia política de España, y lo mismo puede predicarse de la jurídica e institucional, es la historia de una lucha permanente del poder central por lograr la uniformidad, en un esfuerzo no exento de dificultades y retrocesos que revelan la también constante presencia de intereses contrapuestos. Por ello Hennessey ha podido, por su parte, afirmar que la historia de España es también la historia de los levantamientos de las regiones contra el centro.

En el contexto de esa tensión ideológica, las tendencias disgregadoras triunfan en el pasado, por lo general, en momentos de debilidad del gobierno del Estado o de inferioridad frente a la presión de las fuerzas periféricas, por lo que aquéllas aparecen como una imposición o triunfo de las regiones más que como una concesión espontánea y generosa del poder central. Como la unidad sólo podía lograrse por un Estado fuerte y esa fuerza la tenía Castilla desde los tiempos bajomedievales, se explica que las ideologías centralizadoras triunfaran sobre todo en la Castilla del XVI y parte del XVII, en tanto que las de signo contrario, impulsadas desde la periferia, se impusieran cuando al perder Castilla su hegemonía en la segunda mitad del XVII, perdió también su capacidad integradora del Estado. El origen de dicha ideología a partir de la decadencia castellana del XVII se presenta, para Vilar, como una de las claves para entender los modernos nacionalismos, que en el XIX conducen a una constante invertebración, a un «federalismo instintivo».

Prescindo en este artículo de la referencia a esas tensiones ideológicas anteriores al siglo XIX para ceñirme al comentario sobre aquéllas que, acontecidas en nuestra historia inmediata, más directamente han podido influir en la configuración actual de una diversidad de núcleos de poder o de ciertas conciencias colectivas territoriales.

He procurado hasta ahora no abusar del adjetivo «autonómico» para calificar las tendencias que, en un sentido generalizador, he preferido llamar «anticentralistas». Si hoy es hábito común denominar «autonómica», indiferenciadamente, toda situación que comporte un cierto grado de independencia política o administrativa en cuanto a la adopción de decisiones, con respecto al poder central, hay que advertir que es aquélla una expresión usada también de manera imprecisa en tiempos pretéritos, aun cuando técnicamente sólo define un determinado grado y especie de autogobierno, distinto a otros.

Es frecuente la tendencia a considerar que en España se ha verificado una evolución, aún no concluída, desde la centralización a la descentralización administrativa, de la descentralización administrativa a la autonomía

política de las regiones y de esa autonomía regional hacia un Estado de las regiones teñido de matices federales⁴. Así pues, descentralización, regionalismo e incluso federalismo se enmarcarían y graduarían dentro del amplio fenómeno anticentralista, que encontraría en los nacionalismos separatistas su última y más radial fase.

Pero no siempre tales delimitaciones conceptuales han sido claras, como tampoco hoy lo son las fronteras de cada concepto, sino que, por el contrario, han sido susceptibles de valoraciones históricas diversas. Ya Costa advertía que «ni el regionalismo, ni sus congéneres, la descentralización, el federalismo y tantos otros, son especies fijas; cada uno ostenta variedad infinita de matices y grados que no caben en un molde tan angosto como el de un vocablo»⁵. Así, como regionalismo cabe entender una simple regionalización administrativa o descentralización de atribuciones que no cuestionan el origen del poder, o bien un regionalismo político o autonómico propiamente dicho, que concibe las regiones con atributos y facultades propios del poder central, con la sola limitación de las reservadas al Estado, que serían cuantas no afectaran exclusivamente a los intereses propios de cada territorio sino a los generales de la colectividad, concepto próximo al que corresponde al Estado federal o al de un régimen que incluso sobrepasa a éste en cuanto al grado de autonomía⁶.

La aludida falta de nitidez conceptual se observa en la opinión manifestada por Durán y Ventosa, cuando afirmaba que «en cada país se nos presenta el movimiento bajo un diferente aspecto y generalmente con diferentes nombres; pero, buena o malamente, con el nombre de regionalismo trato de comprender tanto las aspiraciones nacionalistas de los irlandeses, polacos, finlandeses, pueblos balcánicos, etc., como las reclamaciones de los flamencos en Bélgica, como el regionalismo de los gallegos y asturianos, como el fuerismo y bizcarrismo de los vascos, como nuestro catalanismo»⁷.

Se inicia el siglo XIX bajo el signo del uniformismo borbónico, reafirmado un siglo antes, tendencia hostil a la existencia de movimientos autonomistas, que será el telón de fondo predominante a lo largo de la época liberal. El régimen constitucional, preocupado con la necesidad de impulsar la revolución y adoptar las ideas nuevas, pensó que era más conveniente centralizarlo todo en el Estado, robustecer lo más posible el poder central, a fin de ejercer mayor peso en la realización de una política de cambio⁸.

4. J. L. DE SIMÓN TOBALINA, *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, 1981, pág. 26.

5. J. GUTIÉRREZ PENEDO, *Centralismo y autonomía*, Madrid, 1919, pág. 5.

6. Vid. sobre esta cuestión, A. BRAÑAS, *El regionalismo. Estudio sociológico, histórico y literario*, Barcelona, 1889; J. GASCÓN Y MARÍN, *Aspectos políticos y administrativos del problema autonómico*, Madrid, 1919; J. SÁNCHEZ DE TOCA, *Regionalismo, municipalismo y centralización*, Madrid, 1921; G. TRUJILLO, *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979.

7. J. GUTIÉRREZ PENEDO, *op. cit.*, pág. 7.

8. P. PÉREZ DÍAZ, *La cuestión regional y la autonomía*, Madrid, 1908, pág. 124.

Así, si ya el Estatuto de Bayona, reflejo del esquema político francés e intento de su aplicación en España, sintomáticamente silenciaba todo planteamiento descentralizador, la Constitución gaditana, cimiento, símbolo e inspiración de todo el ordenamiento decimonónico, sólo concebía una nación española, libre e independiente, cuya división territorial no encerraba el más mínimo atisbo de descentralización autonómica. Por el contrario, el propósito unificador estaba presente y explicitado, como en la Carta otorgada en Bayona en 1808, en el anuncio de los futuros códigos civil, criminal y de comercio, uniformes para toda la Monarquía.

Pero ello, con ser cierto, no significaba que no existieran esas tendencias descentralizadoras. En el período que va de 1808 a 1868 se dan situaciones autonomistas de hecho, algunas de las cuales encuentran un reflejo institucional y jurídico. Desde 1868 se advierte, como veremos, un desarrollo de las mismas, un replanteamiento del esquema de gobierno centralizado, y se asiste al despertar de las conciencias regionalistas y autonomistas, que encuentran en el primer tercio del siglo actual su momento de eclosión, de madurez y de realización. La intensidad de esos movimientos es mayor a medida que se aproximan los tiempos de la Segunda República. Se advierte entonces una evolución que tal vez hoy todavía no se pueda considerar definitivamente concluida.

2. La primera manifestación de autonomía periférica tiene lugar en la España de la resistencia contra la ocupación francesa, cuando, ausente el rey Fernando VII, sustituida la presidencia de la Junta Suprema de Gobierno por el Duque de Berg, lugarteniente general y gobernador de Carlos IV y después lugarteniente del Emperador, el país carece de una cabeza rectora legítima y genuina, lo que lleva al pueblo a reasumir por sí la soberanía para ejercerla a través de unas Juntas «Supremas» —en Aragón y Galicia, «Juntas de Cortes»—. Nacidas a nivel de cada ciudad, pronto las de una misma provincia o reino se unen federativamente para constituirse en Juntas Supremas provinciales o de Reinos, que, por lo general, ejercieron su función en el ámbito de cada uno de los antiguos Reinos.

La actuación individual de cada Junta en cuestiones de guerra, de orden público o de gobierno en general, suponía una autonomía de hecho frente a un poder central contingente, no reconocido por las regiones. Pero también la solución era contingente, por cuanto las circunstancias impuestas por la ocupación militar y la necesidad de coordinar los esfuerzos de la resistencia, y tal vez la propia situación de extrañeza y la conciencia de limitación de maniobra y eficacia, apuntaron desde un principio a una centralización que culminaría pocos meses después en la constitución de la «Junta Central Suprema y Gubernativa de España», expresión del retorno al centralismo que dejaría a las Juntas provinciales un papel residual, aun cuando las que se formaron en América pudieron ser un germen de la futura tendencia independentista de las provincias americanas.

3. Punto de coincidencia, pues, entre el régimen de los alternantes períodos absolutistas y el del constitucionalismo liberal, el sistema centralista se impuso en la España decimonónica. Bajo el impulso de gobiernos liberales, la división de las antiguas regiones en circunscripciones menores, las provincias, tal como postulaba la Constitución de Cádiz, se hizo siempre en subordinación al poder central. Este es el fundamento del Decreto de 27 de enero de 1822 que restableció el régimen provincial; la ley de 2 de marzo de 1823 que, no obstante, reconoció a las Diputaciones una cierta esfera de acción propia; y el Decreto de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833, que perfiló la división provincial⁹. Pero todas estas normas configuran un territorio como circunscripción creada por y para el Estado, y por tanto, si administrativamente se produce una cierta descentralización en la estructura local, políticamente se mantiene una línea centralizadora.

La oposición al centralismo habría de venir, por consiguiente, no desde postulados liberales o revolucionarios, puesto que se ha dicho que el liberalismo venía a destruir las instituciones de la Edad Media y tan medievales eran los privilegios de los vascos como los de la Iglesia y los nobles, los fueros o la Inquisición¹⁰. El centralismo era el sistema que requería la revolución para poner fin a ese pasado. De ahí que los revolucionarios, igual en Francia que en España, fueran centralistas y unitaristas, mientras que los conservadores en España se presentaran como fueristas¹¹. La reacción, por lo tanto, frente al proceso centralizador y uniformista había de surgir bajo el signo tradicionalista, como defensa de las particularidades que, a nivel político, administrativo o cultural, presentaban las regiones.

Ese regionalismo, como forma de defensa de tales tradiciones, se centra en el País Vasco y Navarra en la defensa de sus fueros, adoptando la forma de fuerismo o foralismo. En Cataluña el origen del regionalismo tiene una base cultural. Es lugar común considerar la oda de Aribau, «La patria», escrita en 1833, como el punto de partida lejano de la «Renaixença», que de ser en su inicio un movimiento de restauración de la lengua catalana, pasaría a alcanzar un alto grado de politización, punto importante de apoyo del más tardío catalanismo político.

En el caso de los territorios vasco y navarro, existe una indudable relación, no siempre valorada con acierto, entre fuerismo y anticentralismo. Ha sido habitual la consideración de la defensa de los fueros como una de las causas de las guerras carlistas¹², en que principalmente vascos y navarros

9. A. RUBIALES, *La región. Historia y actualidad*, Sevilla, 1973, pág. 62.

10. A. RAMOS OLIVEIRA, *La unidad nacional y los nacionalismos españoles*, México, 1970, pág. 128.

11. J. P. FUSI AIZPURÚA, «El problema vasco: de los Fueros al Estatuto de Guernica», en *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, 5, 1979-80; L. LÓPEZ RODÓ, *Las Autonomías, encrucijada de España*, Madrid, 1980; B. GONZÁLEZ ALONSO, «Reflexiones históricas», cit., pág. 260.

12. L. LÓPEZ RODÓ, *Las autonomías*, cit., pág. 9.

lucharon por sus instituciones seculares frente al doctrinarismo centralista liberal y jacobino. Hoy, sin embargo, la mayor parte de la historiografía admite que el problema foral no influyó destacadamente en los planteamientos carlistas hasta 1836¹³ y que la abolición de los fueros fue consecuencia y no causa de la primera de las guerras carlistas, originada por motivos ajenos a aquel problema¹⁴, si bien después derivó en una cuestión foralista. Desde entonces el llamado «problema vasco» aparece como el afán recuperador de las viejas instituciones y privilegios mantenidos desde el medioevo hasta el Decreto de 1939, recuperación que parcialmente consiguió Navarra a través de la «ley paccionada» de 16 de agosto de 1841, que hizo posible la subsistencia de un régimen de amplia autonomía administrativa y económica, e incluso política por el mantenimiento de importantes instituciones políticas históricas, que desde entonces el viejo reino ha sabido conservar.

Más difícil fue la postura anticentralista para las tres provincias vascas que, lejos de participar de la solución a la que se acogió beneficiosamente Navarra en 1841, propiciaron, tras su participación en nuevas guerras civiles, la ley de 21 de julio de 1876, que puso fin a las instituciones vascas y motivó su incorporación al régimen unitario, hecha salvedad del sistema de conciertos económicos.

El carácter conservador y tradicionalista atribuible en sus comienzos a los movimientos anticentralistas en la región vasco-navarra es predicable igualmente de otros regionalismos que, con distinta intensidad, apoyos y posibilidades, emergen a lo largo del siglo XIX, como el catalán, el gallego o el valenciano. A la burguesía industrial y mercantil interesaba un régimen descentralizado, sin controles centralistas, que permitiera desarrollar su actividad con más seguridad, libertad y beneficios. Por consiguiente, tales movimientos no nacieron desde planteamientos progresistas, sino con un pretendido fundamento tradicional y cultural, aunque para su reconocimiento, implantación e impulso se hubieran aprovechado del clima más permisivo de regímenes con ideología más democrática, y de los postulados autonomistas y federalistas, que a su vez encontraron eco en períodos de dicho matiz político. Es explicable que sea en el Sexenio revolucionario y, después, durante la Segunda República, cuando los movimientos anticentralistas encontraran mayores posibilidades de desarrollo.

13. Vid. E. FERNÁNDEZ DE PINEDO, *Crecimiento económico y transformaciones sociales del País Vasco, 1100-1850*, Madrid, 1974; P. FERNÁNDEZ ALBALADEJO, *La crisis del Antiguo Régimen en Guipúzcoa, 1766-1833*, Madrid, 1975; J. P. FUSI, op. cit., y M.ª CRUZ MINA APAT, *Fueros y Revolución liberal en Navarra*, Madrid, 1981.

14. El interés de la burguesía industrial y mercantil urbana en modificar el régimen arancelario y en una nueva regulación foral para salvar los obstáculos a la creación de un sistema económico moderno, estaba en la base del problema. Del tema se ha ocupado en su tesis, aún inédita, M.ª JESÚS TORQUEMADA, *Las aduanas interiores en España*.

4. Especialmente, la ideología federal y el nacimiento de los partidos federales guardan íntima relación con el fenómeno regionalista por cuanto la descentralización es premisa y condición para el esquema federalista. De otra parte, en la medida en que el federalismo surgió con una adjetivación republicana, por ser en el contexto de una República donde podía resultar más viable tal ideología, es también en los períodos republicanos en los que encuentran campo abonado las tendencias regionalistas o anticentralistas. No era opinión aislada, al respecto, la que vertía en 1917 «El País» al manifestar que «no habrá autonomía municipal y regional, como no habrá verdadera democracia, mientras España no se constituya en República».

Para algunos autores, entre el Estado federal clásico y las distintas formas de regionalización no existe, sobre todo desde una óptica sociopolítica, una diferencia cualitativa, sino simplemente cuantitativa. El federalismo es concebido como una forma extrema de descentralización¹⁵. Desde una perspectiva jurídicista, en cambio, pueden apreciarse diferencias más sutiles de naturaleza. La organización federal ofrece, como dato distintivo, la conjugación de una autonomía en cuanto a la gestión de los intereses específicos de cada región y la dirección común respecto de los asuntos no específicos de cada grupo sino propios de la comunidad global. Para el regionalismo, en cambio, la preocupación por los asuntos de la comunidad no aparece explícitamente en su programa, que atiende exclusivamente a lo particular de la región, lo que motivó la crítica de Ganivet contra el regionalismo por su falta de solidaridad.

Los Estados regionales que se prefiguran en la Primera República como respuesta a ese federalismo innato, invertebrado, que se suele atribuir al pueblo español y que rebrota en momentos políticamente oportunos, aparecen como soberanos, dotados de autonomía político-administrativa y económica, compatible con la existencia de la nación, con facultades de dotarse de una Constitución política que no contradiga la Constitución general de la nación. Pero el examen de las competencias de aquéllos revela la preeminencia del poder central así como la del Congreso sobre el Senado, órgano éste representativo de los Estados miembros.

El federalismo, como fórmula aglutinante de comunidades autónomas, fue, sin embargo, mal desarrollado, ya que derivó en un sistema favorecedor de la escisión entre los miembros federados. La insurrección cantonal, tras la caída de Pi y Margall y el virage a la derecha de Salmerón y Castelar, provocó la constitución fáctica de los cantones y el enfrentamiento frecuente entre ellos: hasta en los lugares menos sospechados se alzaron banderas de independencia frente al poder central; Barcelona proclamó la República independiente de Cataluña, y en Andalucía, Valencia y Murcia el movimiento autonomista adoptó la forma cantonal con el apoyo de las clases

15. KELSEN, *Compendio esquemático de una Teoría general del Estado*, Barcelona, 1927, pág. 83. Vid. G. TRUJILLO, *El Federalismo español*, Madrid, 1967, pág. 31.

medias, la pequeña burguesía y un campesinado deseoso de conseguir tierras; las Repúblicas de Granada y Jaén entraron en guerra, que, por su parte, era declarada también por Cartagena a Madrid. Donde se proclamaron los cantones, se constituyeron como órganos de gobierno las Juntas revolucionarias que, en su fraccionamiento, carecieron de fuerza para oponerse al Ejército, y de organización para establecer un plan de gobierno, de modo que los Estados autónomos no llegaron a constituirse ni, por tanto, a arraigar¹⁶.

Tal estado de cosas exigía y justificaba una reacción de signo contrario, de acentuado centralismo, que propició la restauración canovista, también dirigida contra la otra tendencia disgregadora representada por el carlismo de los territorios vascos, a los que, vencidos de nuevo, iba dirigida la ley abolicionista de sus fueros, de 21 de julio de 1876, compensada después por la ley introductoria, en 1878, del régimen especial para las tres provincias.

5. Con la Restauración, que sucede al régimen generado durante la Primera República, tiene lugar el retorno al centralismo político, de manera que, fracasadas las experiencias federales republicanas, los movimientos descentralizadores derivan hacia nuevas fórmulas de ámbito regional, que encontrarían en Cataluña el terreno más adecuado para desarrollarse. Mientras el programa federal, sin apoyos importantes y en declive, se revestía, sobre todo desde 1894, de un hondo contenido social, con el que conectaba una izquierda minoritaria, representada por Rovira i Virgili, la burguesía conservadora y católica potenciaba el viejo sentimiento regionalista catalán, el llamado «catalanismo», que encontraría por parte del gobierno central si no apoyo, sí al menos tolerancia suficiente para hacer posible su expansión, no exenta de escisiones, lógicas en un proceso de crecimiento, e incluso de intentos de desplazar su etiqueta con planteamientos laicos y republicanos.

La pérdida de la condición colonial española en 1898 provocó un sentimiento de desencanto general en el país y en especial de frustración en la burguesía industrial catalana, desconfiada ahora ante la incapacidad demostrada por el gobierno de la nación para afrontar los graves problemas y la situación política y económica del momento, lo que desencadenó un proceso de fusión de las fuerzas económicas con las entidades socio-culturales de la vida catalana para dar lugar a la transformación del catalanismo, hasta entonces movimiento esencialmente literario y cultural, en una corriente de contenido político que, desde posturas regionalistas, propugnaba una alternativa al decadente régimen de la Restauración. En aquel contexto, la Lliga regionalista se mostró como exponente de los intereses de la burguesía catalana y, genéricamente, del catalanismo conservador.

Entre los objetivos políticos de la Lliga figuraba la consecución de la

16. A. RUBIALES, *La región*, cit., pág. 99.

autonomía y el desarrollo del nacionalismo catalán, fines que aglutinaron a las fuerzas políticas más importantes y numerosas de Cataluña, lo que supuso para la organización un riesgo de derivar hacia posiciones revolucionarias, que intentó ser atajado mediante la acentuación de su carácter conservador y dinástico y la adopción de una actitud moderada y realista de colaboración con el poder central. A cambio de ello, el Gobierno accedió a reformas posibilistas, como la que facultaba el R. D. de 18 de diciembre de 1913, que autorizó, no ya sólo para Cataluña, la creación de Mancomunidades. La catalana, que agrupaba a las cuatro Diputaciones, se constituyó oficialmente el 6 de abril de 1914. Concebida con la finalidad de concentrar y desarrollar cuantos servicios y funciones correspondían hasta entonces a las Diputaciones, desarrolló una labor fecunda y constituyó una vía hacia una mayor descentralización, puesto que sus estatutos preveían la posibilidad de solicitar del Gobierno la delegación de determinados servicios y facultades propios de la Administración central. Pero la negativa gubernamental a tales delegaciones radicalizó la postura de los catalanistas, que ya en 1917 expresaron la voluntad de Cataluña de obtener una amplia autonomía sobre la base de la transformación de la estructura del Estado, de modo que pudieran constituirse Estados regionales autónomos y libres para regir su vida interior, aun sin romper con la unidad del Estado español.

Tales proyectos fueron rechazados por el Parlamento, como también la solución autonomista propuesta en 1918 por Cambó, para quien la autonomía no significaba separación sino reconocimiento de un poder legislativo, de un poder ejecutivo y de un poder judicial en Cataluña, previo el establecimiento de las facultades propias del poder central y la atribución a los poderes autónomos de todas las no reservadas expresamente al Estado, cuestión que habría de delimitarse a través de una transacción. La intransigencia del poder central desprestigió el proyecto y la, pese a todo, posterior alianza y colaboración de Cambó con el Gobierno desacreditó a los catalanistas moderados y sentenció la pérdida de hegemonía de la Lliga, en beneficio de posturas más radicales, como las del Estat Català de Macià o la Esquerra Republicana, que llegarían a posiciones separatistas y a desembocar en la proclamación de la República de Cataluña en 1931¹⁷.

El catalanismo es el movimiento regionalista más complejo y desarrollado, que contribuyó sobre todo a mantener viva la tradición autonómica catalana. Pero no es el único. Las ideas regionalistas habían encontrado eco también en otras comunidades, constituyendo en ellas, pese a su por entonces escasa incidencia, la base de los respectivos futuros nacionalismos. Así, en torno al año 1916 suele fijarse el punto de partida de la reivindicación de autonomía para Galicia, que tendría como núcleos la publicación de un libro, «Nacionalismo gallego», y la constitución de la Irmandade dos amigos

17. Vid. F. CAMBÓ, *La solución autonomista del problema catalán*, Madrid, 1918; J. L. DE SIMÓN, *op. cit.*, págs. 57 y ss.

da Fala. Pero el anhelo autonómico surgía en relación con un fenómeno cultural, como en Cataluña, ya que se concebía como fórmula para obtener un estatuto jurídico que protegiera el idioma nacional, el hecho diferencial lingüístico, especialmente sentido desde fines del siglo XIX, cuando, en torno del «Rexurdimento», comenzó a articularse la conciencia colectiva gallega.

Pero pronto la razón filológica daría paso a otros objetivos, entre los que destacaría los de orden político, concretados en una tendencia nacionalista de matiz republicano, que aspiraba a una Federación Ibérica. En 1929 se constituyó la ORGA (Organización Republicana Gallega Autónoma), promovida por Casares Quiroga, que daría paso a la Federación Republicana Gallega, con la que el nacionalismo se afirmaría en Galicia¹⁸.

Otras aspiraciones regionalistas se manifiestan a través de diversos proyectos, algunos de los cuales se formulan al amparo del Decreto citado de 1913. Así, el de una Mancomunidad castellana, que agruparía las provincias de Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Burgos, Logroño, Soria, Segovia y Avila, y que no pasó de ser un mero proyecto. En 1914 se fundó la Unión regionalista aragonesa con la finalidad de constituir una Mancomunidad aragonesa, o más bien, del Ebro, que englobaría La Rioja, Navarra y Aragón, pero que tampoco se logró. En 1917 las Diputaciones vascongadas solicitaron a través de un «Mensaje» autonomía para las tres provincias, y en 1918 la Asamblea nacionalista de Lugo emitió un Manifiesto solicitando del Rey «autonomía integral para la nación gallega», mientras la Diputación de Oviedo aprobó igualmente unas bases que reclamaban autonomía regional. Eran hechos aislados que revelaban la persistencia de un difuso sentimiento regionalista, pero su planteamiento alcanzó escaso eco por lo general y menores consecuencias¹⁹.

6. El régimen de la Dictadura, establecido sobre principios de orden y autoridad, no podía ser ya favorable a la organización regionalista del Estado, que restaba competencias y control al poder central, y en consonancia con esta idea, un R. D. de 18 de septiembre de 1923, de «Defensa de la Unidad nacional», al tiempo que condenaba el sentimiento, la propaganda y la actuación separatista, confería a los tribunales militares la jurisdicción para conocer de los delitos contra la unidad de la Patria y de cuantas actuaciones tendieran a disgregarla. En consecuencia, ciertos movimientos autonomistas pasaron a la clandestinidad o moderaron sus pretensiones, reduciéndolas a la fórmula de las Mancomunidades o a otros tipos de descentralización administrativa.

Dos meses después, el 8. de diciembre, la Unión Regionalista Aragonesa

18. Vid. J. VILAS NOGUERA, «El autonomismo gallego en la II República», en *Estudios sobre la II República Española*, Madrid, 1974, págs. 165 y ss.

19. J. L. DE SIMÓN TOBALINA, *op. cit.*, pág. 66

elevó un proyecto de bases para el «Estatuto de la Región Aragonesa dentro del Estado Español», y en 1924 la Diputación provincial de Valencia aprobó un anteproyecto de Estatuto para la Mancomunidad valenciana, y el Cabildo insular de Gran Canaria y el de Tenerife propusieron al Directorio mediante sendas memorias un régimen autonomista para las islas.

Por un R. D. de 20 de marzo de 1925 quedó sin vigor el Estatuto de la Mancomunidad catalana, la única que funcionaba y desarrollaba con eficacia su gestión, pero el mismo Decreto autorizó a las Diputaciones a mancomunarse como corporaciones administrativas, aunque advirtiendo que «nunca podrán organizarse en regiones porque ésta no es suma de diputaciones sino de municipios». Sólo el régimen especial de Navarra seguía siendo respetado, llegándose incluso a constituir en 1927 un convenio económico con esta región.

Los movimientos regionalistas, ante la dificultad de hacer viables sus proyectos, observaron por lo general en esta época un compás de espera en tanto se dieran circunstancias más propicias, que surgirían a partir de la caída de la Dictadura. De esta manera, los movimientos regionalistas quedaban condenados a aparecer vinculados a la izquierda política del país, o a partidos progresistas o reformadores.

7. El nuevo régimen surgido tras la proclamación de la República en 1931 aparecía frontalmente opuesto a la Dictadura de los años precedentes y, consiguientemente, a la Monarquía por su parte de responsabilidad histórica al haber mantenido el régimen dictatorial. Era de esperar, por tanto, que problemas como los relativos a la estructura y organización de la Administración y del Estado fuesen ahora valorados y resueltos desde planteamientos diferentes. Sin embargo, conviene no olvidar que fue la pequeña y mediana burguesía, dirigida por un grupo de intelectuales y con el apoyo de las clases populares quien tomó el poder, y que la nueva situación política no supuso el desplazamiento de la clase social hegemónica en la dirección política del país, lo que explica algunas de las contradicciones del régimen republicano y su dificultad para afrontar, mediante reformas profundas de carácter económico y social, el elenco de problemas que tenía planteados el país.

Habían sido anteriormente las clases burguesas y conservadoras las que habían impulsado los movimientos regionalistas y habían situado las aspiraciones descentralizadoras —aunque se tratara de una descentralización moderada— en un camino irreversible, aunque resultara frenado por la Dictadura. Las clases ahora gobernantes habían de alinearse en la misma postura reivindicadora de la autonomía regional, pero las nuevas circunstancias políticas les situarían ante un mayor radicalismo que se traducía de una parte en un planteamiento nacionalista y de otra en una generalización a todas las regiones de dicho planteamiento. Desde esta postura radical, el anterior propósito de reformar la administración mediante la descentrali-

zación de competencias se transformaba en un proyecto de nueva estructura política del Estado.

A este nuevo planteamiento responde la proclamación por Companys y Macià, el 14 de abril de 1931, de la República catalana como un Estado integrante de la Federación Ibérica, acto que si bien no es expresivo de una aspiración separatista, sí es considerado como procedimiento decisivo para sensibilizar al Gobierno de la República obligándole a tomar conciencia del fenómeno nacionalista, y para que el Parlamento tomase cartas en la ordenación de las autonomías.

En efecto, las Cortes constituyentes buscaron una fórmula que permitiese conjugar la unidad política con las tendencias autonomistas regionales, problema que creyeron resolver con la teoría del Estado «integral» o «federable», según la calificación de Jiménez de Asúa. Con esta fórmula vaga se pretendía hacer compatibles los diversos grados de aspiraciones autonómicas regionales sentidas por determinados territorios y la situación de otros no preparados para aquella forma de autogobierno y deseosos, por el contrario, de permanecer estrechamente dependientes del Estado central política y administrativamente. A estas regiones no se les obliga a mantener el mismo régimen autonómico de las demás, lo que sería necesario en un Estado federal, pero tampoco se excluye que voluntariamente puedan llegar a la igualdad, y de ahí la calificación de «federable». La Constitución, efectivamente, no concedía autonomías sino que sentaba las bases para la creación de las mismas, según la voluntad de los habitantes de la región y la aprobación definitiva del propio Estado. Sin embargo, se ha considerado que el concepto de «federable» sólo significaba una concesión lingüística a la tradición republicana, pues únicamente llegaba a favorecer un mero intento descentralizador que en el fondo era un sistema de integración de las autonomías regionales²⁰.

Según preveía la Constitución, el régimen de autonomía de las regiones debería plasmarse en el correspondiente Estatuto, ajustado a la norma fundamental y a las leyes orgánicas del Estado, debiendo ser elevado a las Cortes para su aprobación. En él se establecería el reparto de competencias, unas exclusivas del Estado y otras atribuibles en parte o en su totalidad a la región.

En virtud de este mecanismo, sólo Cataluña y el País Vasco llegaron a ver aprobados sus Estatutos. Al de Galicia faltó el trámite final de la aprobación por las Cortes, y otras regiones, como Valencia y Andalucía, no pasaron de la fase del anteproyecto. El distinto nivel alcanzado por cada región en el proceso de dotarse de autonomía —paralelo tal vez del respectivo nivel de conciencia autonómica— ha contribuido, como precedente más próximo, a caracterizar y configurar cada región en el actual panorama autonómico de España.

20. J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, «La Constitución de la Segunda República Española y el Estatut de Catalunya de 1931», en *Sistemes*, 17-18, abril, 1977.

El Estatuto de autonomía para Cataluña fue aprobado por la Diputación el 14 de junio de 1931 y mediante referéndum el 2 de agosto y, finalmente, remitido a las Cortes para su discusión y aprobación, siendo promulgado el 15 de septiembre de 1932. Según dicho Estatuto, cuya lenta gestación en las Cortes contrastó con la premura de su presentación a las mismas, Cataluña se constituía en región autónoma dentro del Estado español, con amplias competencias cuyo reconocimiento obligó a precisar el límite conceptual e institucional de la autonomía. Merecen recordarse las puntualizaciones de Ortega y Gasset y las de Ossorio y Gallardo. Al primero se deben estas palabras: «Soberanía es la facultad de las últimas decisiones... Y si hay algunos en Cataluña que quieren desjuntarse de España, que quieren escindir la soberanía, que pretenden desgarrar esa raíz de nuestro convivir, es mucho más numeroso el bloque de los españoles resueltos a continuar reunidos con los catalanes en todas las horas sagradas de esencial decisión. Por eso es absolutamente necesario que quede deslindado en este proyecto de Estatuto todo cuanto signifique, cuanto pueda parecer, amenaza de la soberanía unida, o dejar infectada su raíz. Por este camino iríamos derechos y rápidos a una catástrofe nacional»²¹.

Y, saliendo al paso de tentaciones nacionalistas, Ossorio advirtió: «Es muy peligroso el desmedido uso del vocablo a que los políticos catalanistas vienen entregados, porque todo núcleo humano que se siente nación, plenamente nación, se juzga con derecho a un Estado, que es la representación jurídica de la nación, y en cuanto surge el Estado, brota inexorablemente, por ley de lógica, la necesidad de independencia. De modo que, dentro de un concepto de regionalismo se puede llegar a las mayores amplitudes de respeto a los hechos diferenciales, sin ningún peligro para unidades superiores. En la aplicación de un criterio nacionalista, o se tiene que ser incongruente con el principio o se tiene que llegar a la separación»²².

No rebasó esas fronteras el Estatuto catalán, y dentro de esos límites autonómicos desarrolló sus atribuciones la Generalitat. Pero después de la crisis en las relaciones con el Parlamento español, motivada por la solución del problema de los «rabassaires», y tras la proclamación por Companys del Estado catalán dentro de la República Federal española en octubre de 1934, el Estatuto conoció diversas vicisitudes, pasando de su parcial suspensión a su restablecimiento en abril de 1935. Un año después, producida la victoria del Frente Popular, la Generalitat llevó a Cataluña a una situación de autonomía casi total, traducida durante la guerra civil en tal descomposición interna que hizo reflexionar a Azaña de esta manera: «Hay para escribir un libro con el espectáculo que ofrece Cataluña, en plena disolución... La histeria revolucionaria pasa de las palabras a los hechos para asesinar y robar: ineptitud de los gobernantes, inmoralidad, cobardía, la-

21. *Diario de sesiones de las Cortes*, 13 de mayo de 1932.

22. *Diario de sesiones de las Cortes*, 26 de mayo de 1932.

dridos y pistoletazos de una sindical contra otra, engreimiento de advenedizos, insolencia de separatistas, deslealtad, disimulo, palabrería de fracasados..., gobiernitos de cabecillas independientes en Puigcerdá, La Seo, Lérida, Fraga, Hospitalet, Port de la Selva, etc. Debajo de todo eso, la gente común, el vecindario pacífico, suspirando por un general que mande y se lleve la autonomía, el orden público, la FAI, en el mismo escobazo».

Si ese era el deseo del vecindario pacífico, pronto se vio satisfecho, una vez liquidado en 1938 el régimen establecido por el Estatuto y reintegrado el gobierno de los territorios catalanes al nuevo Estado unitario surgido del régimen alumbrado por la guerra civil.

8. A raíz de la proclamación de la República, el ejemplo catalán sería inmediatamente seguido por los autonomistas vascos. La iniciativa en cuanto a la configuración del régimen autonómico partió entonces de los Ayuntamientos, que encargaron a la Sociedad de Estudios Vascos la redacción de un proyecto de estatutos que respondiera a los anhelos de autogobierno. Dicho proyecto, que incluía dentro del Estado vasco a las tres provincias más Navarra, fue aprobado en Estella el 14 de junio de 1931, con el apoyo decisivo de tradicionalistas, nacionalistas y otros sectores católicos, que, coaligados no sin dificultades, confluyeron en la defensa de los ideales religiosos, la reintegración foral y el régimen estatutario autonomista. Elevado al Parlamento en el tiempo en que el proyecto de Constitución estaba en fase de discusión, no obtuvo la aprobación al advertirse que contradecía algunos de los principios que inspiraban el texto constitucional.

La nueva estructura del Estado español que ofrecía la Constitución republicana brindaría a las tres provincias vascas ocasión inmediatamente aprovechable para, conectando con sus tradicionales aspiraciones de autogobierno, tratar de erigirse en región autónoma dentro de los cauces constitucionales. Pero, además, la propia Constitución, a través del artículo 11, permitía a provincias limítrofes «con características históricas, culturales y económicas comunes» organizarse como región autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español. El nacionalismo vasco encontraba así la justa plataforma jurídico-política para hacer operativa institucionalmente la teoría que a fines del siglo XIX formuló Sabino Arana sobre la comunidad vasco-navarra fusionada en el ente político denominado desde entonces —no antes— «Euzcadi», cuya justificación histórica parece desde ese momento legitimar toda manipulación o deformación de la respectiva historia política, cultural o económica de una y otra comunidad, con tal de que el procedimiento sea útil a los intereses y fines políticos perseguidos.

Sobre estas bases se intentó un nuevo proyecto de Estatuto que, de acuerdo con los preceptos constitucionales, debería seguir ahora un procedimiento distinto de aprobación que exigía sucesivamente el asentimiento de la mayoría de los ayuntamientos de cada una y todas las provincias, el

referéndum popular y la aprobación final por las Cortes. Sin embargo, no era ya fácil la concordia entre las fuerzas políticas del País Vasco y de Navarra, al imponerse las discrepancias sobre las coincidencias: así, por naturaleza, aparecían enfrentados el PNV, nacionalista e inicialmente conservador, y la izquierda republicana socialista vasco-navarra; los nacionalistas interpretaban el hecho foral de manera distinta a como lo hacían la derecha católica independiente y los tradicionalistas, para quienes los Fueros eran la base del régimen histórico diferencial de las provincias vascas pero a la vez fundamento de su integración en España; los nacionalistas diferían también de la izquierda liberal republicana y de los socialistas en cuanto a la interpretación de la idea de autonomía, que, para los últimos, no excluía la solidaridad entre las regiones; a fines de 1931 se distanció el PNV del carlismo, al producirse la aproximación del nacionalismo vasco a la República; los diputados navarros, finalmente, se mostraron intransigentes con el planteamiento constitucional de la cuestión religiosa, que en cambio era aceptable para la mayoría de los vascos...²³

Eran demasiadas divergencias, que determinaron que los representantes de los municipios navarros rechazaran por mayoría el 19 de junio de 1932 el proyecto de Estatuto que pretendía integrar comunidades que habían dado suficientes muestras de discrepancias. Desde entonces Navarra abandona todo proyecto de construcción nacionalista conjunta con el País Vasco, y opta por la restauración y el amejoramiento de sus Fueros, plataforma propia y tradicional de su autonomía.

El nuevo proyecto de Estatuto quedaría restringido ya a las tres provincias vascas, siendo aprobado por los ayuntamientos de cada una de ellas (con importante abstención en Alava) el 6 de agosto de 1933 y por plebiscito el 5 de noviembre del mismo año. Pero el inmediato triunfo de las derechas en las elecciones del 19 de noviembre demoró la aprobación parlamentaria del Estatuto. Sólo tras la victoria electoral del Frente Popular, comprometido a impulsar el Estatuto, y el giro republicanista y contrario al Alzamiento Nacional mostrado por el PNV, lograría su aprobación parlamentaria y la promulgación el 6 de octubre de 1936.

El Estatuto reconocía al País Vasco como región autónoma inserta dentro del Estado español. Pero dicha autonomía era incompatible con el propósito unificador del nuevo régimen, que derogó el Estatuto por D. L. de 23 de junio de 1937, así como el sistema fiscal de las provincias «rebeldes» de Vizcaya y Guipúzcoa, en tanto que era mantenido subsistente el de Alava y el especial régimen fiscal y administrativo de la «leal» provincia de Navarra.

Nuevamente se puso fin a la efímera experiencia autonomista vasca, pero no al irredentismo de la región. Se reforzó la divergencia entre navarros y vascos, e incluso se intentó enfrentar entre sí a estos últimos, pero

23. J. P. Fusi, «El problema vasco», cit., pág 101.

no pudieron ser enterrados los intentos interesados y políticamente vitales de anexionar Navarra a los proyectos de una Patria vasca. La semilla envenenada de un problema regional, mal planteado y peor resuelto, sigue hoy dando sus frutos.

9. La viabilidad que la República y la Constitución de 1931 permitían a los movimientos autonomistas se tradujo en un impulso de éstos en casi todas las regiones, pero especialmente en las que tenían más o menos clara tradición regionalista. Una de ellas era Galicia, que conoció ya en mayo de 1931 un primer anteproyecto de Estatuto que, al anticiparse a los cauces marcados por la Constitución, resultó desmedido en cuanto al nivel autonómico que pretendía conseguir. Un mes después, la Federación Republicana Gallega alumbró un nuevo anteproyecto, que revelaba mayor preocupación por su contenido cultural que por el económico-fiscal, y en diciembre el Partido Galeguista, que acababa de constituirse, inició el camino hacia la autodeterminación política nacionalista dentro de la forma de gobierno republicano. En este espíritu se enmarca otro anteproyecto de Estatuto, que resultaría ya definitivo, sometido en diciembre de 1932 a la consideración de la asamblea regional de ayuntamientos, reunida en Santiago. Aprobado entonces, no lo sería en plebiscito hasta el 28 de junio de 1936 y, elevado al Parlamento en el mes de julio, tres días antes de iniciarse la guerra civil, perdió toda su virtualidad al haber quedado Galicia dentro de la zona nacional. Sin embargo, la Segunda República había hecho posible la afirmación de un movimiento nacionalista gallego de carácter federalista.

10. Otras regiones se incorporaron tarde o apenas acusaron el movimiento autonomista generado en la República. La ausencia de tradición en este sentido, que privó de arraigo algunos intentos de organizar el autogobierno regional, unida al poco eco que encontraron en el bienio 1934-1936, dificultaron el proceso de elaboración o aprobación de los respectivos Estatutos. Este sería el caso del antiguo Reino de Valencia, que conoció en 1931 un anteproyecto, elaborado a impulsos de la Diputación valenciana y varios ayuntamientos, y de Baleares, donde por las mismas fechas una asociación cultural elaboró un anteproyecto estatutario.

Andalucía no pasó de la fase de anteproyecto en la elaboración de su Estatuto de autonomía, en el que volcó su influencia el líder del andalucismo, Blas Infante, mientras Canarias pedía inútilmente, a través de varios diputados, el reconocimiento de una Región Canaria autónoma, y en Baleares, de nuevo, en diciembre de 1932, una asamblea de ayuntamientos acordó que cada isla redactase un anteproyecto de Estatuto de autonomía que la Diputación debería concordar.

El triunfo del Frente Popular reavivó en alguna de estas regiones, como Valencia, el anhelo autonomista, pero era tarde, pues la inmediata guerra civil añadiría un factor de inoportunidad para la serena elaboración de las

bases jurídicas de su autonomía. Aun entonces Valencia conoció los proyectos de Bases para el Estatuto, elaborado por la CNT, que incluía en el País Valenciano las provincias de Murcia y Albacete; de la Esquerra Valenciana, inspirado en el del País Vasco; de la Unión Republicana, conciliador entre los anteriores, y otros.

11. La tradición autonomista, no borrada durante la época política del franquismo aunque careciera de marco institucional para desarrollarse, había de emerger, potenciada, a la caída del régimen. La organización regional de España que la guerra civil truncó, sería intentada nuevamente y encauzada por la Constitución vigente, texto cuyo carácter transaccional y conciliador (que a veces se traduce en posiciones ambiguas) se manifestaría a propósito del título VIII sobre la organización territorial del Estado.

Se trataba de conectar con los planteamientos autonomistas de la Segunda República y responder a las exigencias de autogobierno de determinadas regiones, pero desde posturas moderadas que permitirían proclamar la indisoluble unidad de la Nación española y a la vez reconocer y garantizar el derecho al gobierno autónomo de las regiones.

La realidad del país mostraba distintos niveles de vocación y capacidad autonomista entre las regiones de España. Para unas, con personalidad histórica, cultural y jurídica más definida, se trataba de una vieja reivindicación; otras se encontraban ante un fenómeno nuevo. Para todas ellas la Constitución establece la posibilidad de alcanzar idéntico nivel autonómico, pero también se ha querido reconocer y primar la experiencia de algunas regiones que ya en época anterior recorrieron ese proceso, habiendo llegado incluso a plebiscitar sus Estatutos de autonomía, sin que dicho reconocimiento pudiera interpretarse como discriminación de las que, por el contrario, carentes de esa tradición, por primera vez aspiraban a convertirse en comunidades autónomas.

La fórmula para compaginar un idéntico resultado final y a la vez el reconocimiento del hecho diferencial ha consistido en ofrecer dos vías de acceso a la autonomía, diferenciadas por el ritmo de uno y otro proceso, más rápido y directo en el caso de las comunidades catalana, vasca y gallega, que habían conseguido inicialmente un régimen provisional de autonomía —otras circunstancias determinarían la posterior inclusión de Andalucía en este grupo—; y, por el contrario, más lento en el caso de las restantes.

Desde la propia semántica del texto constitucional también se apunta a esa diferencia cuando se emplean los términos «nacionalidad» y «región», distinción discutida y discutible, cuyo significado la Constitución no explica y cuya frontera no ha sido establecida conceptualmente²⁴. Pero esta distinción está relacionada con la dualidad de mecanismos de acceso a la auto-

24. J. L. DE SIMÓN, *op. cit.*, pág. 135.

nomía, antes señalados; con la distinta personalidad política de cada comunidad regional; y, en definitiva, con la existencia o no de una tradición histórica capaz de justificar, flexionar y condicionar la estructura política e institucional del Estado español a través de sus regiones.

La euforia de los primeros años del nuevo régimen democrático, la incultura política ciudadana o la utilización interesada del significado y de las posibilidades del régimen autonómico fueron circunstancias que impulsaron sucesivamente a todas las regiones de España a considerar este sistema como la panacea que pusiera fin a los tradicionales problemas políticos y administrativos —y hasta económicos— del país, tan gratuita como irreflexivamente achacados siempre al centralismo político anterior; e igualmente les llevaron a pretender el mismo nivel de autogobierno de las comunidades que mayor cota de autonomía hubiesen logrado.

Diecisiete regiones y nacionalidades integran hoy el «Estado de las autonomías», peculiar organización territorial que participa de los rasgos de anteriores estructuras, tales como el Estado federal o el Estado integral de la Segunda República, aunque no se identifica con ninguno de ellos. Pero indudablemente existen matices federales en el sistema actual; así, las amplias competencias que los Estatutos otorgan a cada región no son inferiores a las de los Estados miembros que integran en Alemania Occidental, por ejemplo, un Estado calificable claramente como federal; la estructura del partido hoy predominante y en el Gobierno es federalista, condición que rebasa el marco interno organizativo del partido para reflejarse en otros aspectos de gobierno político; y el Senado se configura como representación de las regiones y nacionalidades autónomas, como es característico de un Estado federal²⁵.

La igualación entre las regiones en cuanto a su nivel autonómico, aun cuando conseguida por distintas vías, ha llevado a las más autonomistas por tradición a exigir hoy nuevas cotas diferenciales y una superación de sus Estatutos de autonomía a fin de ejercer mayores competencias, si bien son éstas aspiraciones a veces difíciles de conciliar y entender dentro del marco de la Constitución. De otra parte, el actual Estado de las autonomías produce en bastantes ámbitos políticos, así como sociológicamente, insatisfacción, debida en parte a la inevitable frustración que ha seguido al excesivo optimismo depositado en el hecho autonómico; en parte, a la falta de sensibilidad mostrada en bastantes regiones ante una organización territorial carente allí de raíces; y en parte también a la permanente tendencia de otras a marcar distancias con respecto a las restantes, perpetuando una secular situación. Todo ello se traduce en una postura crítica, aunque no siempre manifestada explícitamente, sobre el título VIII de la Constitución.

25. J. L. DE SIMÓN, *op. cit.*, págs. 179 y ss.

12. Con la perspectiva que permite la experiencia histórica, rápidamente recordada en las páginas precedentes, es posible enjuiciar el panorama autonómico español actual y ofrecer una respuesta a la pregunta que encabezaba este artículo.

El actual mapa geopolítico que representa la división territorial del Estado no coincide fielmente con anteriores divisiones o proyectos de estructurar políticamente el Estado español. Ese precedente sólo ha existido respecto de algunas comunidades; otras que carecían de tal experiencia han fijado sus límites al margen de planteamientos historicistas, y no han faltado casos en que, como en Castilla y León, han surgido o pretendido surgir comunidades autonómicas que desafían la configuración regional tradicional a la que había conducido la propia historia. Por consiguiente, el peso de la tradición sólo en parte ha contribuido a modelar el Estado de las autonomías. Menos aún ha influido en la igualación entre las regiones y las nacionalidades, que nunca ha existido. Otras razones e intereses más poderosos han ejercido, a este respecto, un papel más destacado y decisivo.

Ciertamente parece incontestable que los distintos niveles de autogobierno alcanzados por unas y otras regiones españolas a lo largo de su historia, y sobre todo de su historia próxima, no pueden constituir un esquema petrificado y perpetuo, ni podían condicionar el presente o el futuro de la estructura del Estado. Nadie lo ha pretendido, ni lo entendieron así los constituyentes españoles. Pero sí puede afirmarse que esa diferenciación histórica ha generado un distinto nivel de conciencia autonomista en cada región, que ha posibilitado la adopción de posiciones diferentes en cada caso ante el hecho autonómico: la nula o débil tradición de autogobierno —desde la descentralización administrativa a la autonomía política— no contribuye en la mayor parte de las ocasiones a compensar o paliar, desde el punto de vista generalizado de cada ciudadano, su descontento ante la inoperancia, duplicidad de cargos, personalismos, elevación de costes y de fiscalidad que comporta u origina el sistema. Por el contrario, en otros casos, la tradición autonomista fuertemente sentida, o entendida de otra forma, permite confiar y aspirar a sus portadores a una mayor cota de autogobierno como fórmula de hacer más eficaz el sistema.

A pesar de esta desigual sensibilidad, resulta hoy impensable deshacer la nivelación alcanzada, mediante la renuncia de cualesquiera comunidades a su actual autonomía o por el retorno a un régimen centralizado que ni la Constitución prevé —al contrario que la de 1931— ni los intereses creados facilitarían. El régimen autonómico para la organización territorial del Estado ha dejado de ser patrimonio de ideologías conservadoras o de izquierdas, aunque históricamente naciera o se desarrollara vinculado alternativamente a una u otra tendencia. Instaurado irreversiblemente, la sintonía con su esquema ha de producirse en todas las regiones mediante su necesaria racionalización y control por los cauces legales previstos, en tanto que las aspiraciones de las regiones históricas pasan por una inevitable revisión

constitucional que permita, como último recurso político y legal, una solución imaginativa consistente en conciliar una mayor autonomía para las regiones que la reclaman con el principio de solidaridad entre todas y con el de la inatacable unidad nacional. Tal vez entonces, como fórmula para mantener este principio, sea válida la solución federalista, a la que creo puede augurarse una progresiva y mejor comprensión y acogida, pese a que en ciertos sectores políticos y de opinión es todavía hoy rechazada quizá porque pesa el fracaso de su experiencia histórica —en un contexto ciertamente muy diferente del actual— y sobre todo por haber aparecido en España vinculada a una determinada forma de Estado, hoy no constitucional.

JUAN ANTONIO ALEJANDRE