

NACIÓN, NACIONALIDADES Y REGIONES EN LA TRANSICIÓN POLÍTICA A LA DEMOCRACIA*

Santos Juliá

Las recientes convocatorias de consultas populares sobre la independencia de Cataluña han venido acompañadas de cierto revisionismo de la Constitución que atribuye al miedo ante una posible intervención militar la introducción del término <nacionalidades>, en su artículo 2, cuando “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones”. En realidad, sin embargo, cualquiera que revise la abundante presencia del par <nacionalidades y regiones> -y también, aunque de manera efímera, de <nacionalidades y regionalidades>- en programas y manifiestos firmados por la oposición a la dictadura, y haya seguido el debate sobre estos términos en la Ponencia, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas y en los plenos del Congreso elegido el 15 de junio de 1977, podrá comprobar, primero, que nacionalidad gozaba para entonces de una reiterada presencia en los léxicos políticos español y catalán; y segundo, y más importante, que fueron los representantes de la minoría catalana en el Congreso de los diputados quienes lo defendieron como condición inexcusable para no romper el consenso constitucional.

Podrá comprobar también que nacionalidades siempre aparece con regiones pegada a su espalda, como si éstas fueran el otro lado de la misma moneda, y que así pasaron, las dos juntas, al primer borrador conocido y al anteproyecto de Constitución elaborados por la ponencia meses antes de que fueran audibles los ruidos de sables. “La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones

* Publicado en Javier Moreno Luzón, ed., *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2011, pp. 257-283.

que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos”, decía el borrador filtrado a *Cuadernos para el diálogo* por uno de los ponentes a mediados de noviembre de 1977, y el mismo par se repetía, sin mención alguna a la monarquía y con la unidad del Estado trasmutada en unidad de España, en el artículo 2 del anteproyecto publicado de forma oficial el 5 de enero del año siguiente: “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 las regiones que la integran”¹. Fue en el debate de las enmiendas presentadas a ese anteproyecto cuando la Ponencia añadió nación, con la serie de atributos que la acompañan, a nacionalidades y regiones, y en el Título Preliminar de la Constitución como estación término –o tal vez, sólo estación de paso- permanecen las tres después del largo viaje emprendido... ¿desde cuándo? Responder a esta pregunta es el limitado propósito de las páginas que siguen y que se centrarán más en la cuestión política debatida –qué Estado había que construir- que en la retórica nacionalista o identitaria en la que venía envuelta –qué cosa sea nación, nacionalidad o región.

REGIONES SIN NACIONALIDADES

Para empezar, conviene recordar que, de esas tres voces, la única que había encontrado un lugar en el Título Preliminar de la anterior Constitución española, la republicana de 1931, no fue nación ni nacionalidad, sino región. España, definida en el artículo primero como “República democrática de trabajadores de toda clase”, era un concepto más comprensivo, más total, más amplio e, incluso, más bello que el de Nación española o el de Patria, respondió José María Gil Robles, diputado del grupo Agrario por Salamanca y miembro de la comisión de Constitución, a Antonio Royo Villanova, diputado del mismo grupo por Valladolid, que con Ángel Ossorio, Miguel de Unamuno, Miguel Villanueva, Melquíades Álvarez, José Sánchez Guerra y Pío Díaz había firmado una enmienda al proyecto de Constitución de la República en la que, evocando los precedentes de las constituciones de 1812, 1837 y 1869 proponía que en el preámbulo, en vez de ‘España’ se dijera ‘la Nación española’. Al decir España,

¹ El borrador filtrado a *Cuadernos para el diálogo* puede verse también en *El País*, 23 de noviembre de 1977. El anteproyecto, en *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, 5 de enero de 1978, p. 670.

insistía Gil Robles frente a su correligionario Royo Villanova, ya se decía Nación, y Estado, y Patria, sin necesidad de introducir estos conceptos en el texto constitucional², un antecedente que la derecha española de 1977, parcialmente heredera de Acción Nacional de 1931 probablemente ignoraba. Región, y no nacionalidad, autónoma, fue la fórmula consagrada en ese mismo artículo primero de la Constitución de la República Española cuando afirmaba que “La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones”. Y fue quizá ese recuerdo el que flotaba sobre los miembros de la ponencia para no incluir Nación ni Patria en el anteproyecto publicado en enero de 1978, con la novedad sin embargo de introducir nacionalidades, ausente de la Constitución republicana, junto a regiones.

Esa manera de nombrar con dos voces diferentes las distintas realidades territoriales de España o del Estado español venía de lejos pero no llegó a ser compartida por los principales partidos de la oposición de ámbito estatal hasta unas semanas antes de la muerte de Franco, cuando pocos pensaban que en un futuro muy cercano se abriría un proceso constituyente. Al uso de nacionalidad para designar a Cataluña como parte o pueblo integrante del Estado español y a la carga de reivindicación de libertad para el conjunto de las nacionalidades oprimidas que solía acompañarlo, había respondido una lenta y conflictiva incorporación del término en el lenguaje político de la oposición democrática española. En un primer periodo, no fue así: el acuerdo firmado en San Juan de Luz en septiembre de 1948 entre la Confederación de Fuerzas Monárquicas y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) no mencionaba, en ninguno de sus ocho puntos, la cuestión entonces todavía llamada regional, o sea, el reconocimiento de un derecho al autogobierno o la autonomía de los distintos territorios del Estado. Tampoco en las bases y los anteproyectos de Estatuto legal para establecer la normalidad jurídica en España, elaborados por el Consejo Federal Español de Movimiento Europeo en febrero de 1951, y adoptados por el Gobierno de la República en el exilio en mayo de 1957, se

² “Al decir España, decimos también Nación, en cuanto a expresión de sociedad pública independiente y decimos Estado en cuanto a organismo jurídico de la vida nacional, e incluso decimos Patria, con todo lo que significa en un orden sentimental”: *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, Apéndice 12 al núm. 26, de 26 de agosto de 1931, para la enmienda, y núm. 37, 11 de septiembre de 1931, pp. 888-891 para la intervención de Royo Villanova y la respuesta de Gil Robles.

incluía ningún artículo sobre la organización territorial del Estado ni por tanto se mencionaba a las nacionalidades ni a las regiones³. Para la oposición española en el exilio y en el interior, cuando habían transcurrido veinte años del fin de la guerra civil, la cuestión de la organización territorial del Estado quedaba aún muy lejos de ser prioritaria.

Fue en junio de 1961, y tras laboriosas negociaciones, cuando socialistas, demócratacristianos y nacionalistas vascos del Partido Nacionalista Vasco (PNV), Acción Nacionalista Vasca (ANV) y Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA-STV) firmaron el pacto de Unión de Fuerzas Democráticas (UFD) que en su punto tercero, relativo a las futuras estructuras políticas del Estado, manifestaba el propósito de modelar también “las correspondientes a los pueblos que lo integran, cuyos derechos han de ser respetados, abriendo para ello cauce a sus aspiraciones autonómicas mediante la libre expresión de su voluntad y disponiendo oportunamente las medidas propias al desenvolvimiento de su respectiva personalidad”. En las conversaciones previas al pacto, las tres organizaciones nacionalistas vascas habían propuesto que se incluyera en el acuerdo el reconocimiento de las “personalidades históricas y naturales” dentro del Estado español de modo que, al constituirse el gobierno provisional del periodo de transición, cada uno de los pueblos pudiera “decidir sobre el futuro de sus aspiraciones autonómicas”, pero las tres aceptaron finalmente la confusa redacción del punto tercero que daba satisfacción a socialistas y demócratacristianos y que por vez primera en un manifiesto conjunto de diversos partidos de la oposición incluye una referencia a las aspiraciones autonómicas y a la personalidad de los pueblos que integran el Estado español⁴.

Un año después de la firma de este acuerdo, en el coloquio de Munich celebrado en junio de 1962 bajo los auspicios del IV Congreso del Movimiento Europeo, Rafael Tasis propuso, para ser incluido en el texto de una resolución que en su primera redacción no hacía ninguna referencia a esta cuestión, “el

³ Anteproyecto de Estatuto legal de febrero de 1951, en Joaquín Satrustegui, ed., *Cuando la transición se hizo posible*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 157-167 y 173-174.

⁴ El texto del pacto de UFD de junio de 1961, en Joaquín Satrustegui, *Cuando la transición*, pp.173-174. La referencia al borrador presentado por PNV, ANV y ELA-STV está tomada de Santiago de Pablo, Ludger Mees y José A. Rodríguez, *El péndulo patriótico, Historia del Partido Nacionalista Vasco, II: 1936-1979*, Barcelona, Crítica, 2001, pp. 256-257.

reconocimiento de las peculiaridades lingüísticas, culturales, históricas y jurídicas de los pueblos hispánicos, dentro del marco de las leyes generales”. La respuesta de la oposición democrática del interior⁵ fue de rechazo generalizado, que se agudizó cuando el mismo Tasis aludió a Valencia y a las Islas como parte de “la nacionalidad catalana”. José María Gil Robles, el mismo que en nombre de la Comisión de Constitución de las Cortes de la República había defendido en 1931 <España> mejor que <Nación española>, se opuso ahora con violencia verbal – “¡No! ¡Eso no lo admito!”- a la introducción de la voz <nacionalidad> en un documento de la oposición y exigió que se hablara de “personalidades regionales”, una denominación que no estaban dispuestos a aceptar los delegados catalanes. Finalmente se adoptó el texto previamente propuesto por Salvador de Madariaga de modo que el punto tercero de la resolución aprobada en el encuentro de Munich reconocía “la personalidad de las distintas comunidades naturales”, un sintagma introducido para evitar nacionalidades sin quedarse en regiones. Personalidades propias de los distintos pueblos, o comunidades naturales con personalidad propia: eso era lo máximo que llegaban a reconocer las oposiciones democráticas a la dictadura cuando se encontraban en los primeros años de la década de 1960⁶.

ENTRAN LAS NACIONALIDADES

Personalidad propia o comunidad natural no era lo mismo que nacionalidad, en eso todos estaban de acuerdo. Más aún, se invocaba la personalidad y la comunidad precisamente para desechar la nacionalidad. Pero en este, como en otros puntos del programa construido paso a paso por la oposición en sus múltiples encuentros, el tiempo no pasará en balde, aunque lo haga de manera quebrada, hasta encontrar un modo común de nombrar las cosas que diera satisfacción a todos. Salvo posible error u omisión, los socialistas del exilio recogieron por vez primera de forma oficial el término nacionalidad en su IX Congreso, celebrado en Toulouse dos años después del encuentro de Munich, en agosto de 1964. Allí, en la declaración anexa a las resoluciones adoptadas, afirmaron que el PSOE propugnaba nada menos que

⁵ Monárquicos, demócratacristianos y socialistas, principalmente. Como se sabe, los comunistas solo fueron invitados a estar presentes como meros observadores, sin voz ni voto.

⁶ Extractos de Marià Manent, *Diario disperso*, reproducidos en Joaquín Satrústegui, ed., *Cuando la transición*, p. 191.

una “Confederación republicana de nacionalidades ibéricas” que serían reconocidas “a medida que vayan demostrando indudablemente un desarrollo suficiente y siempre sobre la base de que su libertad no entraña para sus ciudadanos merma alguna de los derechos individuales ya establecidos en España”⁷. Un anexo no parece el lugar más apropiado para un giro político tan radical: del respeto de los derechos de los pueblos y de las aspiraciones autonómicas se pasaba a la afirmación de un Estado republicano confederal de nacionalidades ibéricas, sobre la base de que no afectara a los derechos individuales. Con esta reserva, el IX congreso del PSOE expresaba el arraigado temor de los socialistas a una rebaja de la legislación laboral por parte de la burguesía catalana, preocupación fundamental en el debate constituyente de la República y en el posterior debate suscitado por el Estatuto de autonomía de Cataluña en torno a la conflictiva cuestión de la reserva de unidad de legislación por el Estado, aunque pudiera transmitir la gestión administrativa y la ejecución de los servicios a la autonomía de las regiones. Los socialistas, en definitiva, admitían en 1964 la organización de lo que fuera a ser el Estado español –una confederación republicana- en nacionalidades siempre que se aceptara que la legislación laboral fuera igual para todos.

Pero lo que interesa destacar de esta incorporación de la voz “nacionalidad” al léxico político de los socialistas españoles en el exilio es que en sus primeras manifestaciones viene adjetivada de ibérica –las nacionalidades son ibéricas, no españolas- y que su reconocimiento se afirma en el marco de una confederación republicana, no exactamente de una República española. ¿Fue esta confederación de nacionalidades flor de un día o pasó al acervo político-ideológico de un partido que no había destacado precisamente por sus tendencias confederales ni federales? La respuesta se encargaría de darla el undécimo de los congresos celebrados en el exilio, a mediados de agosto de 1970, cuando aprobó un programa que en su punto tercero decía: “El PSOE defenderá la modificación estructural político administrativa de España, que deberá realizarse de acuerdo con las necesidades geopolíticas del país, y no por la actual y artificiosa división en provincias, respetando la unidad española, pero reconociendo la variedad de los pueblos que la integran, en una conjunción

⁷ “Declaración anexa a la resolución política”, en Carlos Martínez Cobo y José Martínez Cobo, eds., *Congresos del PSOE en el exilio*, vol. II, 1958-1974, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1981, p. 107.

de intereses sociales que supriman el centralismo administrativo y eviten el resentimiento negativo del separatismo. El PSOE apoyará cualquier reivindicación destinada al reconocimiento de la personalidad regional, siempre que para evitar imposiciones uniformes automáticas estos deseos se hayan expresado previamente por voluntad mayoritaria”. Larga, premiosa, y un tanto enrevesada es la cita, pero sin desperdicio: en un salto atrás tan audaz como lo había sido el anterior salto adelante, los socialistas del exilio olvidaron en este XI congreso la confederación republicana de nacionalidades ibéricas y se limitaron a respetar la unidad española y a reconocer la diversidad de sus pueblos y sus personalidades regionales. Eso era todo cuando comenzaba la década de los setenta⁸.

Pero no habría de transcurrir mucho tiempo antes de que las aguas alumbradas en los años sesenta volvieran a la superficie, aunque ahora no conducidas por los veteranos del exilio sino por los jóvenes del interior en su primera batalla por el control de la comisión ejecutiva del partido. En su intervención ante el XII Congreso del PSOE, celebrado en agosto de 1972 en Toulouse, en ausencia del secretario general, Rodolfo Llopis, y de la mayoría de la ejecutiva saliente, uno de los jóvenes socialistas de Sevilla, Felipe González, tras referirse a la crisis orgánica y política por la que atravesaba el partido y presentar un amplio análisis de la situación política en España, afirmó que “el problema de las nacionalidades dentro de nuestro país” merecía un análisis especial porque el reverdecimiento de las necesidades de países como el vasco y el catalán y el inicio de reivindicaciones autonomistas, independentistas o regionalistas en zonas como la gallega lo convertían en un elemento de movilización y lucha contra el sistema político. Por eso, porque nacionalidad era la enseña de movilización y lucha contra la dictadura, en la “Posición política” aprobada por este congreso –primer paso de la refundación que tendría lugar dos años después en Suresnes- el PSOE se declaraba “consciente de la trascendencia del problema de las nacionalidades” y en consecuencia manifestaba su decisión de apoyar “las legítimas aspiraciones de los pueblos de las diversas nacionalidades ibéricas”, sin más concreción. Pero pocas semanas después, consumada la escisión del sector del exilio liderado por Rodolfo Llopis, PSOE y UGT volverán a afirmar, en una declaración conjunta, que “España será

⁸ “Programa”, aprobado en el XI Congreso, *El Socialista*, octubre de 1970.

una confederación republicana de nacionalidades ibéricas o no será nunca una comunidad armoniosa”⁹. Lo ibérico se identifica, pues, con lo español: es España la que será algún día una armoniosa confederación republicana de nacionalidades que se llaman ibéricas no porque se esté pensando en incorporar a Portugal en tal confederación sino porque resultaría redundante afirmar que España es una comunidad de nacionalidades españolas o, tal vez, porque se está dirigiendo un guiño a la oposición nacionalista catalana, en la expectativa de que se encontraría más cómoda dentro de un conjunto de “nacionalidades ibéricas” que en otro de “nacionalidades españolas”.

Esta denotación ibérica de las nacionalidades de España fue defendida también por la Federación Socialista de Cataluña en un escrito de julio de 1974, con vistas a su discusión en el congreso convocado en Suresnes. Estos socialistas catalanes se mostraban convencidos de que el PSOE debía replantearse en el anunciado congreso la cuestión de las nacionalidades y consideraban una incongruencia ser partidarios de las libertades políticas y no del derecho de autodeterminación, una dimensión que hasta entonces no había aparecido en las intervenciones de socialistas españoles. Si además se afirmaba que la clase obrera debía anteponer sus intereses de clase a concepciones chovinistas y burguesas, la conclusión será, primero, que los socialistas debían apoyar el derecho de las nacionalidades oprimidas a la autodeterminación; segundo, que la forma específica que debería adoptar este derecho estaría subordinada a los intereses de la lucha de clases por el socialismo y de la “unidad obrera a nivel peninsular”; de modo que, tercero, el partido habrá de luchar por una Federación Socialista Ibérica, con igualdad de derechos entre todas las comunidades libremente federadas y por el restablecimiento provisional de instituciones y principios configurados en “los Estatutos aprobados por las Cortes constituyentes de la II República”¹⁰. En resumidas cuentas, la afirmación de un derecho a la autodeterminación se entendía ejercido en el marco de la

⁹ Intervención de Felipe González y “Resolución política”, en *Congresos del PSOE en el exilio*, vol. II, 1958-1974, pp. 185 y 204. Manifiesto conjunto PSOE y UGT, “A la opinión pública y a las organizaciones políticas y sindicales antifranquistas”, *Le Socialiste*, 16 de noviembre de 1972.

¹⁰ “Tribuna Libre de *El Socialista*. Ante el XIII Congreso del PSOE”, *El Socialista*, primera quincena de septiembre de 1974. Las Cortes Constituyentes de la República, como es sabido, solo aprobaron un Estatuto, el de la región autónoma de Cataluña.

unidad obrera peninsular que serviría de fundamento a una libre federación ibérica previo restablecimiento de los Estatutos aprobados en la República.

REAPARECEN LAS REGIONES

Y será “el reconocimiento de los derechos de las nacionalidades ibéricas como base del proceso constituyente” una de las medidas que habría de adoptar el gobierno provisional en el mismo momento de su formación, tal como se reclamaba en la “Declaración política” aprobada por la comisión ejecutiva del PSOE en septiembre de 1974¹¹, cuando sus miembros iban camino de Francia con ánimo de traerse a España las siglas históricas antes de que desapareciera su recuerdo. Los nuevos dirigentes que culminan su completo control del partido en el XIII congreso en el exilio, celebrado en Suresnes en octubre de 1974, conceden una particular importancia a la cuestión que desde ese momento comienzan a identificar como de “las nacionalidades y regiones”, una novedad en el léxico político del socialismo español, que no tiene antecedente en el debate constituyente de 1931 ni en las anteriores resoluciones de los congresos del exilio. En efecto, la Constitución de la República, en su artículo 11, establecía que “todas las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas, comunes” podrían organizarse como “regiones autónomas para formar un núcleo político administrativo dentro del Estado español” con el único requisito de presentar su propio Estatuto. No había nacionalidades y regiones en la Constitución de la República; lo único que había eran provincias limítrofes que, si tenían características históricas, culturales y económicas comunes, podían organizarse como regiones autónomas.

Pero de 1931 a 1974 había llovido mucho, y ahora la “definitiva solución” al problema planteado por las nacionalidades partía “indefectiblemente del pleno reconocimiento del derecho de autodeterminación de cada una de ellas”, o sea de la facultad concedida a cada una de “determinar libremente la relación que va a mantener con el resto de los pueblos que integran el Estado español”, con lo cual, en dicho Estado, aparte de nacionalidades y regiones, había también pueblos, a los que se añadían las clases, porque el ejercicio del derecho de autodeterminación, o de la libre determinación de la relación que cada cual

¹¹ “Declaración política del Partido socialista obrero español”, *El Socialista*, segunda quincena de septiembre de 1974.

mantendrá con el resto, se enmarcará “dentro del contexto de la lucha de clases y del proceso histórico de la clase obrera en lucha por su completa emancipación”. Un buen galimatías conceptual -como siempre que se elabora una propuesta por medio de la agregación de elementos de dispar procedencia y para cubrir distintos flancos en la pugna por definir un espacio propio- que todavía habrá de enredarse con la reivindicación de una “República federal de las nacionalidades que integran el Estado español”, única estructura estatal que permitía el pleno reconocimiento de las peculiaridades de cada nacionalidad y su autogobierno a la vez que salvaguardaba “la unidad de la clase trabajadora de los diversos pueblos que integran el Estado federativo”. Y para rematar el edificio, por allí asoman también “otras regiones diferenciadas” que por sus especiales características podrían establecer órganos e instituciones adecuados a sus peculiaridades¹².

Si no se entiende mal, la unidad del Estado federativo –un concepto que había puesto de los nervios a Manuel Azaña cuando en las Cortes Constituyentes oía hablar de la República como un Estado de tendencia federativa¹³- se fundamentaba en la unidad de la clase trabajadora, lo cual no era óbice para que cada nacionalidad y cada región diferenciada del Estado apareciera como titular de un derecho de autodeterminación con la facultad de establecer libremente las relaciones que en el futuro habría de mantener con el resto de los pueblos del Estado. Sólo una situación de general efervescencia política y de barullo ideológico ante el gran acontecimiento que se anunciaba –la muerte del dictador- puede explicar esta acumulación de ingredientes –nacionalidades, regiones diferenciadas, clase obrera, pueblos- como base sobre la que se habría de construir un Estado federal o federativo. En todo caso, cuando se trata de presentar un programa a las organizaciones políticas y sindicales que se incorporan, junto al PSOE, a la Plataforma de Convergencia Democrática para “garantizar el tránsito de una etapa histórica a otra”, los socialistas reducen esos ingredientes a dos fundamentales: “reconocimiento de las nacionalidades y regiones con personalidad diferenciada que componen el Estado español y su

¹² “Decimotercer Congreso, 11, 12 y 13 de octubre de 1974”, en *Congresos del PSOE en el exilio*, vol. 2, pp. 222-223. Puede verse también *El Socialista*, 5 de diciembre de 1976.

¹³ “¿Qué es una Constitución que *tiende* a ser algo y no llega a serlo?”, se preguntaba Azaña en la larga entrada de sus Diarios, de 26 de septiembre de 1931, *Obras Completas*, ed. de Santos Juliá, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, vol. 3, p. 745.

derecho a autogobernarse”, lo cual no es exactamente lo mismo que acababan de aprobar en su congreso¹⁴.

La afirmación de que existen nacionalidades y regiones con personalidad étnica, histórica y cultural propia y el consiguiente “reconocimiento del derecho de autodeterminación de las mismas”, será recogida también en el Manifiesto de Plataforma de Convergencia Democrática publicado en julio de 1975. Pero lo que de ese reconocimiento derivaban los partidos y sindicatos que integraban la Plataforma era “la formación de órganos de autogobierno en las nacionalidades del Estado español desde el momento de la ruptura democrática” al tiempo que propugnaban “una estructura federal en la Constitución del Estado español”. De modo que a la altura del verano de 1975, Plataforma de Convergencia Democrática preveía, respecto a la futura organización territorial del Estado – que era realmente de lo que se trataba-, una secuencia de acontecimientos que iría desde la formación de órganos de autogobierno en las nacionalidades hasta la promulgación de una Constitución federal que reconocería el derecho de autodeterminación de las nacionalidades y de las regiones con personalidad étnica, histórica y cultural propia, o sea, que nacionalidades y regiones serían iguales en sus derechos políticos una vez la Constitución aprobada¹⁵. Todavía unos meses después, y cuando la muerte del dictador se anuncia inminente, el PSOE publicará un comunicado en el que reiterará el reconocimiento de las nacionalidades y de las regiones y el derecho de ambas a autogobernarse a la par que manifestará su voluntad de seguir luchando por una estructura política democrática que se articularía federativamente¹⁶.

Mientras los socialistas afirmaban el reconocimiento de nacionalidades y regiones en un marco federal, Santiago Carrillo, secretario general del Partido Comunista de España, abordaba en el “Informe central” presentado, en septiembre de 1975, a la II Conferencia de su partido, “los problemas nacionales

¹⁴ “Comunicado del Partido Socialista Obrero Español”, *El Socialista*, primera quincena de noviembre de 1975.

¹⁵ Manifiesto de la Plataforma de Convergencia Democrática, *El Socialista*, segunda quincena de julio de 1975. Las organizaciones adheridas eran, además del PSOE, Izquierda Democrática, Movimiento Comunista de España, ORT, Partido Carlista, Partido Gallego Socialdemócrata, Reagrupement Socialista i democràtic de Catalunya; Unió Democràtica del País Valencià; UGT; Unión Social-Demócrata Española y, a través del Consejo Consultivo Vasco: PNV, AV, Comité Central Socialista de Euskadi (PSOE), CNT de Euskadi, STV y UGT de España (Federación de Euskadi).

¹⁶ “Comunicado del Partido Socialista Obrero Español”, *El Socialista*, primera quincena de noviembre de 1975.

y regionales en España” en términos más simples y consistentes. No era la primera vez que lo hacía: un año antes, en el programa publicado por la Junta Democrática se había incluido “el reconocimiento, bajo la unidad del Estado español, de la personalidad política de los pueblos catalán, vasco y gallego y de las comunidades regionales que lo decidan democráticamente”. Este lenguaje tenía, al menos, la ventaja de la claridad, más de la que había lucido el “Informe del comité central al Octavo congreso del Partido Comunista de España”, celebrado en Bucarest en julio de 1972, cuando situaba entre los objetivos principales del partido dar pasos en la solución del problema nacional de Cataluña, Euskadi y Galicia, recordando su posición “conocida e invariable” en favor del derecho de autodeterminación de estos tres pueblos. El Partido Comunista de España –añadía el Informe- apoya “desde hoy las reivindicaciones de las fuerzas democráticas catalanas, vascas y gallegas para que en el periodo de provisionalidad rijan los Estatutos de autonomía que estuvieron vigentes o fueron votados en la década del 30, bajo la República”¹⁷.

En su informe al VIII Congreso, Carrillo había olvidado mencionar lo que la “Resolución política” finalmente aprobada se encargó, sin embargo, de recordar: además de las reivindicaciones catalanas, vascas y gallegas a sus estatutos de autonomía plebiscitados durante la República, el PCE defendía también “las aspiraciones regionales que habrán de ser tenidas muy en cuenta al estructurar el nuevo Estado español”¹⁸. Se diría, pues, que la posición política alcanzada por el PCE en los primeros años setenta consistía, por una parte, en reivindicar un derecho de autodeterminación de Cataluña, Euskadi y Galicia, concretado en el restablecimiento de los estatutos de autonomía plebiscitados en la República; y en reconocer, por otra parte, las aspiraciones regionales o la personalidad política de las comunidades regionales que lo decidieran libremente. Que la primera de estas líneas de actuación se decidiera “desde hoy”, es decir, desde la celebración de este VIII Congreso, obedeció seguramente a la incorporación de los comunistas catalanes del PSUC a la Comissió Coordinadora de Forces Politiques de Catalunya, creada en 1969, y a la Asamblea de Catalunya, de 1971, que habían incluido, como enseguida

¹⁷ “Informe del Comité Central presentado al octavo congreso del P. C. de España”, en Santiago Carrillo y Dolores Ibarruri, *Hacia la libertad. Octavo Congreso del Partido Comunista de España*, París, Editions Sociales, 1972, p. 44.

¹⁸ “Resolución política”, *Nuestra Bandera*, 69, 4º Trimestre de 1972, pp. 8 y 9.

veremos, ese punto en sus programas de acción. En fin, tanto el restablecimiento de los Estatutos como el reconocimiento de las regiones se realizaría en el marco de un nuevo Estado federal, sin especificar su signo, si monárquico o republicano: al contrario de lo ocurrido con los socialistas, los comunistas no se mostraron durante estos años particularmente proclives a reivindicar la reinstauración de la República: de lo que hablan en sus resoluciones es del Estado, no de la Monarquía ni de la República.

Ahora, en septiembre de 1975, a la vez que rechazaba la acusación de que el partido comunista representara un “peligro separatista”, Santiago Carrillo reiteraba ante la II Conferencia de su partido la sustancia de lo aprobado tres años antes en Bucarest, o sea, “que hay un problema nacional catalán, vasco y gallego; que hay problemas regionales, y que todos ellos tienen que ser resueltos democráticamente [...] en un proceso de descentralización que, a juicio nuestro, en el futuro debe tomar formas federativas y de autonomía”. Pero eso no era todo, porque al mismo tiempo –y en esta evocación el PCE es único, quizá porque sus dirigentes eran exiliados- “en cada una de esas nacionalidades y regiones, existe todavía la noción aplastantemente mayoritaria de una comunidad que las une a todas y que a lo largo de la historia ha sido definida con un nombre: España”. E insistía Carrillo: “Históricamente, económicamente, culturalmente y territorialmente, lazos muy sólidos unen a esas nacionalidades y regiones en el cuadro español”¹⁹.

Estado federal español de nacionalidades y regiones o, también, España como unidad o comunidad formada de nacionalidades y regiones, tal era la posición del PCE dos meses antes de la muerte de Franco, que encontrará su definitiva formulación en el Manifiesto-Programa aprobado por su II Conferencia, donde se dice que el surgimiento de los modernos movimientos nacionales en Cataluña, Euskadi y Galicia había sido resultado del choque entre la oligarquía financiero-terrateniente, que había reforzado su poder a través de un Estado centralista, y la “propia burguesía industrial” que había quedado en una posición subordinada. Esos movimientos se hicieron luego populares, de modo que la victoria del franquismo sobre las “aspiraciones democráticas de las nacionalidades” y su represión sólo había conseguido dar mayor cohesión a “las

¹⁹ Santiago Carrillo, “Informe central”, *Manifiesto-programa del Partido Comunista de España*, Editat pel Comité Executiu del Partit Socialista Unificat de Catalunya, septiembre de 1975, p. 53.

comunidades nacionales catalana, vasca y gallega, y provocar el despertar de las aspiraciones específicas de otras comunidades.” Como los socialistas, los comunistas también pensaban que la cuestión de las nacionalidades se había convertido en uno de los problemas políticos del país, aunque a diferencia de aquellos, recalaban la existencia de una comunidad, que unía “con lazos muy sólidos” a todas las nacionalidades y regiones, a la que la historia había dado el nombre de España: en la oposición de izquierda a la dictadura, no se escuchará ninguna otra voz que en su programa político se refiera a España como comunidad de nacionalidades y regiones unida por lazos sólidos²⁰.

No resultó difícil que Junta Democrática y Plataforma de Convergencia Democrática llegaran a un acuerdo para reivindicar, en el primer comunicado conjunto dirigido “A los pueblos de España” en vísperas de la muerte del dictador, además de la liberación de los presos políticos y sindicales, del retorno de los exiliados y del ejercicio de los derechos humanos y las libertades políticas, el “pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado español”, y la apertura de un proceso constituyente²¹. De esta manera, “nacionalidades y regiones” como sujetos de derechos y libertades políticas eran, antes de la muerte de Franco, los términos en que los partidos de oposición incorporados a organismos unitarios entendían los problemas nacionales de España o, más exactamente, el problema de la constitución de su futuro Estado. Eran dos conceptos que viajaron juntos, pegado uno al otro, sin separarse, como si la vida de uno dependiera de la salud del otro, durante los últimos años de la dictadura, muy especialmente desde 1974: hablar del futuro del Estado español era hablar de los derechos y de las libertades de sus nacionalidades y regiones, sin establecer por el momento entre ellas ninguna diferencia jurídico-política derivada de sus diferentes historias, excepto que las primeras gozaban del derecho al restablecimiento de sus estatutos de autonomía desde el mismo momento de la ruptura democrática que se identificaba con el momento de formación de un gobierno provisional, esto es, antes de iniciar el proceso constituyente hacia alguna forma federal de Estado.

²⁰ *Manifiesto-programa*, pp. 106-107.

²¹ “A los pueblos de España”, 30 de octubre de 1975, *Mundo Obrero*, 4 de noviembre de 1975. Junta y Plataforma declaraban también su inquebrantable decisión de continuar una acción política, de carácter pacífico, para la construcción de un sistema democrático pluralista basado en la soberanía popular.

La muerte del dictador impulsó en la oposición varios movimientos hacia la confluencia de partidos políticos y organizaciones sindicales en alguna forma de coalición que dieron muy pronto, el 26 de marzo de 1976, su primer resultado con la disolución de la Junta Democrática y de la Plataforma de Convergencia Democrática y la incorporación de sus miembros a un nuevo organismo bautizado como Coordinación Democrática. En su primera declaración, dirigida de nuevo “A los pueblos de España”, Coordinación Democrática reiteraba lo ya conocido: “pleno, inmediato y efectivo ejercicio de los derechos y las libertades políticas de las distintas nacionalidades y regiones del Estado español” e identificaba la realización de la ruptura o alternativa democrática con la apertura de un proceso constituyente que condujera a la decisión sobre la forma de Estado y de gobierno, sin mencionar las anteriores propuestas acerca de un gobierno provisional que asumiría la tarea de convocar un plebiscito. La aparición de este nuevo organismo unitario multiplicó los contactos con los partidos nacionalistas que, por su parte, venían reivindicando desde hacía años el reconocimiento del derecho de autodeterminación de sus respectivos territorios que en un primer momento se concretaría en el restablecimiento de sus estatutos.

POR EL ESTATUTO DEL 32

Entre catalanes, el uso de <nacionalidad> venía de antiguo y había permanecido en los años del exilio y de la dictadura. Sin necesidad, ni tiempo, para remontarnos al padre fundador del nacionalismo político, Enric Prat de la Riba y a *La nacionalitat catalana*, bastará recordar que Pere Bosch Gimpera, escribiendo en 1953 para *Las Españas*, proponía “concebir a España como una comunidad de pueblos, aplicar sin temor a estos pueblos el calificativo de nacionalidades, no hacer del concepto de nacionalidad una idea exclusivamente política y simple y llegar a la supernacionalidad española en la que caben todas las nacionalidades”. Pocos meses antes de este artículo, entre las resoluciones aprobadas por el consejo de coordinación del Moviment Socialista de Catalunya al’Exili se afirmaba que la crisis española sólo podría llegar a una solución positiva gracias a “la plena llibertat de les nacionalitats avui oprimides i retroban tots els ciutadans d’Espanya la plenitud dels drets democràtics”. Esa era la solución por la que combatía el MSC a principios de los cincuenta: la reivindicación de libertad para las nacionalidades venía acompañada de la

plenitud de derechos democráticos de todos los ciudadanos de España. Y muchos años después, en el debate sobre “Centralismo y organización federal” que se celebró en Can Bordoí, en octubre de 1971, nacionalidad es palabra omnipresente. “Cuando hablamos de autodeterminación, es la autodeterminación de la nacionalidad catalana sobre su futuro”, dice Josep Andreu i Abelló. “Estamos ante una pluralidad nacional, una pluralidad de nacionalidades. Y ese es el punto de partida para tratar de ver cómo podemos formular un modelo de convivencia de estas nacionalidades”, dice Joan Reventós²².

En los movimientos y organismos unitarios de oposición a la dictadura, la reivindicación de la libertad de las nacionalidades oprimidas venía acompañada, al menos desde la creación en 1969 de la Comissió Coordinadora de Forces Politiques de Catalunya -integrada por el Moviment Socialista de Catalunya (MSC), Esquerra Republicana (ERC), Front Nacional (FNC), Partit Socialista Unificat (PSUC) y Unió Democràtica (UDC)- por la exigencia de restauración del Estatuto de autonomía de 1932 y la convocatoria de Cortes Constituyentes elegidas por sufragio universal. El Estatuto alcanzado en la República estará también presente en los “puntos de coincidencia” firmados por los representantes de “los partidos políticos, movimientos de masa, organizaciones sociales y profesionales” reunidos como Asamblea de Catalunya en la iglesia de Sant Agustí Vell el primer domingo de noviembre de 1971. Tras la consecución de la amnistía para los presos y los exiliados políticos y la reivindicación del ejercicio de las libertades democráticas fundamentales, el tercero de los cuatro puntos del programa aprobado por la Asamblea se dirigía al “restabliment provisional de les institucions i dels principis configurats en l'Estatu de 1932, com a expressió concreta d'aquestes llibertats a Catalunya i com a via per arribar al ple exercici del dret d'autodeterminació”²³.

Inauguraba así la oposición catalana una propuesta de futuro centrada en el restablecimiento del Estatuto de la República y de sus instituciones,

²² Pedro Bosch-Gimpera, “La España de todos”, *Las Españas*, 23-25, abril de 1953, pp. 1 y 20. Consell de Coordinació del Moviment Socialista de Catalunya al'Exili. Resolucions aprovades per unanimitat, *Endavant*, agosto-septiembre 1952. Jordi Amat, *Els “Coloquios Cataluña-Castilla” (1964-1971). Debat sobre el model territorial de l'Espanya democràtica*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2010, pp. 192 y 198.

²³ “Manifiesto fundacional de l'Assemblea de Catalunya”, reproducido en Borja de Riquer, *La dictadura de Franco*, Barcelona, Crítica/Marcial Pons, 2010, p. 893.

concebidos de manera instrumental, como vía para el ejercicio del derecho de autodeterminación, sin otra referencia a la organización territorial del Estado que una llamada a la coordinación de los pueblos peninsulares a la lucha contra la dictadura que culminaría con la convocatoria de unas Cortes constituyentes. En la campaña “Por qué el Estatuto del 32” aprobada por la comisión permanente de la Asamblea en junio de 1972, la movilización por el Estatuto se inscribía en un programa de acción que tenía como meta la denuncia de la ilegalidad fascista y del régimen de dictadura, la afirmación de las instituciones nacionales de Cataluña o la afirmación de las libertades fundamentales²⁴. Luchar por el Estatuto era luchar contra la dictadura y por la libertad. A diferencia de la mera enunciación programática, con vistas a un tiempo futuro, o ideológica, con vistas a construirse una identidad, propia de las resoluciones o manifiestos de la oposición de ámbito estatal, especialmente de los socialistas, cuando reivindicaba el reconocimiento de las “nacionalidades y regiones”, en Cataluña, el restablecimiento del Estatuto era parte de un plan de movilización contra la dictadura, que se inicia con la Asamblea y que repite el Consell de Forces Politiques de Catalunya cuando en 1975 exige, con el restablecimiento de la Generalitat y del Estatut de 1932, la formación de un gobierno provisional que conduzca a la apertura de un proceso constituyente.

De manera que a la muerte de Franco hay en las propuestas de los organismos unitarios de ámbito estatal y de ámbito catalán sendos programas que, si no son contradictorios, tampoco son idénticos aunque ambos miran al mismo fin, la apertura de un proceso constituyente que, por el reconocimiento de la autonomía para las nacionalidades y las regiones, según Junta y Plataforma, o por el restablecimiento del Estatut y la Generalitat, según Asamblea y Consell, desemboque en el reconocimiento del derecho de autodeterminación. ¿Era derecho de autodeterminación equivalente a derecho de separación o de independencia? No necesariamente. De hecho, en ninguna de las declaraciones o de los manifiestos publicados por ninguno de los organismos unitarios se invocó nunca un derecho a la separación o a la independencia. Autodeterminación se refería a la libertad de determinar las relaciones que, a partir del reconocimiento de las nacionalidades y regiones o

²⁴ “IIIª Reunión de la Comisión Permanente de la Asamblea de Cataluña”, *Mundo Obrero*, 8 de julio de 1972.

del restablecimiento del Estatuto de 1932, Cataluña, Euskadi y Galicia establecerían con los distintos pueblos que formaban el Estado español. Ahora bien, de cómo, o a través de qué instituciones políticas, manifestarían esos distintos pueblos su voluntad de relacionarse con cada una de esas tres nacionalidades, no se decía nada: daba la impresión de que la libertad de determinar las relaciones mutuas era exclusiva de una parte, no de las dos relacionadas. Lo prioritario, en todo caso, era esa restauración del Estatuto, sin reivindicar el mismo derecho para las “nacionalidades y regiones”, una pareja ausente de los manifiestos de la oposición unitaria en Cataluña.

La movilización obrera y popular del primer trimestre de 1976, con las grandes manifestaciones por la amnistía y el estatuto de autonomía en Cataluña, y la lucha común contra la política de reforma de las Leyes fundamentales de la dictadura puesta en marcha por Manuel Fraga desde la vicepresidencia del Gobierno, impulsaron el acercamiento entre Coordinación Democrática, de una parte, y Asamblea de Catalunya y Consell de Forces Politiques de Catalunya, de otra. Una delegación de la primera, compuesta, como informaba *Mundo Obrero*, por “los señores Cortezo, de Izquierda Democrática, Azcárate, del PCE, Sartorius, de CC.OO., Encinar, del PSP, Múgica, del PSOE y Dueñas, del PT” viajó a Barcelona el 21 de mayo de 1976 para mantener sendas entrevistas con representantes del Consell y de la Assamblea. De la primera, salió un comunicado en el que Coordinación Democrática “*asume* los planteamientos y reivindicaciones de la nacionalidad catalana que se concretan en el restablecimiento provisional de los principios e instituciones configurados en el Estatuto de Autonomía de 1932 y en concreto el establecimiento de un gobierno provisional de la Generalitat de Catalunya desde el momento en que se produzca la ruptura democrática”. Los dos organismos *coinciden*, además, en “considerar y apoyar para las restantes nacionalidades y regiones del Estado español el derecho al reconocimiento de su personalidad y de los correspondientes derechos políticos”. No es muy afortunada la última frase, pero el conjunto del comunicado se entiende perfectamente: los partidos de ámbito estatal incorporan a su programa o *asumen* las reivindicaciones de la oposición catalana: Estatuto del 32 y gobierno de la Generalitat; a cambio, el Consell *coincide* con Coordinación en el reconocimiento de la personalidad y los derechos políticos de las restantes nacionalidades y regiones.

De tenor parecido, aunque con sutiles diferencias, es la declaración conjunta de Coordinación Democrática y Asamblea de Catalunya. De nuevo, la primera “manifiesta que asume los planteamientos y reivindicaciones de la nacionalidad catalana”, concretados en el restablecimiento del Estatuto y la constitución de un gobierno provisional de la Generalitat; a cambio, “ambas delegaciones coinciden” en que la ruptura democrática “implica el reconocimiento y el ejercicio de los derechos y libertades de todos los pueblos del Estado español”. De modo que, en los dos casos, Coordinación Democrática *asume* las reivindicaciones de los organismos unitarios catalanes, y en ambos *coincide* con ellos, pero no exactamente en lo mismo. Con el Consell coincide en apoyar los derechos políticos de las “restantes nacionalidades y regiones del Estado”; con la Asamblea coincide en reconocer los derechos y libertades de “todos los pueblos del Estado español”²⁵. En ninguno de los dos casos se especifica en qué exactamente consisten esos derechos políticos de los que serían sujetos las regiones o los pueblos del Estado; sólo que esos derechos existen y que Consell y Assamblea coinciden con Coordinación en reconocerlos.

Es significativo que, de acuerdo con este complicado proceso de elaboración de resoluciones programáticas, el apartado sobre “Nacionalidades y regiones del Estado español” elaborado en otoño de 1976 por la comisión ejecutiva del PSOE como material para su primer congreso en el interior después de tantos años de exilio, parta del supuesto de que la autonomía continuará siendo firmemente apoyada en la diversas nacionalidades del Estado español y será profundamente alentada en todas “las regionalidades existentes”, con la finalidad de que el ejercicio de las libertades autonómicas no lesione los intereses de cualquiera de las áreas territorialmente diferenciadas. Un principio de igualación de todas las autonomías que se explicita diciendo que el partido socialista propugnará “el ejercicio libre del derecho a la autodeterminación por la totalidad de las nacionalidades y regionalidades que compondrán en pie de igualdad el Estado federal que preconizamos”. De ese principio general se derivan las tres tesis básicas sobre estructura federal del Estado y estatutos de autonomía que se presentan ante los delegados del congreso: 1) El PSOE aspira a la instauración de una República federal integrada por todos los pueblos del Estado español, aunque acatará la decisión libremente expresada por el pueblo

²⁵ Texto de los comunicados, *Mundo Obrero*, 26 de mayo de 1976.

sobre la forma de gobierno. 2) El PSOE propugna que un parlamento constituyente elabore una Constitución de carácter federal que garantice, para todas las nacionalidades y regionalidades del Estado español, el principio de autonomía y autodeterminación en el uso del cual puedan aquellas crear sus propias instituciones dentro de un marco constitucional abierto. Y 3) el PSOE propugna que se reconozca el hecho histórico de los Estatutos de autonomía que fueron creados constitucionalmente y se restablezcan las instituciones representativas, sin perjuicio de lo que en definitiva resulte de la Constitución y del ejercicio del derecho de autodeterminación²⁶. Dicho de manera coloquial y con la ventaja que da la perspectiva presente: el café que andando el tiempo a todos habría de servirse sufrió un proceso de larga elaboración: la propuesta de nacionalidades y regiones en pie de igualdad como fragmentos del futuro Estado viene de lejos.

Los comunistas, por su parte, reunidos en Roma en julio de 1976, solo unas semanas después de la caída de Carlos Arias, tuvieron ocasión de escuchar el habitual informe de Santiago Carrillo que esta vez ofreció la argumentación más elaborada, continuación en líneas generales de la aprobada en el VIII Congreso, sobre lo que ahora se denomina “el problema nacional y regional”. Carrillo parte de una rápida consideración sobre los resultados de “las brutalidades del poder fascista centralista” sostenido en la oligarquía, a las que atribuye el hecho de que en las nacionalidades y regiones que forman España el renacimiento democrático se caracterice por una reivindicación de las libertades e instituciones propias, de la autonomía y de la vigencia de una efectiva descentralización política y administrativa. El PC, dice Carrillo, que defendió siempre el derecho de autodeterminación de los pueblos de España, considera este hecho una “realidad insoslayable”. Eso, por un lado. Por otro, la visión futura de España es para el PC la de un Estado federal, en el bien entendido de que España es “una realidad a la que nos sentimos adheridos: es la comunidad en la que hemos convivido todos” y que ahora se reivindica como el cuadro en que cada uno de sus pueblos puede apoyarse mutuamente para no verse transformados por los métodos neocolonialistas de las potencias imperialistas

²⁶ “Nacionalidades y regiones del Estado español”, en *Memoria de gestión de la Comisión ejecutiva. Informe de la comisión ejecutiva al congreso*, s.l. s.f. [pero Madrid, 1976], pp. 143-146. Idénticos puntos en *XXVII Congreso del PSOE*, ed. de Alfonso Guerra, Barcelona, 1977, pp. 128-129.

en nuevos Puerto Rico europeos. La condición para que España permanezca unida es la liquidación del centralismo arbitrario y la construcción en común, libremente, por todos sus pueblos, de un Estado de tipo federal al que se llegaría en dos etapas bien diferenciadas: el restableciendo de estatutos y la formación de gobiernos provisionales de Cataluña, Euskadi y Galicia, creará las condiciones favorables para que más adelante, en el curso del periodo constituyente, “los demás pueblos de España consigan condiciones análogas en el cuadro de un sistema federal”. Pie de igualdad, los socialistas; condiciones análogas, los comunistas: en ambos casos un principio de igualación de autonomías como horizonte final, para lo que será preciso –dice Carrillo– avanzar desde ahora en la elaboración de las plataforma autonómicas en cada región²⁷.

NACIONALIDADES Y REGIONES ENCUENTRAN A ESTATUTOS

A partir de este verano de 1976, en las reuniones de las delegaciones de las instancias unitarias celebradas en Madrid, en Valencia y en Canarias se incluirá un punto sobre “derechos políticos de las nacionalidades y regiones” hasta que el mínimo común denominador en torno a la cuestión territorial quede plasmado en el punto 6 de los nueve de que consta el primer “Programa político” publicado el mismo día de su creación, avanzado ya el mes de octubre, por la Plataforma de Organismos Democráticos. Con una inversión del orden de lo acordado por Coordinación Democrática en sus entrevistas con los representantes del Consell y de la Asamblea, el programa de la nueva Plataforma expresaba, primero, su “reconocimiento de las aspiraciones a Estatutos de autonomía de las nacionalidades y regiones que los reivindiquen y que se doten de la organización política adecuada para garantizar su propio proceso autonómico durante el periodo constituyente del Estado”; y segundo: “Provisionalmente, se restablecerán para Galicia, Cataluña y Euskadi las instituciones configuradas en sus Estatutos, formándose sus respectivos gobiernos de autonomía”²⁸. De esta manera, la insistencia de los partidos de

²⁷ “Informe de Santiago Carrillo al pleno del comité central del PCE. Roma, [julio] 1976”, recogido en Dolores Ibarruri, Santiago Carrillo y otros, *La propuesta comunista*, Barcelona, Laia, 1977, pp. 258-267. En idéntico sentido, “La reunión de Roma. Resolución”, *Mundo Obrero*, 1 de septiembre de 1976.

²⁸ “Pleno de C. D. y las instancias unitarias en Madrid. Se crea la Plataforma de Organismos Democráticos”, *La Vanguardia*, 24 de octubre de 1976,

ámbito estatal, principalmente del PCE cuando fundó la Junta Democrática, y del PSOE cuando replicó con la Plataforma de Convergencia, en la afirmación de un derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones confluye a finales de 1976 con el restablecimiento de los Estatutos y de sus instituciones de gobierno, que reivindicaban las instancias unitarias de Cataluña, País Vasco y Galicia.

Y esto fue lo que una delegación de la Comisión de los Nueve, formada por Felipe González, Antón Canellas, Joaquín Satrústegui y Julio Jáuregui, llevó a negociar el 12 de enero de 1977 con el presidente del gobierno Adolfo Suárez. Bajo el título “Nacionalidades y regiones”, la Comisión planteaba como una “necesidad urgente” la descentralización del Estado para adecuarlo a las exigencias del carácter plurinacional y plurirregional de España y urgía al gobierno el restablecimiento de instituciones emanadas del consenso popular en las nacionalidades catalana, gallega y vasca, o la creación inmediata de organismos que garantizaran la recuperación o la consecución de la autonomía. Los representantes de las nacionalidades presentes en la comisión plantearon, pues, el pleno reconocimiento de los estatutos de autonomía y la eficacia de las instituciones emanadas de los mismos, o bien, alternativamente, la inmediata creación de instituciones como la Diputación General Euskadi, la Xunta de Galicia y la Generalitat de Cataluña con tradición histórica y arraigo popular. El gobierno, como era de esperar, pospuso cualquier decisión hasta que se celebraran las elecciones y la comisión, valorando la importancia del tema, que afectaba a la estructura del futuro Estado democrático, decidió continuar sus trabajos de discusión en los ámbitos que correspondieran²⁹.

Si hubiera que resumir el contenido de la posición común alcanzada a principios de 1977 por la variada y múltiple oposición a la dictadura incorporada a la Plataforma de Organismos Democráticos, quizá no habría mejor manera de decirlo que recordando las palabras de uno de los asistentes a esa reunión con el Gobierno. Julio Jáuregui explicó que los vascos habían pedido la devolución de los conciertos económicos y del estatuto de autonomía y “que no se opusieran las fuerzas del Estado al ejercicio de la autoridad que corresponde al presidente del Gobierno vasco, señor Leizaola, hoy exiliado, como el presidente

²⁹ Este y el siguiente párrafo sintetizan las “Declaraciones en exclusiva de Julio Jáuregui”, *La Vanguardia*, 13 de enero de 1977 sobre el contenido de esta reunión. Un año después escribió de ella Joaquín Satrústegui, “Nacionalidades y regiones”, *El País*, 24 de enero de 1978.

Tarradellas”. Y añadía: “En las futuras Cortes, que supongo serán constituyentes, se establecerá la nueva constitución del Estado. Nosotros propugnamos una constitución federal y en ella podría tener solución tanto el problema vasco como el de otras nacionalidades y regiones”. Una constitución federal en la que encontraría solución tanto el problema vasco, catalán o gallego como el otras nacionalidades y regiones: en esto estaban de acuerdo un comunista del PCE, un socialista del PSOE, un nacionalista vasco del PNV, o un nacionalista catalán de Unió, por poner solo unos ejemplos de partidos que habían elaborado programas políticos para el futuro.

Pero cuando un año después de esta reunión, celebradas las elecciones, elegida la Comisión de Asuntos Constitucionales, nombrada la Ponencia, se hizo público oficialmente a principios de enero de 1978 el anteproyecto de Constitución, con la autonomía de las nacionalidades y las regiones reconocidas en el artículo 2, comenzó un apasionado debate sobre la definitiva incorporación del término nacionalidad al texto constitucional, que Julián Marías consideraba como una concesión a una moda recentísima, imprecisa, impuesta por periodistas y políticos que “acaso no saben muy bien de qué hablan”³⁰. Marías, y con él muchos comentaristas, protestaba además porque en el Título Preliminar no se mencionaba en ningún momento a la ‘nación española’, reducida a España o a Estado español, tal como había ocurrido también –aunque de esto Marías no decía nada- en la Constitución de la República, que tampoco mencionaba a ‘nación’ alguna en su Título Preliminar. Naturalmente, no faltaron políticos e intelectuales catalanes que salieran a la palestra para demostrar, con profusión de citas, el uso bien consolidado del término nacionalidad, tanto en lengua catalana como española, para referirse a lo que Miquel Roca denominará, en el posterior debate de las enmiendas, “naciones sin Estado, aquellas naciones que lo que siguen siendo es, fundamentalmente, una identidad colectiva, una identidad cultural, una personalidad propia en su contexto superior. Estas naciones sin Estado es lo que modernamente ha venido en llamarse “nacionalidad”³¹.

³⁰ Julián Marías, “Nación y nacionalidades”, *El País*, 15 de enero de 1978.

³¹ Miquel Roca Junyent en su turno contra la enmienda presentada por Alianza Popular, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, Núm. 66, 12 de mayo de 1978, p. 2275.

Fue la incorporación por vez primera de “nacionalidades” a un anteproyecto de Constitución, junto a la ausencia del término nación para referirse a España, lo que motivó la escena bien conocida del papel enviado desde La Moncloa a los miembros de la ponencia con una nueva redacción del artículo 2 en la que se mantenía el término nacionalidades pero, en compensación, se retorció la sintaxis del anteproyecto para dar cabida en el artículo a “la unidad de la nación española”. En la nueva redacción, la Constitución ya no se fundamenta en “la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos”, sino en “la unidad de España como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la nación española”³². Nacionalidad, sí, pero a costa de sustituir España y sus pueblos por Nación española y patria, ausentes por completo de los programas elaborados por partidos y organismos unitarios de la oposición y que aparecían ahora sobrecargados de adjetivos: indisoluble, común, indivisible. Esta fue, con algún retoque sintáctico para evitar en un mismo párrafo la redundancia de la “unidad de España” en la “indisoluble unidad de la nación española”, la transacción aceptada por la Ponencia y recogida por la Comisión a propuesta del Gobierno, sometido, según varios testimonios, a la presión directa de la cúpula militar que pretendía, no la inclusión del término nacionalidad sino todo lo contrario, su reprobación y exclusión. Frente a esas presiones, la mayoría de la Comisión mantuvo nacionalidad al precio de incluir nación española como patria común e indivisible de todos los españoles en el texto finalmente aprobado, el primero en nuestra asendereada historia constitucional que se las apaña para dar cabida en un único párrafo a nación, nacionalidades y regiones: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la

³² “Anteproyecto de Constitución: Informe de la Ponencia”, *Boletín Oficial de las Cortes*, Núm. 82, 17 de abril de 1978, p. 1522. Cuenta el debate, las conversaciones y la entrega del papel procedente de Moncloa Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías. Federalismo. Autodeterminación*. Madrid, Alianza, 1985, pp. 97-100. Técnicamente, la Ponencia justificó las modificaciones del texto de su anteproyecto por la aceptación parcial de dos enmiendas: una, de José Manuel García-Margallo, de UCD, que proponía esta adición al art. 2: “La nación española no enajena parte de su territorio, único e indivisible, ni ninguno de los derechos de soberanía que en él ejerce”; otra, de Laureano López Rodó, de Alianza Popular, que proponía sustituir la expresión “la Constitución se fundamenta en...” por las palabras “la Constitución proclama y reafirma la unidad de España...”, pero es obvio lo artificioso de esta justificación.

autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”³³.

Y ese fue el acuerdo o transacción que defendió Jordi Pujol en el pleno del Congreso celebrado el 4 de julio de 1978 en su intervención en el debate sobre el artículo 2 de la Constitución española. Al referirse a nacionalidad, recordó Pujol que no era un secreto para nadie que la minoría catalana fue “la que introdujo en su día ese término y luego lo ha defendido”, haciendo de él “un punto esencial, absolutamente básico en su política en materia constitucional y, en general, en su política consensual”³⁴. De modo que en el verano de 1978 todo el consenso laboriosamente elaborado por la ponencia, que en sus términos fundamentales reproducía el pacto entre Coordinación Democrática y los organismos unitarios de la oposición nacionalista catalana, con el añadido introducido por UCD –o sea, por el gobierno- de la barroca referencia a la Nación española, dependió del mantenimiento del término nacionalidad con el de regiones siempre pegado a su espalda. Es solo una ironía más de nuestra memoria dar la vuelta a esta historia con el propósito de deslegitimar aquel consenso atribuyendo el origen del término nacionalidad a una inspiración soviética transmitida a los constituyentes por el poder militar.

En realidad, nacionalidades y regiones llegaron a la Constitución, tras un largo viaje, las dos juntas, de la mano de los partidos comunista y socialista con los que coincidieron los partidos nacionalistas de Cataluña, que las incorporaron a sus programas cuando los partidos de ámbito estatal asumieron por su parte la reivindicación del Estatuto del 32. Y si estos dos términos, nacionalidades y regiones, llegaron juntos a la Constitución y sirvieron de fundamento a los estatutos de autonomía que casi de inmediato se someterán a debate parlamentario fue, como dijo Llibret Cuatrecasas en la etapa final de la discusión del Estatuto de Cataluña, gracias “al contacto sistemático que hace más de una década, en situaciones difíciles para nuestras libertades y para

³³ “Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución”, *Boletín Oficial de las Cortes*, Núm. 121, 1 de julio de 1978, p. 2592.

³⁴ Nosotros, dijo Jordi Pujol, “nos consideramos y queremos ser reconocidos como nacionalidad porque queremos que en este momento de recuperación, no solo de la democracia, sino de las libertades de todos los hombres de España, se reconozca el real alcance, la real profundidad, la importancia de lo que es el hecho nacional de Cataluña. Y es por eso por lo que nosotros hemos concedido a este aspecto una importancia absolutamente fundamental”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 103, 4 de julio de 1978, pp. 3809-3811.

nuestros derechos, hombres catalanes y no catalanes empezaron a dialogar con voluntad de comprender, con voluntad de entender cuáles eran las respectivas realidades, cuál era la problemática a abordar, qué era necesario hacer para, con humildad, superar un problema de vieja raigambre que nos afectaba a todos, que realmente pesaba negativamente sobre el futuro concreto del Estado español”³⁵. Ese futuro es ya presente, pero estas palabras del diputado de CiU suenan cada vez más a cosa del pasado.

³⁵ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional*, núm. 4, 13 de agosto de 1979, p. 183.