

“Los orígenes del Estado Autonómico”

Andrés de Blas Guerrero
Departamento de Ciencia Política y de la Administración
UNED
dptocpol@adm.uned.es

CPA ESTUDIOS / *WORKING PAPERS*
1/2003

<http://www.uned.es/dcpa/estudios.html>

Objetivos de la colección

La colección *CPA estudios / working papers* del Departamento de Ciencia Política y de la Administración tiene como objetivo dar a conocer los resultados de las investigaciones que realizan los miembros del Departamento en un formato electrónico de fácil acceso y difusión y, a su vez, ofrecer una plataforma para la difusión, discusión y debate de aquellos trabajos que son presentados en los seminarios que se celebran regularmente en el Departamento. Ocasionalmente también, la colección estará abierta a la publicación de otros trabajos o documentos de interés académico. Los trabajos que se publican en esta colección reflejan trabajos en curso y, en consecuencia, los resultados que ofrecen tienen un carácter preliminar, no definitivo. Por esta razón, la publicación en esta colección es completamente compatible con la publicación de los trabajos aquí reflejados en revistas, libros u otros formatos.

Responsables de la colección

Dirección: Andrés de Blas Guerrero (Director del Departamento) dptocpol@adm.uned.es

Coordinación: Jesús de Andrés (Secretario del Departamento) jandres@poli.uned.es

Edición: José Ignacio Torreblanca (PCR del Departamento) jtorre@poli.uned.es

En este número:

“Los orígenes del Estado Autonómico”

Andrés de Blas Guerrero, Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UNED)

CPA Estudios / Working Papers 1/2003

Resumen

Tras una lenta incubación a lo largo de los siglos XVI y XVII, la idea de nación española hace su eclosión con el reformismo borbónico y las primeras manifestaciones de la revolución liberal en España. Durante la primera mitad del Siglo XIX y, posteriormente, durante la Restauración, se produce el surgimiento del catalanismo y vasquismo políticos. Ya en el siglo XX, el fracaso de la experiencia republicana y la dictadura franquista contribuyen a articular una nueva demanda de los nacionalismos a favor de un nuevo modelo de reparto territorial del poder. El actual Estado autonómico, aunque no es fruto exclusivo de esta demanda, configura un intento de solventar el contencioso nacional-regional español en el marco de un orden político democrático abierto a la construcción europea.

Una versión de este trabajo se ha publicado en Jaime Rodríguez Arana y Pablo García Mexía (Directores), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, (Madrid: Montecorvo, 2003), págs. 79-97.

Se va a tratar en este trabajo, en primer lugar, de poner de manifiesto la contribución que el moderno Estado-nación va a hacer al surgimiento de una idea inicial de nación española que, tras su lenta incubación a lo largo de los siglos *xvi* y *xvii*, va a hacer su eclosión con el reformismo borbónico y las primeras manifestaciones de una revolución liberal en España. Una idea de nación española y de su correspondiente sentimiento nacional que está presente en la primera mitad del siglo *xix* y en el período abierto con la Restauración. En este segundo momento de la historia española se producirá el surgimiento de un catalanismo y vasquismo políticos que, a partir de entonces, formarán parte sobresaliente de la cuestión nacional-regional española. La crisis con que se cierra el siglo *xix* supone un momento de refundación del nacionalismo español, al que habrá de seguir, en el primer tercio del siglo *xx*, la definición de un «nacionalismo de los nacionalistas», que pone en cuestión la alianza con el orden liberal democrático que hasta este momento ha conocido la vida del nacionalismo español. Un deslizamiento hacia la derecha del discurso nacionalista que no impedirá el intento de la II República de llegar a un compromiso del mismo con los nacionalismos de carácter periférico. El fracaso de la experiencia republicana y la larga vida de la dictadura franquista vienen a estar en el origen, a lo largo de la transición política, de la articulación de una nueva demanda de los nacionalismos de la periferia de España a favor de la asunción de un nuevo modelo de reparto territorial del poder. Aunque el Estado autonómico no es fruto exclusivo de esta demanda, se inaugura con él el intento de solventar el contencioso nacional-regional español en el marco de un orden político democrático abierto a la construcción europea.

1. ESTADO Y NACIÓN EN LA VIDA ESPAÑOLA

El Estado moderno es el punto de arranque de un Estado-nación que, durante un largo trecho histórico, va a ser más una aspiración que una realidad en cuanto a su condición nacional. Con todo, no debe infravalorarse lo que ese Estado-nación, surgido al filo de la modernidad europea, representa de una primera plasmación histórica de los hechos nacionales en Europa. Cuando se insiste en la contemporaneidad de las naciones, no

debe perderse de vista este largo camino de su formación en el supuesto de los grandes países europeos. Es el caso de España con la monarquía de los Reyes Católicos y de los Austrias que, a su vez, toma como base una idea de España firmemente establecida a lo largo de la Edad Media en los proyectos de superación de la pérdida de la Hispania romana y visigótica y en la dinámica unitaria de los cinco reinos peninsulares y la larga empresa de la Reconquista. Unos precedentes medievales que son algo más que meras referencias literarias y que explican el arraigo de la nueva fórmula política del Estado moderno en la vida española.

El triunfo del nuevo artefacto político que constituye el Estado Moderno sobre otros expedientes disponibles en la modernidad (la idea de Imperio, las ciudades-Estado italianas, la simple supervivencia de los viejos reinos de origen medieval) es inseparable de una larga serie de factores entre los que ocupa especial relevancia la adecuación de la nueva construcción estatal a las grandes empresas bélicas de la modernidad, su funcionalidad para una nueva economía capitalista, su adecuación al clima de racionalidad de la coyuntura renacentista y su condición de tabla de salvación para unas sociedades en riesgo de división como consecuencia de las guerras religiosas y civiles. El nuevo artefacto político acepta la práctica de un Estado plural, de un Estado en que las nuevas instituciones coexisten con la observancia de las viejas jurisdicciones.

Se trata de un modelo al que se acomoda toda la España de los Austrias, que favorece el surgimiento de una idea de comunidad prenatal, de patria española, asegurada por la práctica de una monarquía que permanece leal a viejas y a nuevas formas de organización política. Se da así una larga etapa de continuidad de una idea de patria española que se afirma de forma rotunda en la vida política, intelectual y literaria de los siglos XVI y xvii. La fundamental contemporaneidad de los hechos nacionales no es pues incompatible con el reconocimiento de esta larga génesis de los mismos en la modernidad europea, cuando menos en los casos francés, español, británico, prusiano y ruso. Un proceso en que el Estado es el gran impulsor de las sociedades de carácter nacional de preferente signo político, en contraste con unas solidaridades de signo

cultural que caracterizan al segundo momento histórico del surgimiento de nuevas realidades nacionales.

Cuando el nacionalismo orgánico alemán impulse el reconocimiento de unas naciones basadas en unos hechos culturales propios y animados por un complejo de factores sociales entre los que están presentes los procesos de urbanización, industrialización y burocratización y la acción de unas minorías concienciadoras en torno a las nuevas realidades nacionales, las mismas tomarán nota de su inserción en buen número de casos en el marco de unas viejas naciones políticas construidas por la acción preferente del Estado y cuyo nacimiento ha obedecido a complejos datos históricos. Un hecho que nos pone en la pista de la necesidad de dar reconocimiento a la idea de pluralismo nacional como rasgo recurrente a la vida europea occidental de los últimos siglos. Y un hecho que abre el camino al fatal conflicto entre viejas y nuevas realidades nacionales o al diseño de formas de convivencia entre las mismas. Es verdad que la evolución del nacionalismo en las últimas décadas de la vida europea ha tendido a dar un reconocimiento prioritario al segundo tipo de naciones, al que tiene su origen en una singularidad de carácter cultural. Pero ello no nos debe conducir a ignorar el papel pionero de los primeros hechos nacionales de la vida europea, íntimamente ligados al despliegue histórico de los Estados modernos.

Esta movilización de signo prenatal alcanzará su momento de mayor auge en el suelo español con el surgimiento de un reformismo borbónico que desarrolla los proyectos integradores apuntados en la España del siglo xvii y que en el siglo xviii lleva a cabo una movilización de signo patriótico acorde con los proyectos transformadores iniciados con la práctica político-administrativa del período. La movilización de signo patriótico de los reformadores del xviii conecta directamente, como en tantos otros aspectos, con un ánimo liberal inicial que va a vivir en la experiencia gaditana una primera revolución nacional de signo moderno. El nuevo orden liberal español, del mismo modo que en el caso francés o norteamericano, llevará a cabo una movilización de la idea de nación como expediente con que propiciar la sustitución de los ídolos caídos en la empresa de legitimación del

poder. La revolución liberal invalida el papel de la religión, de la fidelidad dinástica o del peso todo poderoso de la tradición como fundamentos legitimadores del Estado. Es el momento del surgimiento de una idea de nación entendida como comunidad de ciudadanos que ofrece soporte fundamental a la nueva legitimidad estatal. Una idea de nación cívica que es a su vez, en el caso español del mismo modo que en otros supuestos europeos, el precipitado de un largo proceso histórico en el que confluye una primera idea de nación ligada al nacionalismo dinástico de los siglos anteriores.

2. EL REFORMISMO BORBÓNICO Y EL PRIMER LIBERALISMO

La revolución liberal no lleva a cabo el cuestionamiento de los Estados como organizadores fundamentales de la vida política occidental. Bien por el contrario, extrae de la cosmovisión liberal nuevos argumentos justificadores de su existencia en cuya legitimación jugará un papel decisivo la nueva concepción nacional. Este proceso se manifiesta en los inicios de una revolución liberal española. La empresa gaditana coincide además con una guerra contra los ejércitos napoleónicos que si bien va a adoptar múltiples aspectos (reacción casticista contra el enemigo exterior, guerra internacional, guerra civil, guerra religiosa) no podrá ocultar su carácter de guerra nacional en defensa de la soberanía del pueblo español. Este carácter de la guerra de 1808-1814 es asumido por el grueso de la población en el momento y en las décadas posteriores, originándose con ella una movilización de signo nacional que cubre toda la primera mitad del siglo xix. Se trata de una guerra de aciagas consecuencias en la vida civil y política de todo el siglo xrx, pero también de una guerra que populariza la conciencia nacional a lo largo y ancho del país durante una larga etapa histórica. Una conciencia nacional que queda reflejada en la vida intelectual y literaria del país en todas sus grandes manifestaciones a lo largo del siglo y que tiene una primera manifestación en la obra de escritor tan significativo de la primera mitad del siglo xix como es Mariano José de Lana y en las manifestaciones de una literatura romántica del momento.

3. LA NACIÓN ESPAÑOLA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

Todo ello va a hacer que el xvc español sea un siglo dominado por el protagonismo de la nación española. El nacionalismo con esta base es una convicción política que domina a las élites políticas e intelectuales del moderantismo y el progresismo de la España isabelina. Se puede subrayar la línea de especialización entre un nacionalismo moderado, más preocupado por la paz, las modestas empresas exteriores y la construcción de un Estado liberal y de un nacionalismo progresista, más abierto al reconocimiento del poder municipal, al iberismo y a la causa de la libertad. Pero es común en ambos casos el reconocimiento de un discurso nacionalista español que si no da el salto de un sentimiento de élites a un sentimiento popular es por la falta de factores dinamizadores y activadores del discurso nacionalista. No hay estímulos que empujen a esa generalización nacionalista similares a los existentes en los países en que es necesaria la construcción de un Estado (Alemania e Italia) o es necesario llevar adelante serios proyectos de expansión exterior (Gran Bretaña primero, Francia después).

Faltan acicates a una movilización nacionalista en un país que no conoce una guerra exterior posterior a la francesada, que mantiene inamovibles sus límites peninsulares y que carece de otros motivos de agitación nacional en su vida política. Está ausente esta potencialidad en el carlismo, enemigo declarado del orden liberal, pero reconciliado con el Estado y la nación a cuya cabeza aspira a colocarse. Los intentos de ver en el carlismo un cuestionamiento de la realidad española desde la perspectiva vasca, no alcanzan el *status* de movilizaciones políticas posteriores con base en antecedentes como la obra de Chaho desmentidos por los propios teorizadores del discurso nacionalista vasco inicial (S. ARANA, A. CAMPIÓN). Los primeros conflictos económicos de la vida española del siglo xix, el enfrentamiento de proteccionistas y librecambistas y las tensiones de una vida económica que apunta los rasgos de una economía dual, no son suficientes para despertar un conflicto nacional que desafíe el monopolio de una conciencia nacional española a cuya cabeza aspiran a situarse los diferentes sectores económicos en conflicto.

Una falta de acicates externos e internos en la popularización de la conciencia nacional que corre en paralelo con las debilidades de un Estado liberal carente de los medios suficientes para imponer un proceso de nacionalización a la sociedad española. La larga persistencia de las resistencias al nuevo orden político, los procesos de acomodo y pacto que debe llevar a cabo el liberalismo español, están también en la base de una falta de ímpetu del proceso de nacionalización que, con todo, se lleva a cabo de forma parcial a lo largo del siglo, especialmente en el terreno de las élites políticas, intelectuales y sociales. La debilidad de este Estado liberal español, reflejada en la falta de alcance comparativo de sus principales elementos de socialización política (ausencia de un servicio militar universal, debilidad de la escuela pública, eficaz competencia socializadora de la iglesia católica), pasará a ser un rasgo constante de la presencia del Estado en la vida española a lo largo del siglo xix y las primeras décadas del xx, explicándose así la menor eficacia del proceso de nacionalización en relación a países adelantados en la construcción del orden político liberal.

IV EL NACIONALISMO ESPAÑOL EN LA RESTAURACIÓN

En el período abierto con la Restauración sigue dominando en la vida política un discurso nacionalista español que va a conocer, desde el lado conservador, la contribución de Cánovas del Castillo y, desde los límites del orden liberal, la de Menéndez Pelayo. Cánovas del Castillo insistirá, en polémica con los planteamientos de mayor acento voluntarista de E. Renan, en el significado de la nación como expresión de un largo pasado histórico. Menéndez Pelayo pondrá el énfasis en una singularidad religiosa como definidora de la realidad nacional española. Pero al margen de estas especificaciones, el discurso nacional español sigue siendo compartido por las élites políticas del país, especialmente por las ligadas más directamente con la tradición liberal. Ello es visible tanto dentro del régimen (la tradición expresada por el partido liberal) como extramuros del mismo (el movimiento republicano en todas sus manifestaciones, desde las ligadas a una corriente de republicanismo moderado encabezada por E. Castelar, siguiendo con

una línea de republicanismo populista ligada a la personalidad de M. Ruiz Zorrilla y continuada por A. Lerroux y V. Blasco Ibáñez, hasta una tradición federal que no renuncia a una visión de conjunto de la nación española). Se trata de un nacionalismo ajeno a tentaciones etnicistas, en que el fundamento de la nación viene expresado en la libre configuración de una comunidad política sobre la que gravita un largo pasado histórico. Es además un discurso político abierto a la reforma de la estructura territorial del Estado en el que se dan entrada desde proyectos de abierta descentralización a planteamientos netamente federales. Es un nacionalismo político que tiene su correspondencia en el grueso de la vida intelectual y cultural del período, especialmente la correspondiente a una cosmovisión liberal-democrática. Y dentro de ella, la tradición krausista-institucionalista será una ilustración significativa de las hondas raíces de la alianza entre la causa del nacionalismo español y la causa de la construcción de un sentimiento nacional de signo progresista en la vida española. Solamente desde los sectores más conservadores de la vida pública española se manifestará la resistencia a una idea de nación demasiado preñada de componentes liberales. El papel desafiante de la nación al peso de la tradición y de la Iglesia católica explica este distanciamiento del nacionalismo español de una derecha inicialmente irreconciliable con esta propuesta política. Solamente el reacomodo de las relaciones entre religión y nación, un trabajo iniciado por los primeros formuladores de lo que andando el tiempo constituirá el nacional-catolicismo, permitirá la aproximación del mundo conservador y reaccionario español a la idea de nacionalismo. El carlismo representa una ilustración de esta actitud de la derecha más conservadora al tema; durante mucho tiempo, la ideología carlista propiciará una aproximación a la nación ligada a unos sentimientos de piedad hacia el pasado, alejados de una moderna cosmovisión nacionalista. La labor de un incipiente nacional-catolicismo estará detrás de la evolución del carlismo en este punto hasta hacerlo un valedor fundamental del discurso nacionalista español de signo conservador.

5. LOS ORÍGENES DEL CATALANISMO Y EL VASQUISMO

En este momento histórico va a tomar cuerpo en la vida española un complejo catalanismo político en el que se van a hacer presentes la simiente de un discurso nacionalista alternativo al español junto a proyectos de renovación política que no son ajenos al conjunto de la vida política española. Se trata de un catalanismo en que junto al renacer de la cultura específica de Cataluña se encuentran presentes viejos elementos de su vida política (la herencia del carlismo) junto a nuevos movimientos e intereses generados por la industrialización, la defensa del proteccionismo y la expresión de nuevas opciones políticas (el federalismo, el republicanismo). En el último cuarto de siglo toma forma igualmente la presencia de un vasquismo político en cuyo surgimiento influye tanto la liquidación del régimen foral y del carlismo como el proceso de transformación económica y social que caracteriza a la vida vizcaína en el período. La liquidación del régimen foral genera el malestar de unas viejas oligarquías locales desplazadas de los ámbitos tradicionales de ejercicio del poder en el País Vasco. La transformación económico-social de Vizcaya viene ligada a un proceso de industrialización y a sus consecuencias más inmediatas (fenómenos migratorios, surgimiento de una nueva burguesía con intereses enfrentados a los de los grupos sociales dominantes hasta el momento, descenso de la influencia religiosa, erosión de la cultura tradicional). Se trata en el caso vasco de un discurso nacionalista más radical, incompatible en sus planteamientos sabinianos con una realidad española vista como enemiga de la nación vasca.

Unos planteamientos teóricos radicales que no serán obstáculo, sin embargo, para su convivencia con actitudes prácticas de signo reformista, interesadas en una política regional similar a la propiciada por los sectores moderados del catalanismo político y que están en la raíz de la «doble alma» que a partir de este momento caracteriza al vasquismo político. La vis expansiva de un discurso catalanista será en parte responsable de la evolución de un nacionalismo sabiniano de postulados radicales en su visión de España hacia un nacionalismo autonomista crecientemente visible en el mundo del nacionalismo vasco. En todo caso, la definición de ambos nacionalismos

de signo periférico supondrá un elemento de complicación de la cuestión nacional española y un elemento de enmarañamiento del panorama político español a partir de este momento. Hay que insistir, sin embargo, en la existencia tanto en el catalanismo como en el vasquismo de dos programas políticos, netamente nacionalista el uno, reformista el segundo, claramente comprometido con el conjunto de la vida española, que explican la posición ambivalente que caracteriza la presencia de ambos movimientos en la vida española del primer tercio del siglo xx. Dentro de la opción reformista, y por lo que hace al caso del nacionalismo vasco, se hace sentir una tradición foralista siempre sensible a una doble lealtad a unas realidades española y vasca que no son vistas como incompatibles en el macizo político-social que caracteriza al Antiguo Régimen.

6 LA REFORMULACIÓN DEL NACIONALISMO ESPAÑOL CON LA CRISIS FINISECULAR

La crisis finisecular va a dar origen a un momento que bien se puede calificar de refundación del nacionalismo español. La reacción a la derrota a manos de Estados Unidos es una primera invitación a la reconstrucción de un discurso nacionalista que permita la supervivencia del Estado y del régimen político. El discurso nacionalista encuentra, sin embargo, su estímulo más significativo en el programa de regeneración económica y europeización que se extiende por España a partir de 1898. La necesidad de movilizar los recursos internos con que hacer frente a ese doble reto implica la generalización de un peculiar discurso nacionalista español al que permanece ligado el grueso de la tradición regeneracionista del país. Se trata de un nacionalismo de la modernización que tanta significación habrá de tener a lo largo del siglo xx. Si hicieran falta estímulos complementarios a este renacimiento nacionalista que tiene su voz más representativa en la obra de Joaquín Costa, ahí está la necesidad de ofrecer una respuesta a unos nacionalismos catalán y vasco que, al compás de la crisis finisecular, han acentuado sus propuestas políticas hasta convertir sus vagos programas regionalistas y foralistas en modernas propuestas nacionalistas. Unas propuestas que enmascaran un auténtico cambio de bandera

nacional que demanda una respuesta por parte de un nacionalismo español que oscilará entre los intentos de integración y los de supresión de los nacionalismos periféricos, dando origen a una relación dialéctica de discursos nacionalistas que no ha abandonado la escena política española hasta el momento actual. En líneas generales, hubo más de lo primero que de lo segundo, aunque andando el tiempo será imposible evitar la cristalización de unas relaciones de mutua hostilidad que habrán de acompañar las conexiones más superficiales entre las distintas conciencias nacionales existentes desde este momento en la vida española.

Dentro de estas relaciones puede anotarse la existencia de dos grandes momentos históricos; mientras en un primer momento es el nacionalismo español dominante el que se caracteriza por la exclusión y no reconocimiento de unos movimientos nacionalistas catalán y vasco, andando el tiempo se registrará una tendencia en sentido opuesto, en que serán los nacionalismos periféricos los que ponen en cuestión la existencia de un nacionalismo español a favor del cuestionamiento de una idea de nación española, sustituida por una visión estrictamente estatal de España. Lo que está ausente en ambos momentos es el reconocimiento del auténtico pluralismo nacional de España caracterizado por la convivencia de una nación española, de preferente signo político,' con unas realidades nacionales surgidas al calor de un nacionalismo de base cultural popularizado en la vida europea en las últimas décadas del siglo xix.

Con todo, liberales y conservadores aceptan el reto de un catalanismo político que, a propósito de los planes de reforma de la Administración local, consigue un primer ensayo regionalizador en la forma de Mancomunidad de Cataluña auspiciada especialmente por el partido conservador. Una primera experiencia que no irá adelante en el debate abierto tras el fin de la primera guerra mundial que habrá de suponer la sensibilización maximalista de los nacionalismos catalán y vasco.

7. EL «NACIONALISMO DE LOS NACIONALISTAS» EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

El primer tercio del siglo xx supone además la complicación de un discurso nacionalista español que se va a ver afectado por la irrupción del nacionalismo de los «nacionalistas», el nacionalismo que renuncia a las privilegiadas relaciones con la cosmovisión liberal para adentrarse en un discurso más intransigente respecto a los discursos nacionalistas periféricos y a aproximarse a respuestas autoritarias a la crisis del liberalismo. Es un nacionalismo de corte conservador y reaccionario que se va gestando en la vida político-intelectual del siglo xix, que ya está presente en un sector de la respuesta regeneracionista, que se abre paso en los sectores más conservadores de la vida española, particularmente entre significativos sectores de la oficialidad del Ejército, y que toma forma en los años finales del régimen de la Restauración, en la dictadura de Primo de Rivera y en el rearme político e ideológico de la derecha española al compás de las tensiones sociales y económicas que vive el régimen de la II República. Un nacionalismo de los «nacionalistas» impulsado por los vientos políticos dominantes en la vida europea del momento que no impedirá, sin embargo, la pervivencia y hasta la puesta al día de un nacionalismo liberal español que tiene en el buen momento de la vida cultural e intelectual española del primer tercio del siglo xx un ambiente adecuado. Un nacionalismo liberal español que ocupa el poder y se hace con el protagonismo de la cuestión con la llegada de la II República. La difícil convivencia entre ambos discursos nacionalistas de carácter español será, sin embargo, un dato que complica la vida del problema a lo largo de todo el primer tercio del siglo xx. Hay que subrayar que la crisis del sistema de la Restauración, agudizada en torno a los hechos políticos que se producen en 1917, potencia el significado de un nacionalismo conservador que va a tener un profundo acicate complementario en la crisis de Marruecos, que afianza el papel del Ejército español y con él las posibilidades de un proyecto reactivo a la crisis del orden liberal.

8. LA EXPERIENCIA DE LA II REPÚBLICA

Tras el fracaso de la dictadura de Primo de Rivera se produce el inevitable colapso de la monarquía y de la Constitución de 1876, tomando forma una alternativa republicana en 1931. En los años treinta el nacionalismo liberal español es consciente de la necesidad de dar una salida y buscar un espacio en la vida política española al catalanismo y, de forma menos urgente, al vasquismo y al galleguismo. Lo va a hacer mediante la construcción de un Estado integral, punto intermedio entre los proyectos federales y la vieja práctica unitaria. El Estado integral favorece el reconocimiento de unos poderes regionales contemplados desde una doble filosofía que, simplificando, vendría representada por las posiciones ante la cuestión de Azaña y Ortega. Propicia Azaña una solución regional que haga asumible por el régimen un problema catalán que necesita un acomodo en la democracia española. El proyecto de Azaña apunta a una solución regional orientada a tratar con los problemas nacionalistas definidos en la política española y, en particular, con el movimiento catalanista que Azaña quiere dentro del nuevo régimen y hasta dentro de su coalición de gobierno. Un proyecto favorecido por la evolución de los nacionalismos periféricos hacia su plena reconciliación con los valores liberal-democráticos. El proyecto de Ortega apunta a un objetivo más ambicioso: un proyecto general de regionalización de la vida española que garantice un mejor funcionamiento de nuestra democracia. Un proyecto regional que puede ayudar al tratamiento de los contenciosos nacionales, pero que no tiene en este objetivo su meta más importante. Los nacionalismos periféricos, además de ser «conllevados», deberán suavizarse en un momento expansivo del Estado, que pueda integrar esos sentimientos nacionales en un más amplio «ideal nacionalizador» español favorecido por el nuevo modelo de regionalización de nuestra vida política.

De los dos proyectos se impondría en un primer momento el de inspiración azañista. Pero la fuerza expansiva de la regionalización, una fuerza cortada por el hundimiento del régimen republicano, apuntaba a una solución «more orteguiano» que tendría su momento de influencia abierta en 1978. En todo caso, lo que cabe destacar es que el proyecto regionalizador republicano no se hizo al precio de

renunciar a una idea de nación española que sigue presente en la Constitución de 1931 y de la que dan testimonio tanto los debates constitucionales como los ligados a la aprobación del Estatuto de Cataluña en 1932. Aunque hubo momentos de crisis en la vida del nuevo Estado, el más grave de los cuales fue la actitud tomada por la Generalitat de Cataluña en octubre de 1934, puede decirse que el sistema funcionó con razonable eficacia. Y que entre los motivos que llevaron al trágico desenlace del régimen republicano no figura una crisis del Estado por razón de su reestructuración territorial.

En este sentido, el conflicto abierto en 1936 no va a ser un conflicto de Estado y Nación como, pasado el tiempo, coincidirán en verlo tanto la propaganda franquista como la de los nacionalismos periféricos. Ni el alzamiento franquista tiene una motivación significativa en salir al paso de un hipotético proceso de fragmentación de la patria española, ni la guerra del 36 es un conflicto que enfrenta al País Vasco y a Cataluña con el resto de España. En definitiva, la guerra civil de los treinta en España es un conflicto social, provocado por las tensiones económico-sociales del momento, respecto a las cuales el conflicto de Altar y Trono y el conflicto de Estado y Nación no tienen sino un carácter accesorio.

9. LA DEMANDA NACIONALISTA EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA

El Estado autonómico puesto en pie por la Constitución de 1978 responde a una doble motivación. De una parte, la de dar satisfacción y encaje en el Estado a unos nacionalismos periféricos presentes como fuerzas políticas activas de la vida política española desde los inicios del siglo xx. Estos nacionalismos, a los que la II República había dado reconocimiento, salen derrotados de la guerra civil y se instalan en la dinámica de oposición a la dictadura. Los avatares del franquismo, del antifranquismo y del proceso de transición colocan en primer plano las demandas de unos nacionalismos periféricos que salen reforzados de la lucha contra el franquismo. La dictadura de Franco había hecho del nacionalismo español uno de sus elementos ideológicos más importantes. Se trata de un discurso nacionalista que

corta radicalmente con la tradición liberal, que no duda en lanzar al campo de la «anti-España» tanto a las manifestaciones de unos nacionalismos periféricos como al grueso de la tradición liberal-democrática española que había permanecido identificada con un discurso nacional español.

Es el discurso nacionalista español del franquismo un discurso que ha cortado con la tradición del nacionalismo liberal, que se alimenta con el nacionalismo de los «nacionalistas» del primer tercio del siglo xx y con los singulares componentes del nacionalismo impulsado por el débil fascismo español, que termina configurando ese peculiar conglomerado ideológico que conforma el «nacional-catolicismo». Una opción ideológica del franquismo que explica la hostilidad hacia la conciencia nacional española por parte de una izquierda que da por bueno el secuestro del sentimiento nacional por parte de la dictadura. Un dato que explica la receptividad de la izquierda antifranquista hacia unos discursos del nacionalismo periférico que se van a instalar en la acción de la oposición democrática al franquismo.

Una cuestión por evaluar a lo largo de este período es la posible contribución de unas fuerzas democráticas de base estatal a la radicalización de unos nacionalismos periféricos que encontraron en la asunción de sus reivindicaciones específicas por esas fuerzas políticas un pretexto y hasta una necesidad de avanzar en unas demandas nacionalistas que mantuvieran un espacio político ahora sometido a competencia. Una visión de la cuestión, sin embargo, que debe reconciliarse con el efecto integrador que esta actitud por parte de los grandes partidos estatales hubo de tener en relación a la protesta nacionalista. Sea cual sea la respuesta que se dé a la relación entre partidos estatales y partidos nacionalistas en torno al problema, resulta evidente que el Estado autonómico tuvo un primer acicate en la necesidad de dar una respuesta integradora al nacionalismo catalán, vasco y también gallego. Pero junto a esta demanda explícita a favor de las autonomías, reforzada por la reacción de la oposición democrática al casticismo españolista del franquismo y las transformaciones de la vida intelectual española de los años sesenta y setenta, la nueva democracia española debe dar respuesta a una generalizada demanda a

favor del reparto territorial del poder. Una demanda en la que está presente una vaga presión regionalizadora de los años anteriores en provecho de un reacomodo de la Administración a formas más eficaces y participativas de la vida democrática. Influye igualmente una demanda regionalizadora de carácter económico y el efecto mimético hacia los nacionalismos periféricos. Tenemos así planteados los dos grandes estímulos a favor del Estado autonómico, cuya generalización no es el fruto de una simple estrategia política con que restar protagonismo al proceso autonómico de Cataluña y el País Vasco, sino de la necesidad de hacer frente a dos grandes demandas políticas de signo en gran parte distinto. Un dato que, entre otros, restaba operatividad en aquel momento histórico a un mero restablecimiento de los estatutos de autonomía republicanos como modo de solucionar la cuestión.

10. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución de 1978 ofrece una fórmula política caracterizada, en primer lugar, por el doble reconocimiento de unas realidades nacionales que da paso a la aceptación de una idea de nación española que reconoce la existencia en su seno de nacionalidades y regiones. Hace suyo el modelo de una vía de pluralismo nacional que se aspira a resolver en el marco de un orden político democrático beneficiado al respecto por los proyectos de integración europea. En segundo lugar, la Constitución de 1978 se pronuncia por la no distinción entre Comunidades Autónomas de primera y segunda categoría, sino que se limita a establecer plazos para el acceso a la autonomía plena reconocida inicialmente para los territorios que habían plebiscitado estatutos de autonomía en el pasado republicano, aunque ello no impida los fundamentos de una asimetría en el diseño autonómico a favor de la cesión de competencias de naturaleza estatal en provecho de algunas Comunidades Autónomas. En tercer lugar, adoptando una lógica cuasifederal, da reconocimiento a la existencia de un Tribunal Constitucional que pasará a convertirse en agente regulador del futuro Estado autonómico. En cuarto lugar, se pronunciará a favor de una generalización del Estado de las Autonomías, dando origen con ello a un proceso de rectificación de la planta política del Estado de largo alcance.

La solución de 1978 se integra así en el precedente de la Constitución de 1931, orillando unos expedientes federales que tuvieron escaso predicamento en el momento constitucional; el componente igualitario que caracteriza a las soluciones federales, unido al recelo de su aplicación a la marcha de un viejo Estado unitario, serían los argumentos sustanciales sobre las que se justificó el escaso interés en la fórmula federal. No en balde, se recordaba en el momento constituyente, el Estado federal había sido un expediente político con que llevar a cabo la construcción de nuevos Estados. Aunque existía la posibilidad de emplear los expedientes federales para reformar la planta de viejos Estados unitarios, era evidente el carácter más experimental de este segundo camino en justificación del federalismo. Y algo parecido podía decirse de una hipotética solución confederal que solamente tuvo ambiente en los sectores más radicales de los nacionalismos periféricos como expediente sobre el que avanzar en el camino de un proceso de cuestionamiento del Estado y la nación españoles.

11. LAS BASES PARA UNA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA

Se impuso así una solución realista que, con la perspectiva del tiempo, ha manifestado su capacidad integradora de un problema político no tan antiguo como en ocasiones se presenta, pero sí un problema que ha estado a la cabeza de las preocupaciones españolas desde la crisis con la que se cierra el siglo xix. En este sentido, el Estado autonómico se ha mostrado más eficaz para tratar con la demanda regionalizadora de la vida española que con las tensiones nacionalistas. Sin menoscabo de lo conseguido en este segundo frente del problema, debe reconocerse lo que queda por avanzar en la superación del mismo. Una superación que demanda la colaboración de unos nacionalismos periféricos que, en el marco de un Estado autonómico presidido por los valores de las lealtades compartidas, el pluralismo y la tolerancia, todo hace indicar habrán de encontrar un encaje definitivo en la vida española y europea. Un proceso de construcción europea que supone un elemento complementario de

armonización de las lealtades nacionales a favor del principio de «pluralidad de jurisdicciones».

Un proceso que va a dejar abierto, cuando menos durante un largo trecho histórico, el papel de las naciones políticas ligadas a la vida del Estado con el reconocimiento de unos espacios subestatales capaces de ofrecer un marco para la realización política de nacionalidades y regiones. Se ofrece así el camino para la construcción de un orden político plural en el que encaja con especial idoneidad un Estado autonómico español capaz de amparar la vida de una nación de preferente acento político, la española, de unas nacionalidades de carácter inicialmente cultural y de unas regiones surgidas en buena medida a favor del proceso de afirmación de esas nacionalidades. Un Estado autonómico que es el fruto histórico del entendimiento y del pacto político entre el orden liberal-democrático y la plasmación en la vida española desde finales del siglo xix de las demandas de unos nacionalismos periféricos que han terminado así por contribuir al ajuste de nuestro aparato estatal a las necesidades del nuevo siglo. Un Estado autonómico que pone de manifiesto el carácter superable de un fatal conflicto, tal como se ha podido temer en algunos momentos de nuestra historia reciente, entre diferentes sensibilidades nacionales.

El desarrollo de la autonomía en España, la celeridad y eficacia con que se ha procedido al reparto territorial del poder, deja en pie el problema de la persistencia de la nación española, obscurecida quizás por la rotunda afirmación de otras conciencias nacionales y regionales en la vida española. La presumible pervivencia de los Estados nacionales durante una larga etapa del proceso de construcción europea nos debe poner en guardia respecto a los riesgos de la disolución de la lealtad nacional respecto a un Estado que va a compartir con los poderes subestatales el proceso de formación de Europa. Un riesgo que debe afrontar nuestro Estado autonómico subrayando la convivencia de hechos nacionales en la vida española acomodados en un esquema de lealtades nacionales compartidas al que debe someterse una tradición de nacionalismo español de signo liberal-democrático y al que deben ajustarse también unos nacionalismos periféricos que sean capaces de ver

en el nuevo modelo de Estado un marco político adecuado para el desarrollo de sus objetivos políticos democráticos

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, J. L.: *Historia crítica del pensamiento español*, Espasa Calpe, Madrid, 1984 y ss.
- ÁLVAREZ JUNCO, J.: *Mater Dolorosa*, Taurus, Madrid, 2001.
- ARTOLA, M.: *Partidos y programas políticos*, Aguilar, Madrid, 1977.
- BALFOUR, S.: *The End of Spanish Empire*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- BLAS GUERRERO, A. de: *Tradición republicana y nacionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1991.
- , *Enciclopedia del nacionalismo*, Tecnos, Madrid, 1997.
- BoTTI, A.: *Cielo y dinero. El nacionalismo en España (1881-1959)*, Alianza, Madrid, 1992.
- CASTRO, A.: *La realidad histórica de España*, Porrúa, México, 1962.
- CORCUERA, J.: *Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904)*, Siglo XIX, Madrid, 1979.
- ELORZA, A.: *Un pueblo escogido*, Crítica, Barcelona, 2001.
- Fox, E. I.: *La invención de España*, Cátedra, Madrid, 1997.
- FUSI, J. P.: *España. Evolución de la identidad nacional*, Temas de Hoy, Madrid, 2000.
- GARCÍA BERAMENDI, J. y MAIZ, R. (comps.): *Los nacionalismos en la España de la II República*, Siglo XIX, Madrid, 1991.
- GONZÁLEZ ANTÓN, L.: *España y las Españas*, Alianza, Madrid, 1997.
- GoRTÁZAR, G. (dir. de ed.): *Nación y Estado en la España liberal*, Noesis, Madrid, 1994.
- HERNÁNDEZ, F. y MERCADÉ, F. (comps.): *Estructuras sociales y cuestión nacional en España*, Ariel, Barcelona, 1986.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, J.: *Autonomía e integración en la II República*, Encuentro, Madrid, 1980.
- HINA, H.: *Castilla y Cataluña en el debate cultural (1714-1939)*, Península, Barcelona, 1986.
- JOVER, J. M.: Prólogo al tomo XXXIV de *Historia de España* de R. Menéndez Pidal, Espasa Calpe, Madrid, 1981.
- JuARISTI, J., *Vestigios de Babel*, Siglo XXI, Madrid, 1982.
- LINZ, J.: ((Early state-building and late Peripheral Nationalisms against the State. The case of Spain» en S. N. EISENSTADT y S. RoICcAN (eds.): *Building States and Nations*, Sage, Londres, 1973.
- 96
- «El Estado-nación frente a los Estados plurinacionales» en E. D'AUIUA y J. CASSASAS, *El Estado moderno en Italia y en España*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1992.

- MAINER, J. C.: *La doma de la quimera*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1988.
- MARAVALL, J. A.: *Estado Moderno y mentalidad social*, Revista de Occidente, Madrid, 1972.
- MARÍAs, J.: *España inteligible. Razón histórica de las Españas*, Alianza, Madrid, 1985.
- MENÉNDEZ PIDAL, R.: *Los españoles en la historia*, Espasa Calpe, Madrid, 1991. NÚÑEZ SEIXAS, X. M.: *Los nacionalismos en la España contemporánea*, Hipótesi, Barcelona, 1999.
- REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA: *Reflexiones sobre el ser de España*, Madrid, 1997. REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA: *España como nación*, Planeta, Madrid, 2000. SÁNCHEZ ALBORNOZ, N.: *España, un enigma histórico*, Edhasa, Buenos Aires, 1960.
- SERRANO, C.: *Final del Imperio. España, 1895-1898*, Siglo XXI, Madrid, 1984.
- VARELA, J.: *La novela de España. Los intelectuales y el problema español*, Taurus, Madrid, 1999.