

# Un proceso policéntrico. La transición de la dictadura a la democracia en España\*

## A polycentric process. The transition from dictatorship to democracy in Spain

**Carme Molinero**

Centre d'Estudis sobre les Epokes Franquista i Democràtica  
Universitat Autònoma de Barcelona  
(Espanya)

[carme.molinero@uab.cat](mailto:carme.molinero@uab.cat)

**Pere Ysàs**

Centre d'Estudis sobre les Epokes Franquista i Democràtica  
Universitat Autònoma de Barcelona  
(Espanya)

[pere.ysas@uab.cat](mailto:pere.ysas@uab.cat)

### Resumen

La transición de la dictadura a la democracia en España cuenta ya con una bibliografía importante aunque su caracterización es notablemente diversa entre distintas corrientes historiográficas. Sin embargo, un elemento notablemente común a las diferentes interpretaciones es la escasa atención prestada a la dinámica desarrollada entre centro y periferia.

El artículo parte de la tesis de que, por un lado, la transición de la dictadura a la democracia en los años setenta fue posible porque la oposición política-social se había extendido suficientemente como para conseguir que el régimen instaurado en 1939 sufriera una crisis profunda antes de la muerte de Franco. Por otro lado, sostiene que la dinámica política en la periferia peninsular fue decisiva en el empuje del antifranquismo

\*. Este artículo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación HAR2012-31431 financiado por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad.



observado globalmente. A partir de ambas premisas, en el artículo se analizarán los elementos que permiten sostener una visión más compleja del proceso general que desembocará en la instauración de la democracia en España y que tiene uno de sus corolarios más destacados en la implantación del modelo autonómico para la organización territorial del Estado, rompiendo con el centralismo exacerbado durante la dictadura.

**Palabras clave:** Transición española - Franquismo - Antifranquismo - Estado autonómico

### Abstract

There already exists an abundant literature on the transition from dictatorship to democracy in Spain. Different historiographical currents offer notably diverse portrayals of the process. Nevertheless, a markedly common feature of the various interpretations is the limited attention paid to the dynamics that developed between center and periphery.

The article takes as a starting point, on the one hand, the thesis that the transition from dictatorship to democracy in the 1970s was possible because the political and social opposition had spread enough to cause the regime established in 1939 to suffer a deep crisis before Franco's death. On the other hand, it holds that the political dynamics of the peninsular periphery played a crucial role in the boost of the anti-Francoism throughout Spain. Starting from these premises, the article will analyze the elements allowing us to assert a more comp

lex view of the general process that culminated in the establishment of democracy in Spain -one of its major results being a model of territorial organization of the State based on the autonomies, that broke away from the extreme centralism of the dictatorship.

**Key Words:** Spanish transition - Francoism - Antifrancoism - State of autonomies.



### Introducción

La transición de la dictadura franquista a la democracia parlamentaria configurada en la Constitución de 1978 ha sido objeto de una continuada atención a lo largo de los últimos treinta años. Presentada como un modelo exitoso de cambio de régimen político, ha ido acumulando una notable literatura académica y una abundante bibliografía memorialística.

La explicación del proceso de cambio político más presente en los medios de comunicación de mayor influencia en España y, a la vez, en el discurso predominante en las instituciones, ha centrado la atención en la figura del rey Juan Carlos y en las élites políticas reformistas, a quienes se atribuye la condición de artífices del establecimiento de la democracia, con la colaboración tardía y subordinada de los dirigentes de los principales grupos de la oposición democrática. Dicha explicación ha sido también la más extendida

fuera de las fronteras españolas, tanto en ámbitos políticos como académicos.

En los últimos años, y particularmente desde el estallido de la actual crisis económica, que ha acabado propiciando una grave crisis social y una profunda crisis político-institucional, se ha extendido un relato que cuestiona radicalmente no sólo la versión del proceso de cambio anteriormente sintetizada sino cualquier otra que no contenga una condena sumaria de la transición del franquismo a la actual democracia, considerándola el origen de casi todos los males que hoy aquejan a la sociedad española.

Sin embargo, ni la versión tan ampliamente divulgada de la transición ni su identificación con las causas últimas de las deficiencias de la democracia actual resisten la contrastación con lo que la historiografía más sólida ha aportado en los últimos años.<sup>1</sup>

En primer lugar, la muerte del dictador dejó intactas las instituciones franquistas aunque la dictadura estaba inmersa en una grave crisis

que la desaparición del *Caudillo* no hizo más que agravar. Esta crisis, que se había ido gestando desde la década anterior, constituye el punto de partida para explicar el proceso de cambio. Aunque resulte una obviedad, es necesario recordar que un régimen político no desaparece si disfruta de estabilidad, de un amplio consentimiento, si no debe hacer frente a desafíos graves desestabilizadores, o no está amenazado por una intervención exterior. En cambio, como ha remarcado una abundante literatura académica, el paso de una dictadura a una democracia se inicia con la crisis de la primera, derivada de su incapacidad para resolver el problema de su reproducción o para adaptarse a circunstancias cambiantes o inesperadas, y normalmente “se expresa en una pérdida manifiesta de cohesión interna y/o en una pérdida de su capacidad para reprimir la expresión de los conflictos y para prevenir la emergencia de cualquier sistema de gobierno alternativo”.<sup>2</sup> Sin partir de ese escenario de crisis es sencillamente inexplicable que, a mitad de los años setenta, la mayor parte del personal político franquista compartiera el convencimiento de que era indispensable una “reforma” del régimen, aunque una mayoría rechazara un “cambio” de régimen. Como repitió reiteradamente Manuel Fraga, uno de los más prominentes reformistas, “sólo se reforma aquello que se quiere conservar”. Y es que, pese a las posteriores reconstrucciones interesadas, el establecimiento de una democracia como las existentes en Europa no figuraba en la agenda política de los franquistas reformistas. Otra cosa es que el propio proceso político les abocara, un año después de la muerte del

1. Pueden destacarse las aportaciones a los congresos celebrados en la última década, entre otros, MOLINERO, Carme (editora) *La Transición, treinta años después. De la dictadura a la consolidación de la democracia*, Península, Barcelona, 2006; MATEOS, Abdón y HERRERÍN, Ángel (editores) *La España del presente: de la dictadura a la democracia*, Asociación de Historiadores del Presente, Madrid, 2006; QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (coordinador) *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007; YSÀS, Pere (editor) *La configuración de la democràcia a Espanya*, Eumo, Vic, 2009; QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (editor) *Prensa y democracia. Los medios de comunicación en la Transición*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2009; y QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (editor) *La sociedad española en la Transición. Los movimientos sociales en el proceso democratizador*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2011.

2. MARAVALL, José María y SANTAMARÍA, Julián, “Transición política y consolidación de la democracia en España”, en TEZANOS, José Félix, COTARELO, Ramón y DE BLAS, Andrés (editores) *La transición democrática española*, Sistema, Madrid, 1989, pp. 185-186.

dictador, a aceptar que no sería posible sólo una reforma del régimen y que la situación política se estabilizaría únicamente, con un régimen nuevo legitimado democráticamente.

Contrariamente a lo afirmado con frecuencia, la transición española no fue una “transición pactada”, entendiéndose por tal la realizada mediante un acuerdo entre los principales actores políticos, sino que fue fruto de la confrontación de diversos proyectos y finalmente de una determinada correlación de fuerzas. Por una parte, se pueden identificar con notable precisión tres proyectos políticos en la España de los años ‘70. En primer lugar, el estrictamente continuista, construido laboriosamente desde 1967 pero que, una década después, no tenía nada que ofrecer, excepto la violencia represiva, para superar una crisis que, además, podía amenazar la consolidación de la monarquía restaurada. Por ello, buena parte del franquismo optó por el reformismo, que se materializaría primero en el gobierno presidido por Carlos Arias hasta julio de 1976, y después en el gobierno encabezado por Adolfo Suárez, hasta iniciarse la desnaturalización de la reforma al acabar aceptando la elite gobernante la convocatoria de unas elecciones que permitieran la libre expresión de la voluntad popular. Por último, el proyecto rupturista, impulsado por la oposición, tenía el objetivo de forzar la formación de un gobierno provisional que abriera un proceso constituyente.

En vía muerta el continuismo, aunque con partidarios muy activos bien instalados en los aparatos del Estado, singularmente en las Fuerzas Armadas, se sucedieron una serie de “pruebas de fuerza” que permitieron calibrar las fortalezas y las debilidades de rupturistas

y reformistas.<sup>3</sup> Los primeros, que lograron con la movilización popular hacer fracasar el tímido reformismo del primer gobierno de la monarquía, no tuvieron la fuerza suficiente para imponer el gobierno provisional. Los segundos, debieron acabar aceptando la inviabilidad de una simple reforma del régimen, pero lograron mantener el control de las instituciones.

Celebradas las elecciones en junio de 1977 se conformó un nuevo escenario de notable complejidad. En un marco todavía no democrático, las Cortes elegidas empezaron la configuración institucional de una democracia parlamentaria a través de la elaboración de una Constitución que sólo sería viable mediante un amplio acuerdo político. Por otra parte, todo el proceso constituyente se desarrolló en un marco de amenazas golpistas y de notable violencia terrorista, de distintos signos.

En definitiva, la transición española hay que explicarla a partir del análisis riguroso de los condicionantes existentes, de los proyectos elaborados y de sus apoyos sociales e institucionales y del papel de los diferentes actores políticos y sociales, así como de la diversidad de problemas planteados, entre ellos y de manera destacada, la demanda de autonomía en Cataluña y el País Vasco y la necesidad de un nuevo modelo de organización territorial de España.

### La crisis del franquismo

Como se ha apuntado anteriormente, a la muerte del dictador en noviembre de 1975, el régimen franquista estaba inmerso en una

3. SARTORIUS, Nicolás y SABIO, Alberto, *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España. Noviembre de 1975-junio de 1977*, Temas de Hoy, Madrid, 2007.

profunda crisis, pero ¿qué llevó a la crisis de la dictadura? La publicística de mayor difusión explica que el franquismo había entrado en fase de obsolescencia dados los cambios operados en la sociedad española, sin preguntarse cómo y por qué. Contrariamente, esta literatura sí que es explícita a la hora de negar el peso de la movilización social, argumentando que en ella no participó la mayor parte de la población y que en la sociedad dominaban las actitudes apáticas y conformistas.

En sentido inverso, una parte relevante de la historia social y -en menor medida- de la historia política sobre el período franquista sostiene que la movilización social y política fue un elemento fundamental para explicar la crisis del franquismo y con ella la imposibilidad del mantenimiento de la dictadura.<sup>4</sup> Para entender la extensión de la conflictividad en el marco del franquismo, caracterizado por la persecución de cualquier manifestación opositora, hay que tener presente que si bien los cambios económicos, sociales y culturales de los años sesenta y setenta fueron fundamentales para explicar el alcance de la contestación, también es imprescindible

atender al activismo político opositor que fue capaz de articularla y desplegarla.

Efectivamente, desde los años sesenta y hasta 1973, el crecimiento económico fue muy intenso debido a una multiplicidad de factores, siendo el fundamental el bajo nivel de partida, pues no en vano las políticas autárquicas e intervencionistas franquistas de posguerra supusieron, primero, años de depresión y después, estancamiento e inestabilidad. La plena reincorporación a los circuitos económicos occidentales en la década de los sesenta permitió aprovechar el crecimiento económico internacional, que la dictadura intentó capitalizar políticamente. El crecimiento se presentaba como el fruto de las políticas gubernamentales y un aval con el que ampliar el consenso interno y neutralizar la contestación social; el régimen consiguió parcialmente el primer objetivo pero no el segundo pues, junto a los cambios socioeconómicos y culturales, se extendió la conflictividad social que estuvo en la base de la articulación de los movimientos sociales y de la extensión de la oposición a la dictadura. Es decir, la mejora relativa de las condiciones de vida de una parte creciente de la población no evitó que la conflictividad social -que el franquismo consiguió erradicar de la sociedad española durante casi dos décadas- creciera y se diversificara desde los años sesenta. Claro es que a los factores ya señalados se deben añadir otros como el propio cambio generacional, que diluyó el peso paralizante de la guerra civil, las expectativas que generaba el nuevo escenario económico y la extensión de un activismo político antifranquista, que entendió que la mejor forma de luchar contra la dictadura era la movilización social reivindicativa.

---

4. La tesis es explícita en el mismo título: FOWERAKER, Joe, *La democracia española. Los verdaderos artífices de la democracia en España*, Arias Montano, Madrid, 1990. Un estudio en el que se interrelaciona cambio social, conflictividad laboral y cambio político en MOLINERO, Carme y YSÁS, Pere, *Productores disciplinados y minorías subversivas. Clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*, Siglo XXI, Madrid, 1998. Los autores defienden esa tesis ampliando el foco al conjunto de la conflictividad y los movimientos sociales en "La dictadura de Franco, 1939-1975", en MARIN, José María, MOLINERO, Carme, YSÁS, Pere, *Historia Política 1939-2000*, Istmo, Madrid, 2001. Véase también DOMÈNECH, Xavier, *Clase obrera, antifranquismo y cambio político*, La Catarata, Madrid, 2008.

Esa dinámica permite considerar el caso español como un excelente ejemplo de la interacción entre marco político, cambio social y estrategias movilizadoras. A los dos primeros elementos ya se ha hecho referencia; respecto a las estrategias del antifranquismo es necesario tener presente que en los años sesenta y setenta se desarrolló un modelo global de oposición en el que los referentes ideológicos tuvieron menor protagonismo que en otros periodos históricos. Las organizaciones antifranquistas y, en particular el Partido Comunista de España (PCE), que era el mayor de los grupos existentes, fueron madurando su estrategia política centrada en la movilización social reivindicativa que derivó en el crecimiento de los movimientos sociales, factor clave en el proceso que se está describiendo. Así, el activismo de la oposición antifranquista fue esencial para la articulación de la sociedad civil a través de sus propuestas para el ámbito laboral, urbano, universitario, etc.

Teniendo en cuenta este conjunto de factores se podría decir que el proceso fue el siguiente: en el inicio de los años sesenta existía una amplia disponibilidad para la movilización pues el nivel de vida de los trabajadores era bajo al tiempo que el crecimiento económico era alto. Por otro lado, el movimiento obrero, que fue siempre intensamente perseguido por el régimen, pudo finalmente encontrar los caminos para poder enfrentarse y superar la legalidad vigente, que había sido expresamente diseñada contra los intereses de los trabajadores. Al llegar la década de los setenta y tras años de acumulación de fuerzas, el movimiento obrero era fuerte y el régimen fue incapaz de combatirlo de forma eficiente.<sup>5</sup>

5. Durante las décadas de los años sesenta y setenta movimiento obrero era sinónimo de Comisiones Obreras

Desde la perspectiva política, el movimiento obrero actuó como dinamizador social, jugando así un papel de desestabilizador del *status quo*.<sup>6</sup>

Efectivamente, el movimiento obrero actuó como campo de experimentación y modelo para otros movimientos sociales que fueron creciendo con dinámicas propias. Así sucedió en las universidades<sup>7</sup> o en los

---

(CC.OO). La obra básica sobre CC.OO es RUIZ, David (director) *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*, Siglo XXI, Madrid, 1993. Análisis territoriales acotados en BALFOUR, Sebastián, *Los trabajadores y la ciudad. El movimiento obrero en el área metropolitana de Barcelona (1939-1988)*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1994; BABIANO, José, *Emigrantes, cronómetros y huelgas. Un estudio sobre el trabajo y los trabajadores durante el franquismo (Madrid, 1951-1977)*, Siglo XXI, Madrid, 1995; GÓMEZ ALÉN, José, *As CC.OO de Galicia e a conflictividade laboral durante o franquismo*, Xerais, Vigo, 1995; PÉREZ, José Antonio, *Los años del acero. La transformación del mundo laboral en el área industrial del Gran Bilbao (1958-1977)*. *Trabajadores, convenios y conflictos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001; VEGA, Rubén (coordinador) *«Hay una luz en Asturias» Las huelgas de 1962 en Asturias*, Trea, Oviedo, 2002; MARTÍNEZ FORONDA, Alfonso (coordinador) *La conquista de la libertad. Historia de las Comisiones Obreras de Andalucía (1962-2000)*, Fundación de Estudios Sindicales-Archivo Histórico de CC.OO-A, Puerto Real, 2003; GÓMEZ RODA, Alberto, *Comisiones Obreras y represión franquista*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2004.

6. BERINS COLLIER, Ruth y MAHONEY, James, "Adding Collective Actors to Collective Outcomes. Labor and Recent Democratization in South America and Southern Europe", en *Comparative Politics*, Nueva York, abril 1997, V. XXIX, Nº 3.

7. COLOMER, Josep Maria, *Els estudiants de Barcelona sota el franquisme*, Curial, Barcelona, 1978. Entre los estudios recientes, ALVAREZ COBELAS, José, *Envenenados de cuerpo y alma. La oposición universitaria al franquismo en Madrid (1939-1970)*, Siglo XXI, Madrid, 2004; RODRIGUEZ TEJADA, Sergio, *Zonas de libertad. Dictadura y movimiento estudiantil en la Universidad de Valencia, 1939-1975*, Publicacions de la

barrios de las grandes ciudades, pudiéndose afirmar que la movilización social en torno a cuestiones urbanas que tuvo lugar en los barrios de la mayoría de las ciudades españolas durante los años setenta fue la más extendida y significativa en Europa desde 1945.<sup>8</sup> También debe tenerse presente que, paralelamente, se gestó y extendió una nueva cultura política, en la que la democracia ocupaba un espacio central y que procuró apoyos sociales a la oposición antifranquista. Esa nueva cultura vinculaba la democracia con las mejoras en las condiciones de vida, algo muy importante para las clases populares. De la misma manera, para explicar la amplitud del clima contestatario en aquellos años se debe tener presente el crecimiento de la solidaridad y la empatía de sectores sociales que, sin estar vinculados estrictamente a los movimientos sociales sí que simpatizaban bien con sus propuestas, bien con su actitud de defensa de sus reivindicaciones.

En los años setenta, los dirigentes franquistas eran conscientes de la profunda erosión que provocaba la creciente conflictividad social y política en el momento en que el régimen estaba más interesado en incrementar la colaboración con la Europa democrática próxima.<sup>9</sup> La “paz de Franco”

-sinónimo de ausencia de conflictos sociales y de un rígido orden público e, incluso, signo de identidad del régimen- había desaparecido y se había llegado al extremo de que el gobierno tuviera que recurrir reiteradamente a la declaración del “estado de excepción”. A su vez, el propio incremento de la violencia represiva desencadenaba más movilizaciones de solidaridad, que habitualmente suponían también la transgresión de la legalidad dictatorial, con lo cual la situación se agravaba progresivamente. En ese contexto, la propia visibilidad de la violencia comportó el crecimiento de las disidencias de sectores hasta entonces afines y, finalmente, la pérdida de apoyos tanto sociales como institucionales, singularmente en sectores significativos del mundo católico. Para la crisis de la dictadura, también tenía importancia el deterioro de la imagen del franquismo en el exterior, una imagen que siempre había estado condicionada por sus ilegítimos orígenes. En definitiva, aunque la conflictividad social no alcanzó nunca suficiente extensión e intensidad para llevar al régimen a las puertas del colapso, desencadenó un conjunto de elementos que le forzó a actuar en un escenario cada vez más desfavorable.

Así pues, la conflictividad socio-política, el crecimiento de unos heterogéneos movimientos sociales y, en círculo virtuoso con ambos, del activismo antifranquista, contribuyeron decisivamente a la crisis de la dictadura, a pesar de continuar disponiendo ésta de un formidable aparato represivo. Los dirigentes franquistas debían dar respuestas a los problemas del presente y a preparar el futuro pero, en aquel círculo vicioso para el régimen, incluso buena parte de sus limitadas actuaciones se volvían en contra de la

---

Universitat de València, Valencia, 2008, 2 Vols.

8. CASTELLS, Manuel, *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 299; PEREZ, Vicente y SANCHEZ, Pablo (editores) *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008*, Libros de La Catarata, Madrid, 2008; MOLINERO, Carme y YSÀS, Pere (coordinadores) *Construint la ciutat democràtica. El moviment veïnal durant el tardofranquisme i la transició*, Icaria, Barcelona, 2010.

9. Véase YSÀS, Pere, *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Crítica, Barcelona, 2004.

dictadura. Desde el inicio de los años setenta, el franquismo se instaló en una crisis que no dejó de agravarse. Si bien eran diversos los factores que en ella intervenían, entre ellos de forma destacada las divergencias y tensiones internas, fue la dinámica generada por la conflictividad social y política la que llevó al régimen a un callejón sin salida.

### Los escenarios de movilización y la “cuestión nacional”

En la movilización social contra el régimen no todos los territorios participaron por igual. En las zonas más industrializadas, el conflicto social tuvo una magnitud incomparablemente más elevada que en el resto de España, particularmente en las de mayor tradición obrera aunque la rápida industrialización de algunas áreas hizo que éstas desarrollaran en poco tiempo una intensa experiencia conflictiva.<sup>10</sup> Por otro lado, desde la perspectiva política, hay que tener en cuenta otros ámbitos de disidencia y oposición que también influyeron en la distinta amplitud de la movilización antifranquista. Uno de ellos fue la “cuestión nacional”, término que viene a sintetizar las tensiones políticas entorno de la estructura territorial del Estado.

Secularmente, la cuestión nacional ha sido sinónimo de la “cuestión catalana”, aunque en los años treinta el Partido Nacionalista Vasco (PNV) se asentó con fuerza en este territorio y, desde la década de los sesenta, el crecimiento de la lucha armada protagonizada por la organización vasca Euskadi Ta Askatasuna

(ETA) se convirtió en un foco de atención y de tensión creciente en la década de los setenta.

No es posible referirnos aquí al amplísimo debate historiográfico sobre la incapacidad del Estado, desde el siglo XIX, para establecer primero y conservar después de forma incuestionable una identidad colectiva española atractiva para una sociedad como la catalana, marcada por su carácter industrial y urbano. En cualquier caso, un problema esencial del Estado español era su escasa presencia en todos los ámbitos de la vida social, pues carecía de los recursos imprescindibles para sostener un mínimo programa de actuación, dada la ausencia de una política fiscal efectiva. A ello debe añadirse el endeudamiento provocado por las guerras coloniales y el mantenimiento de un aparato burocrático, en buena medida parasitario, que también lastraban las necesarias inversiones sociales características de cualquier estado moderno. Esta realidad, que afectaba a todo el país, era experimentada de forma más dramática en Cataluña.

La inconsistencia del aparato estatal y la dificultad de reformarlo influyeron decisivamente en que, a lo largo del siglo XX, en Cataluña se conformara un sistema de representación política distinto al general en España, resultado en buena medida tanto de culturas políticas propias como de un proyecto de estructuración del Estado alternativo al centralismo. Desde el siglo XIX, los enfrentamientos de clase dentro de Cataluña fueron tan intensos como en cualquier moderna sociedad industrial pero las representaciones políticas de los distintos grupos sociales coincidían *grosso modo* en no considerar el Estado centralista como Estado propio.

10. Véase MOLINERO, Carme y YSÀS, Pere, *Productores disciplinados y minorías subversivas...*, Op. Cit., pp. 164-242.

En sentido contrario, las clases dirigentes que controlaban el Estado español pronto percibieron el catalanismo<sup>11</sup> como un enemigo. Para aproximarnos al papel de Cataluña en la lucha contra la dictadura y las alternativas que sus fuerzas políticas propugnaban, es necesario tener en cuenta como punto de partida que, ya durante la guerra civil de 1936-1939, los sublevados utilizaron la defensa de la unidad de España frente al “separatismo” como un elemento aglutinador de gran potencia.

Desde 1939, la implantación del régimen franquista comportó la imposición desde el aparato del Estado del ultranacionalismo españolista sintetizado en el lema: España “Una, Grande y Libre”. Derrotados los aliados de Franco en la Segunda Guerra Mundial, la idea de la unidad de España y el anticomunismo se mantuvieron como los rasgos permanentes de un discurso reactivo ante los retos que la sociedad fue generando a lo largo de aquel tiempo de dictadura. Era el franquista un nacionalismo represivo y excluyente, sin voluntad integradora. El franquismo convirtió la nación española en una entidad sacralizada en nombre de la cual se excluyó de un sentimiento español a aquellos que, por no compartir la idea de “España, Una” fueron tratados como la “Antiespaña”. Así, antes de la muerte de Franco, se había extendido el vínculo entre democracia y autonomía, concepto equivalente al de autogobierno territorial.

---

11. A lo largo del siglo XX, fue habitual distinguir entre catalanismo y nacionalismo catalán por cuanto el primero es una categoría más amplia que el segundo. Particularmente la izquierda catalana ponía el énfasis en los proyectos sociales lo cual no estaba en contradicción con reivindicar el autogobierno y con la defensa de la cultura propia, particularmente de la lengua.

La lucha por la democracia en Cataluña fue esencial en la consistencia que aquella alcanzó en el conjunto de España. Ello se explica por distintas razones: el peso demográfico y económico de Cataluña<sup>12</sup> al tiempo que por la importancia de la movilización social y la unidad de la oposición. También debería considerarse como elemento de fondo un tercer factor: la debilidad del franquismo en Cataluña, entendida ésta en el sentido que el poder franquista tenía toda la fuerza y el control institucional pero escasa capacidad de influencia social. Este último fenómeno también se daba en el País Vasco.

Como se ha dicho, fue a mediados de la década de los sesenta el momento crítico a partir del cual se puede apreciar el giro en el pulso entre franquismo y antifranquismo. En Cataluña, desde entonces, se fue tejiendo una red de complicidades sociales antifranquistas que puso en evidencia la dificultad del régimen para mantener el control social en grado muy superior al del conjunto de España. Un elemento distintivo era que la movilización social se entrelazaba con el catalanismo político y cultural en el que era hegemónico el catalanismo de izquierdas. El gobernador civil de Barcelona, el máximo representante del Estado en la provincia durante el franquismo, escribió en 1976, poco después de la muerte de Franco, que además de la menor identificación de la burguesía catalana con el franquismo y de la constatación de la importante presencia social y política comunista en Cataluña, existía un tercer factor para explicar la vitalidad de la sociedad civil desde mitad de los años sesenta:

---

12. En 1975, la población del País Vasco representaba el 5,5% del total español mientras que la de Cataluña alcanzaba el 15,5%. El PIB catalán representaba el 21% del total español. BANCO DE BILBAO, *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, Bilbao, 1978.

“el pacto político que de hecho existía entre el catalanismo y los partidos obreros”.<sup>13</sup> Esta confluencia era un elemento diferenciador que multiplicaba la fuerza del movimiento antifranquista pues todos los sujetos políticos avanzaban al mismo tiempo y en la misma dirección. Es evidente que el desafío a los regímenes autoritarios es más efectivo, duradero y tiene capacidad de convertirse en alternativa cuando en un país existe una sociedad civil en la que hay grupos capaces de actuar autónomamente, no tan solo en defensa de sus propios intereses e ideales sino también en forma unitaria cuando la ocasión lo demande.<sup>14</sup> Eso es lo que ocurría en Cataluña.

Efectivamente, como resultado de estas sinergias, en Cataluña la unidad del antifranquismo, condición *sine qua non* para una acción eficaz contra la dictadura, se empezó a consolidar en 1966 y se plasmó definitivamente en la constitución de la Asamblea de Catalunya, en 1971, mucho antes que a nivel español.<sup>15</sup> En poco tiempo, ésta se convirtió en un movimiento unitario único en toda España, en el que estaban presentes los partidos políticos, las organizaciones sindicales, grupos y colectivos vinculados a colegios y actividades profesionales, a asociaciones de vecinos, o a las entidades culturales más

diversas. Su programa se sintetizaba en cuatro puntos, aunque la necesidad de disponer de un lema movilizador después lo redujo a tres para que pudiera ser coreado en las manifestaciones callejeras: “libertad, amnistía, estatuto de autonomía”. El cuarto punto era, sin embargo, esencial: “la coordinación de todos los pueblos peninsulares en la lucha por la democracia”. Así, como se verá cuando en 1977 se abra el proceso de redacción de la Constitución, el catalanismo hegemónico propugnaba una idea de España definida por una conciencia de solidaridad de unos pueblos plurales y diversos y de una voluntad colectiva de convivencia en un marco político-institucional comúnmente aceptado. A la muerte de Franco, el lema extendido por la Asamblea de Catalunya era compartido por buena parte de la oposición española; no sólo era común la reclamación de la libertad y de la amnistía, sino también la de los estatutos de autonomía, y no tan sólo para las nacionalidades que los tuvieron en vigor durante la II República: Cataluña y el País Vasco, o pendiente de aprobación, como Galicia, sino también para aquellos territorios que lo reclamaban en los años setenta: País Valenciano, Baleares, Andalucía o Canarias.

En cualquier caso, en el año y medio entre la muerte de Franco y las elecciones del 15 de junio de 1977, los retos para la oposición antifranquista fueron de gran magnitud. Finalmente, en marzo de 1976, se constituyó Coordinación Democrática como único organismo unitario opositor. Aunque no fue hasta ese momento que la oposición fue capaz de unirse con un programa común, desde entonces su visibilidad aumentó notablemente, lo que le permitió mantener la iniciativa política en aquel decisivo semestre para dilucidar qué tipo de sistema político se asentaba tras la muerte

13. SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador, *De Franco a la Generalitat*, Planeta, Barcelona, 1988, p. 65.

14. SCHMITTER, Philippe C., “Introduction” en O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C., WHITEHEAD, Laurence (editores) *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Johns Hopkins University Press, Londres, 1986, p. 6.

15. El PCE, el principal partido del antifranquismo, persiguió el acuerdo entre las corrientes de oposición durante años y no fue hasta marzo de 1976 cuando se produjo con la constitución de Coordinación Democrática.

de Franco. En diciembre de 1975, se había formado el primer gobierno de la Monarquía, que enlazaba con el último de Franco al estar presidido por la misma persona, Carlos Arias Navarro, y compuesto mayoritariamente por otros dirigentes franquistas. En aquel gobierno la figura principal era Manuel Fraga, vicepresidente del gobierno para Asuntos Políticos, que intentó sacar adelante el proyecto reformista gubernamental. No lo consiguió porque era de alcance tan limitado que el gobierno no logró ensanchar sus apoyos sociales ni convencer a ningún sector de la oposición democrática, particularmente a la vista de los distintos episodios represivos que jalonaron su actuación.

En aquel pulso, Cataluña continuó siendo un escenario fundamental de la movilización democrática. Una plasmación de ese clima fueron dos manifestaciones ciudadanas por la amnistía, las del 1 y 8 de febrero de 1976, que adquirieron particular resonancia además de animar al antifranquismo, para el que tal movilización constituyó un punto y aparte. Las manifestaciones fueron prohibidas pero, a pesar de las cargas policiales y de las detenciones, en ellas participaron decenas de miles de personas.

La prensa europea concedió una gran importancia a aquellas movilizaciones y quedó impactada por sus características. *Le Monde* lo describió como “el desafío catalán”. En primera página y a toda columna, el periódico parisiense describió la manifestación y la situación que creaba: “a pesar del riguroso despliegue policial, y contando con la complicidad de la población, sesenta mil catalanes han desafiado el Gobierno de Madrid... Su éxito es más que impresionante

y revelador”. El artículo sintetizaba los puntos clave de las características de la sociedad civil, lo que le daba fuerza y la hacía distintiva en el enfrentamiento con la dictadura:

Las primeras grandes huelgas han estallado en Barcelona, donde el proletariado, mayoritariamente de origen andaluz, está bien integrado y se ha mostrado remarcablemente combativo y bien organizado.- La burguesía nacionalista y la intelligentsia de alto nivel no admiten que la «nación» catalana no sea reconocida por Madrid. Ellos pelean por reconquistar el estatus de la Generalitat, abolida por los vencedores franquistas. La Iglesia se sitúa poco más o menos sin reservas al lado de los nacionalistas: la abadía de Montserrat, lugar emblemático del catalanismo, con frecuencia ha servido de refugio a los dirigentes clandestinos de la oposición democrática. Y es en Barcelona que tuvo lugar, en 1975, la más importante reunión secreta de más de ciento veinte oficiales miembros de la Unión Militar Democrática.<sup>16</sup>

El mismo gobernador civil, Salvador Sánchez Terán, constató que “en Madrid y en Barcelona se estaba corriendo a dos velocidades políticas distintas”.<sup>17</sup> Pero, en cualquier caso y en el plano general, la unidad de la oposición entorno de un programa mínimo democrático hizo inviable el proyecto del gobierno Arias-Fraga que pretendía reformar el franquismo pero manteniendo a corto y medio plazo su continuidad. La caída de aquel gobierno fue leída a nivel interno e internacional como la imposibilidad de superar la crisis política si no se abría un proceso hacia una democracia homologable en el espacio europeo. Para la

16. “Le défi catalán”, *Le Monde*, París, 10/02/ 1976.

17. SÁNCHEZ-TERÁN, Salvador, *De Franco a la Generalitat...*, Op. Cit., p. 106

oposición fue fundamental no dar ninguna oportunidad al reformismo continuista, pues solo así la opción de ruptura democrática conseguiría abrirse camino. Desde julio de 1976, el nuevo presidente, Adolfo Suárez, y sus asesores tuvieron entre sus prioridades trasladar a la opinión pública que se iniciaba una fase de cambios, con lo que esperaban poder desactivar la protesta social y política. Tuvo un éxito relativo porque la movilización continuó y sobre todo, la oposición fue avanzando en sus propuestas de negociación, particularmente después de que Adolfo Suárez alcanzara un gran éxito al conseguir un apoyo mayoritario a la Ley para la Reforma Política en el referéndum de diciembre de 1976.

A inicios de 1977, gobierno y oposición constataron que la negociación se hacía imprescindible para la estabilidad. La oposición creó la Comisión de los Nueve que, en su propia composición, mostraba la importancia que había alcanzado la cuestión territorial; así junto a los seis representantes de las grandes corrientes políticas, otros tres representaban a las tres nacionalidades históricas: Cataluña, País Vasco y Galicia.<sup>18</sup> Las denominadas «siete condiciones» básicas de la oposición se podían sintetizar en cuatro puntos: la amnistía, la ley electoral, la legalización de todos los partidos políticos y la autonomía de las nacionalidades.

Ese programa fue el que estuvo encima de la mesa de negociación. Adolfo Suárez había ido asumiendo, de forma definitiva al inicio de 1977, que si el final del proceso de cambios debía llevar a una democracia plenamente homologable a las del mundo occidental, debía

producirse una ruptura completa con el orden franquista. La observación de la actuación del gobierno desde el mes de febrero muestra que se puede establecer una relación directa entre las “siete condiciones” de la oposición y las medidas que el gobierno fue tomando, medidas imprescindibles para celebrar unas elecciones que no fueran cuestionadas ni interna ni internacionalmente. Así en aquellos primeros meses de 1977 la actuación de la Comisión de los Nueve -o de los Diez contando con la representación sindical- fue decisiva para forzar que se tomaran las medidas imprescindibles para celebrar unas elecciones libres.

### **La configuración de la democracia y el Estado autonómico**

Las elecciones del 15 de junio de 1977 determinaron un nuevo escenario político. El escaso apoyo obtenido por quienes seguían proponiendo solamente una reforma del orden político establecido -Alianza Popular (AP), con el 8% de los votos y 16 diputados en un Congreso de 350-, la elevada representación del conjunto de grupos antifranquistas -Partido Socialista Obrero Español (PSOE), PCE, Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), PNV y otros- y la corta victoria de la Unión del Centro Democrático (UCD), la coalición formada por una parte de los reformistas del franquismo y por sectores procedentes de la oposición democrática más moderada, determinaron, en primer lugar, que las Cortes se convirtieran en constituyentes a pesar de no haber sido convocadas con ese carácter. En segundo lugar, el equilibrio de fuerzas determinó que para elaborar una Constitución que fuera refrendada por una mayoría amplia de la sociedad española era

18. Véase todo el proceso en MOLINERO, Carme y YSÀS, Pere, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, Crítica, Barcelona, 2014, pp. 135-147.

indispensable la vía del acuerdo, del consenso, algo que no fue inicialmente buscado sino impuesto por dicho equilibrio de fuerzas, aunque después tal necesidad se presentara como una virtud.

Las elecciones mostraron también la necesidad de abordar de inmediato la demanda de autonomía de Cataluña y del País Vasco. Los resultados electorales en Cataluña mostraron la fortaleza del catalanismo y, al mismo tiempo, de la izquierda, dibujando un mapa electoral y un sistema de partidos propio y claramente diferenciado del general español. Las candidaturas más votadas -28,4% de los sufragios- fueron las de la coalición Socialistas de Cataluña, seguidas de las del Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC), el partido de los comunistas catalanes, con el 18,2% de los votos. La coalición nacionalista Pacto Democrático por Cataluña obtuvo el 16,8%, unos cientos de votos por delante de UCD. Otras dos coaliciones formadas por partidos catalanistas sumaron el 10% en tanto que AP quedaba en el último lugar de las candidaturas que lograron representación parlamentaria, con el 3,5% de los votos. En resumen, casi el 75% de los electores catalanes había dado su voto a partidos antifranquistas que, además de proponer la apertura de un proceso constituyente, reclamaban la restauración inmediata de los “principios e instituciones” del Estatuto de Autonomía de 1932 y la vuelta del exilio del presidente de la Generalitat, Josep Tarradellas, y casi el 50% habían dado su apoyo a socialistas y comunistas.

Igual que en Cataluña, en el País Vasco el mapa electoral y el sistema de partidos configurado fue singular. El PNV logró el

29,3% de los votos, seguido del PSE-PSOE, con el 26,5%, UCD con el 12,8%, AP, con el 7,1% y Euskadiko Ezkerra con el 6%. La reclamación de autonomía era también inequívoca.

Los resultados electorales -y la constitución de Asambleas de Parlamentarios en ambas comunidades- forzó al gobierno a buscar una solución provisional para Cataluña y Euskadi. La situación política catalana era la más preocupante para el gobierno al combinarse la victoria catalanista con la de la izquierda, por lo que Suárez aprobó una iniciativa insólita: invitar a Madrid al presidente de la Generalitat en el exilio, con toda la carga simbólica que comportaba. La denominada “operación Tarradellas” supuso el inicio de una larga, y en determinados momentos muy tensa, negociación entre el gobierno, el presidente exiliado y los partidos políticos catalanes, que culminó finalmente en acuerdo a finales de septiembre,<sup>19</sup> días después de que Barcelona fuera escenario de una manifestación de cientos de miles de personas reclamando la autonomía durante la celebración de la Diada Nacional catalana, el 11 de septiembre.

El acuerdo contemplaba la restauración de la Generalitat, la histórica institución de autogobierno de Cataluña, la derogación de la ley franquista de 1938 que suprimió el Estatuto de Autonomía, el regreso de Tarradellas y la formación de un Consejo provisional de gobierno -con mayoría de socialistas y comunistas- con competencias reducidas a la espera de la elaboración de la Constitución y de un nuevo Estatuto. En su intervención en el acto de toma de posesión de Tarradellas

19. Una amplia explicación en MOLINERO, Carme y YSÀS, Pere, *La cuestión catalana...*, Op. Cit., pp. 170-215.

en Barcelona, Adolfo Suárez manifestó que la recuperación de la Generalitat suponía “la victoria de un pueblo” y el retorno del presidente “una operación de Estado que servirá para consolidar el proceso de democratización de la vida española”. Aún antes de la aprobación de un nuevo orden político, se había dado respuesta a Cataluña, sin prejuizar más “que la realidad de su existencia y de sus factores diferenciales”. Prejuizar esa realidad y esos factores era “algo tan indiscutible y justo que cualquier constitución que no lo hiciera causaría un grave perjuicio para España”.<sup>20</sup>

La restauración de la Generalitat suponía, por tanto, el reconocimiento por parte del gobierno y de UCD que democracia y autonomía en Cataluña, y en el País Vasco, eran inseparables. También significaba, que el nuevo régimen democrático debería dar solución a la organización territorial del Estado y, especialmente, dar acomodo a la sociedad catalana y a la vasca en una nueva España.

Al restablecimiento de la Generalitat siguió en diciembre la creación del Consejo General Vasco y en los meses posteriores se formaron juntas y consejos, a partir de los parlamentarios elegidos, en Galicia, País Valenciano, Aragón, Andalucía, Canarias, Extremadura, Castilla y León y Castilla La Mancha. Tal proceso fue fruto de la confluencia de factores de diversa naturaleza: la identificación entre democracia y autonomía que se había consolidado en la lucha contra el centralismo extremo de la dictadura franquista, el crecimiento de movimientos regionalistas en buena parte de España, los proyectos federalistas de la izquierda comunista y socialista, el mimetismo

respecto a Cataluña y el País Vasco, e incluso, aunque sin ser determinante, la voluntad de diluir las reivindicaciones catalanas y vascas, siempre vistas como amenazas a la unidad de España desde el nacionalismo español más conservador.

Por tanto, la elaboración de la Constitución se realizó paralelamente al establecimiento de instituciones provisionales de autogobierno y con soluciones igualmente provisionales a las demandas de Cataluña y del País Vasco.

En la ponencia parlamentaria encargada de elaborar el anteproyecto de Constitución hubo una significativa presencia catalana: Jordi Solé Tura, diputado del PSUC en representación del Grupo Parlamentario Comunista, y Miquel Roca Junyent, de CDC, en representación de los nacionalistas catalanes y vascos. Las posiciones de ambos ponentes coincidieron con mucha frecuencia con la del socialista Gregorio Peces-Barba; los tres intentaron siempre que fue posible atraer hacia su posición a los tres ponentes de UCD -Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros-. Finalmente, el pacto constitucional se fraguó entre UCD, PSOE, PCE y los nacionalistas catalanes; AP, el partido que se convertiría más adelante en Partido Popular (PP), se fracturó, con una parte de sus diputados votando en contra de la Constitución, otros absteniéndose, y aquellos que votaron a favor manifestando su rechazo a partes sustanciales del texto.

Contrariamente a lo afirmado con frecuencia, el texto constitucional dio lugar a largos e intensos debates sobre todas las cuestiones más relevantes, con notables divergencias que implicaron una laboriosa

20. El texto de la intervención de Suárez en *La Vanguardia*, 25/ 10/1977.

negociación para llegar a acuerdos aceptables para todas las partes. La Constitución finalmente aprobada estableció una democracia parlamentaria, con forma monárquica de gobierno, reconoció el derecho a la autonomía de “nacionalidades y regiones”, garantizó un amplio abanico de derechos y libertades, incluyendo derechos sociales, y estableció un estado no confesional y la plena subordinación de las Fuerzas Armadas al poder ejecutivo.

Todos cuantos intervinieron en la elaboración de la Constitución reconocieron que la solución de la «cuestión catalana» y de la vasca y el modelo de organización territorial constituyeron lo más difícil y donde más laborioso fue alcanzar acuerdos.<sup>21</sup> Cuando se alcanzaron tuvieron el rechazo radical de AP.

En primer lugar, los constituyentes tuvieron que resolver cómo conjugar una nación española, para el nacionalismo español la única existente, con comunidades como Cataluña y Euskadi, que afirmaban su condición nacional. En el debate constitucional se confrontaron concepciones antagónicas sobre España, lo que indica la profundidad del mismo. En este sentido es de especial relevancia la discusión respecto a la inclusión del concepto «nacionalidades» en el artículo 2 de la Constitución, la fórmula que permitiría el acuerdo mayoritario sobre la cuestión, y sobre el título VIII dedicado a la organización territorial de España.

21. SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985; PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; HERRERO DE MIÑON, Miguel, *Memorias de estío*, Temas de Hoy, Madrid, 1993.

En la elaboración y en debate parlamentario –y también en la discusión pública en la sociedad– se manifestaron tres posiciones, con matices en el interior de cada una de ellas, que implicaban ideas distintas sobre España: la de quienes sostenían la existencia de una única nación, la española, definida en términos esencialistas; la de quienes consideraban que España no era una nación sino un Estado en el que existían distintas naciones, compartiendo con la posición anterior una misma idea de nación; y la de quienes defendieron que España era una “nación de naciones”, una fórmula compleja y de difícil encaje en formulaciones doctrinales simples, pero probablemente más acorde con la realidad social española, donde sectores muy amplios de las sociedades catalana y vasca se identificaban como nación, aunque a la vez se manifestaba una extendida doble identidad catalana y española y vasca y española en ambas sociedades.<sup>22</sup>

Alianza Popular combatió frontalmente el artículo segundo de la Constitución desde su primera formulación en el anteproyecto que rezaba: “La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”.<sup>23</sup> Para AP la palabra “nacionalidad”, interpretada como sinónimo

22. En 1979, un 54,2% de ciudadanos de Cataluña declaraba esa doble identidad y en el País Vasco lo hacía el 37,6%. Quienes en Cataluña se consideraban sólo catalanes era el 14,8% y sólo españoles el 31%. En el País Vasco, se consideraban exclusivamente vascos el 36,8% y solo españoles el 25,5%. JULIA, Santos, “Sociedad y política”, en TUNÓN DE LARA, Manuel et. al., *Transición y democracia (1973-1985)*, Labor, Barcelona, 1991, p. 106.

23. “Anteproyecto de Constitución”, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, V.I, p. 8.

de nación por nacionalistas catalanes y vascos y por comunistas y socialistas, era absolutamente inaceptable, más aún cuando en el anteproyecto no se utilizaba la palabra “nación” aplicada a España. Para AP, la palabra región era suficiente para “describir la base geográfica e histórica de las autonomías”. Por ello, Manuel Fraga formuló un voto particular al artículo 2 del anteproyecto de Constitución y los diputados de AP presentaron numerosas enmiendas para modificarlo. Cuando se inició el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, Fraga defendió con vehemencia su propuesta de supresión del concepto “nacionalidades”, porque no existía “más nación que la española”. Para el líder de AP, no bastaba “una particularidad lingüística, étnica o administrativa”, solo la suma de “un gran territorio compacto, de tradición cultural común y con proyección universal; una viabilidad económica; una organización política global, probada por siglos de Historia, solo eso constituye una nación”. Y puesto que nación y nacionalidad significaban lo mismo, advertía de los “los gravísimos riesgos de abrir cauces a la aplicación del principio de las nacionalidades, con las inevitables consecuencias de un pretendido derecho a la autodeterminación y a un Estado propio”.<sup>24</sup> En el debate en el pleno de la cámara, el diputado y también ex ministro franquista Federico Silva Muñoz reiteró el rechazo de AP al concepto “nacionalidades”, a pesar de que el texto del artículo había sido modificado para reafirmar la unidad de la “Nación española”.<sup>25</sup> Para Silva,

24. Sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados del 5 de mayo de 1978, *Constitución Española...*, Op. Cit., V. I, pp. 652-653.

25. El texto definitivo es el siguiente: “La Constitución se fundamenta en la indivisible unidad de la Nación española, Patria común e indivisible de todos los

se mantenían “dos posiciones irreductibles: la de quienes defendemos, por encima de todo la unidad de España y la de quienes mantienen férreamente su criterio de una pluralidad nacional en el seno de lo que entendemos que hasta ahora ha sido España”.<sup>26</sup>

Con una misma concepción esencialista de nación, desde el nacionalismo catalán minoritario representado por un único diputado, el secretario general de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Heribert Barrera, y desde una parte del nacionalismo vasco, se consideraba que España no era una nación sino solo un Estado, cuya unidad, sin embargo, no era cuestionada. Para Barrera, era erróneo aplicar a España los conceptos de nación y patria: si “España comprende todo el actual territorio del Estado, España no es una nación, sino un Estado formado por un conjunto de naciones”.<sup>27</sup>

Socialistas, comunistas, nacionalistas catalanes y vascos, y UCD de forma mucho más imprecisa, defendieron la existencia simultánea de una nación española y de naciones o nacionalidades sin explicitar, aunque con el sobreentendido de que eran Cataluña, el País Vasco y, probablemente, Galicia. La izquierda socialista y comunista asumía la

---

españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

26. Sesión del Congreso del Pleno del Congreso de los Diputados del 14 de julio de 1978, *Constitución Española...*, Op. Cit., V. II, pp. 1896-1899.

27. Sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados del 8 der mayo de 1978, *Constitución Española...*, Op. Cit., V. I, pp. 693-695.

plurinacionalidad española sin reducir España a un Estado y defendiendo su unidad. El ponente comunista, Jordi Solé Tura, en un libro publicado algunos años después, sostenía que el artículo 2 de la Constitución, especialmente en su redacción en el anteproyecto, significaba una nueva definición de España como nación y establecía la base conceptual del Estado de las Autonomías. Se trataba “de que la unidad de España se pudiese conciliar con la realidad multiforme de diversas nacionalidades y regiones”, estableciendo una definición de España como “una entidad única basada en una gran diversidad de pueblos -con grados diversos de conciencia de colectividad” y con un vínculo que los unía y que, a la vez, cimentaba la unidad de España, que “era la solidaridad entre todos ellos”. Se trataba de “un concepto federalizante de España, en consonancia con el modelo federalizante del Estado de las Autonomías del propio anteproyecto”.<sup>28</sup>

Para el ponente socialista, Gregorio Peces Barba, el concepto «nacionalidades», que figuraba también en el proyecto de Constitución elaborado por el PSOE, “respondía a la realidad histórica de que España era una Nación de naciones -al fin y al cabo la nacionalidad no es sino sinónimo de nación- y de regiones diferenciadas”,<sup>29</sup> lo que no implicaba cuestionar la existencia de “una única soberanía residente en el pueblo español”,<sup>30</sup> tal como quedaba inequívocamente formulado en el artículo 1 del texto constitucional que

establecía que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.<sup>31</sup>

Para UCD, la cuestión clave era justamente la fijación clara de donde residía la soberanía. Para la coalición gubernamental, España era la única nación, pero dando a tal concepto un contenido esencialmente político: la nación era la comunidad política y su atribución fundamental era la soberanía, pero, a la vez, aceptaba el concepto “nacionalidades”. Miguel Herrero de Miñón, sostuvo que España era una “Gran Nación”, tan grande “como para poder contener, sin destruirla, una pluralidad de nacionalidades y regiones capaces de autogobierno”. Una nación era, para Herrero, ante todo y sobre todo, la “voluntad de vivir juntos”, pero vivir justos voluntariamente exigía antes “estar cómodos para convivir”. El proyecto constitucional reconocía a España como nación de manera taxativa, pero a la vez reconocía el “principio de autoidentificación de aquellos hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad”. A esa autoidentificación era “a lo que, a nuestro juicio, corresponde la expresión de ‘nacionalidades’”.<sup>32</sup>

En el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, el diputado de UCD Rafael Arias-Salgado, dirigiéndose especialmente a los críticos en la derecha conservadora y nacionalista, señaló, además, que el reconocimiento en el texto constitucional

28. SOLÉ TURA, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España...*, Op. Cit. p. 97.

29. PECES-BARBA, Gregorio, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 44.

30. Ídem, p. 148.

31. La redacción del anteproyecto era algo distinta: “Los poderes de todos los órganos del Estado emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía”.

32. Sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del 5 de mayo de 1978, en *Constitución Española...*, Op. Cit., V. I, pp. 639.

de las “nacionalidades” y del derecho a la autonomía era necesario “para poder encauzar la presión anticentralista, antes latente y hoy expresa y potencialmente conflictiva, que se extiende por todo el país”. La democracia y la libertad, afirmó, eran “inconcebibles e inviables” si no se ofrecía una “satisfacción racional a las reivindicaciones de aquellos colectivos, algunos de ellos cuantitativamente y cualitativamente importantes que desean afirmar su identidad con recurso al vocablo nacionalidad”. Por tanto, el artículo 2 respondía también a la necesidad de lograr una Constitución aceptada “por la abrumadora mayoría de españoles”, porque un texto constitucional que fuese rechazado o escasamente votado en Cataluña o en el País Vasco nacería con un “delicado vicio de origen aun cuando fuese mayoritariamente aprobado en el resto de España”. Para Arias Salgado, el término «nacionalidades» en el texto constitucional implicaba “el reconocimiento a la existencia de formaciones sociohistóricas a las que se confiere un derecho a la autonomía, cuyo límite de principio infranqueable reside precisamente en la soberanía de la unidad política que las comprende”.<sup>33</sup>

Para el ponente en representación de los grupos mayoritarios del nacionalismo catalán y vasco, Miquel Roca, que el término “nacionalidades” figurara en la Constitución significaba el reconocimiento de la singularidad catalana -y vasca y tal vez gallega- y su distinción de las regiones sin afirmación de identidad nacional y sin una larga trayectoria de reivindicación de autogobierno. Con la palabra nacionalidades se aceptaba “toda una realidad: que España es un Estado plurinacional y por

tanto que estas nacionalidades que integran España tiene una soberanía originaria y que en la cesión de parte de su soberanía se define la soberanía del Estado”.<sup>34</sup> Por otra parte, el diputado nacionalista celebró que los catalanes hubieran roto lo que denominó “el dramático cerco de la singularidad”, que había estado presente en procesos constituyentes anteriores, y que existiera un amplio acuerdo para “poner fin a un estado centralista”, para “dar al reconocimiento de la realidad plurinacional de la nación española el sentido de un punto final a viejas querellas que solo han servido a los enemigos de la democracia y de la libertad”.<sup>35</sup>

Si el artículo 2 de la Constitución establecía la base conceptual del Estado de las Autonomías, el título VIII le daba forma. Como en el artículo 2, el acuerdo se estableció entre UCD, PSOE, PCE y nacionalistas catalanes y vascos, y en el debate parlamentario Alianza Popular manifestó su absoluto rechazo. AP aceptaba una descentralización administrativa pero de ningún modo la autonomía política que consideraba una amenaza a la unidad de España. Por ello, en el voto particular de Manuel Fraga a la totalidad del título VIII y en las enmiendas de los diputados de AP se proponían unas Comunidades Autónomas con limitadas competencias y claramente subordinadas a los órganos centrales del Estado. En palabras del socialista vasco Txiki Benegas, AP contraponía la libertad de los pueblos de España y la unidad del Estado cuando “la máxima libertad de los pueblos de España” era “la máxima garantía de la unidad del

33. Sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del 12 de mayo de 1978, en *Constitución Española...*, Op. Cit., V. I, pp. 808-811.

34. Entrevista a Miquel Roca en *Cuadernos para el Diálogo*, enero de 1978, Nº 246.

35. Sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del 5 de mayo de 1978, en *Constitución Española...*, Op. Cit., V. I, pp. 664-669.

Estado”, única vía para resolver “un problema en España permanentemente mal resuelto, una realidad inexorable que, surgiendo de lo más profundo de los pueblos de España, plantea permanentemente la cuestión de la estructura del Estado”.<sup>36</sup>

El establecimiento de la democracia en la segunda mitad del siglo XX fue, pues, el resultado de un proceso complejo en el que se confrontaron proyectos políticos diversos, e incluso contradictorios, y en el que jugaron un papel muy relevante la totalidad de actores políticos y sociales que conformaban la sociedad española. Y en dicho proceso, los impulsos de la periferia peninsular jugaron un papel esencial, tanto en la crisis de la dictadura como en la configuración de una democracia que se planteó dar solución a los principales problemas, algunos seculares, de la sociedad española, entre ellos los relativos a la organización territorial y, especialmente, a la mayoritaria demanda de autonomía de Cataluña y del País Vasco.



**Recibido: 11/03/2015**

**Aceptado: 23/06/2015**

**Publicado: 31/07/2015**

---

36. Sesión del Pleno del Congreso de los Diputados del 18 de julio de 1978, en *Constitución Española...*, Op. Cit., V. II, p. 2372.